

**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

**SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ: A EXPERIÊNCIA DO
PROJETO PILOTO DO NÚCLEO DE MEDIAÇÃO DE
CONFLITOS NA 30ª DELEGACIA DE POLÍCIA CIVIL DE
FORTALEZA**

Mara Livia Moreira Damasceno

Fortaleza – CE
Agosto, 2013

MARA LIVIA MOREIRA DAMASCENO

SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ: A EXPERIÊNCIA DO
PROJETO PILOTO DO NÚCLEO DE MEDIAÇÃO DE
CONFLITOS NA 30ª DELEGACIA DE POLÍCIA CIVIL DE
FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional, sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Lilia Maia de Moraes Sales.

Fortaleza – Ceará
2013

D155s Damasceno, Mara Livia Moreira.

Segurança pública cidadã: a experiência do projeto piloto do núcleo de mediação de conflitos na 30ª delegacia de polícia civil de Fortaleza / Mara Livia Moreira Damasceno. - 2013.

149 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza, 2013.
“Orientação: Profa. Dra. Lilia Maia de Moraes Sales.”

1. Mediação 2. Polícia civil – Fortaleza (CE). 3. Segurança pública.
I. Título.

CDU 347.965.42

MARA LIVIA MOREIRA DAMASCENO

**SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ: A EXPERIÊNCIA DO
PROJETO PILOTO DO NÚCLEO DE MEDIAÇÃO DE
CONFLITOS NA 30ª DELEGACIA DE POLÍCIA CIVIL DE
FORTALEZA**

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Lilia Maia de Moraes Sales
Professora orientadora - UNIFOR

Prof^ª. Dra. Mônica Carvalho Vasconcelos
Professora coorientadora - UNIFOR

Prof. Dr. Gustavo Raposo Pereira Feitosa
Professor examinador - UNIFOR

Prof. Dr. José Ernesto Pimentel Filho
Professor examinador - UFPB

Dissertação aprovada em: 29 de agosto de 2013.

À minha família e, em especial, a quem chegou tão recentemente,
Clarice, trazendo o real sentido da minha vida.

AGRADECIMENTOS

À Deus, fonte de toda força e luz, sempre.

Aos meus pais, Iolanda e Valnir, por todo amor e dedicação dispensados a mim, por tudo que me deram e me ensinaram na vida.

Aos meus irmãos queridos, Ylana e Caio, pelos constantes incentivos e votos de confiança.

Ao meu esposo, Gustavo, pela amizade, amor, zelo e proteção constantes.

À minha Clarice, minha fonte de inspiração.

À minha tia-mãe Totó pela torcida sincera e, sobretudo, pela compreensão diante da minha constante ausência.

Às companheiras de pesquisa e da arte de mediar, Vita, Thalyany, Emmanuela, Kersey e Nadyegida, pelos ensinamentos e companheirismo.

À equipe da 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza, no bairro Jangurussu, Conjunto São Cristóvão, por ter, de modo geral, nos recebido de maneira afável e prestimosa.

Ao delegado Anderson Alcântara, à policial civil Ellen Márcia Lopes Santos de Carvalho e à mediadora e policial civil Elizabeth Jácomo por compartilhar a experiência do Projeto Mediar em Belo Horizonte e pela disponibilidade dos dados de forma tão desprendida e cordial.

À minha orientadora desde a graduação, Dra. Lília Maia de Moraes Sales, pelas incontáveis lições sobre a vida e a mediação de conflitos e por me ajudar na minha formação profissional.

À minha coorientadora Prof^a. Mônica Carvalho Vasconcelos, pela amizade, consideração e orientação.

Aos professores da banca examinadora, Gustavo Raposo Pereira Feitosa e José Ernesto Pimentel Filho, pela atenção ao trabalho e pelas observações feitas sobre a presente dissertação.

Ao Conselho Nacional de Justiça Acadêmico – CNJ, pelo incentivo contínuo à pesquisa jurídica.

Às queridas amigas, colaboradoras da Unifor, Patrícia, Cynthia, Lyvia, Ana Paula, Nadja e Sônia, pelo apoio e gentilezas contínuas.

*“Lo que se obtiene com violencia, solamente se puede mantener com violência [...] la humanidad no puede librarse de la violência más que por médio de la no violencia”
(Mahatma Gandhi)*

RESUMO

Desde a Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, o sistema de Segurança Pública ficou caracterizado constitucionalmente por ser dever do Estado, direito e responsabilidade de todos e com intuito de respeitar as leis e manter a ordem pública, por meio de ações preventivas e repressivas, protegendo o exercício dos direitos fundamentais. No entanto, antes dessa constituição não era possível associar o conceito de segurança pública a segurança dos cidadãos, com enfoque nas pessoas e de forma preventiva, pois por muito tempo definiu-se a segurança pública como segurança nacional. Para que houvesse essas mudanças foram necessárias transformações na formação policial para a realização de um policiamento preventivo, com formação baseada no respeito aos direitos fundamentais e no diálogo com a comunidade, por meio da prática de meios alternativos de solução de conflitos, como a mediação. A polícia cidadã é um exemplo deste policiamento, por estar junto à população e por ser capaz de identificar as pessoas e os conflitos sociais, ajudando-os na administração adequada destes litígios. Diante deste novo panorama de Segurança Pública Cidadã, a mediação de conflitos insere-se no espaço das delegacias de polícia civil como um instrumento de resolução consensual de conflitos e pacificação social. Assim, a presente dissertação visa verificar a adequação prática da mediação de conflitos no âmbito da Segurança Pública através da análise da experiência do Projeto Piloto do Núcleo de Mediação na 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza, situada no bairro Jangurussu, que durou um ano e dois meses. Para a consecução desse objetivo realizou-se levantamento bibliográfico, pesquisa documental e pesquisa de campo. Desta forma foi possível analisar os 579 atendimentos e verificar que 94% referiram-se a delitos de menor potencial ofensivo e também não delituosos envolvendo vizinhos, familiares ou conhecidos. Destes conflitos 72% eram conflitos adequados à mediação, e 62% foram solucionados por intermédio da mediação de conflitos. Verificou-se que do total de mediações realizadas 86% foram efetivamente solucionadas, o que proporcionou também a redução de registros de Boletins de Ocorrência e Termos Circunstanciados de Ocorrência naquele distrito policial. A inserção da mediação na delegacia trouxe mudanças e benefícios relatados pelos funcionários e atendidos pelo Núcleo de Mediação, revelando que além do auxílio prestado às atividades dos policiais, a prática da mediação de conflitos proporcionou aproximação e aumento da confiança entre população e polícia; acesso à justiça; criação de espaço de diálogo na comunidade; soluções adequadas aos conflitos; inclusão social; autonomia e empoderamento dos mediados; redução e prevenção da violência e construção de uma cultura de paz. Concluiu-se que há adequação prática entre mediação de conflitos e segurança pública, com o enfoque da segurança cidadã. Dados esses fatos, compreende-se a implantação de Núcleos de Mediação de Conflitos nas delegacias como uma eficiente alternativa para a política de segurança pública do Estado do Ceará.

Palavras-chave: Segurança Pública Cidadã; Mediação de Conflitos; Delegacia, Cultura de Paz.

ABSTRACT

Since 1988 Constitution, known as Citizen Constitution, the Public Security System was characterized constitutionality by being duty of state, right and responsibility of all, in intention to respect the laws and to maintain public order through preventive and repressive actions protecting the exercise of fundamental rights. However, before this Constitution, it was not possible to associate the concept of public security to citizens with a focus on people and preventively because public security is defined as national Security a long time ago. To these changes has been necessary transformation in police training for preventive policing based in respect for fundamental rights and dialogue with the community through practice of alternative ways to resolution of conflicts as mediation. The citizen police is an example of policing by being near the population and be able to identify people and social conflicts helping them to resolve these disputes. Before this new panorama of public Security citizen, the conflict mediation falls within the civil police station as a means of conflict resolution consensual and social peace. So this dissertation aims to verify the proper practice of conflict mediation in the context of public security through the analyses of experience of pilot project core mediation on 30th police station civil police of Fortaleza located in the neighborhood Jangurussu that lasted a year and two months. It was made a bibliographic research, a documentary research and field research to achieve this goal. Thereby, it was possible analyze the 579 attendances and to check that 94% refers to minor of lower offensive potential and not criminal involving neighbors or family. Seventy two percent (72%) of these conflicts was appropriate to mediation and 62% were solved through the mediation. It was found that all of these performed mediations, 86% were effectively resolved which provided also the reduction of bulletins occurrence and detailed terms of occurrence in that police station. Inserting the mediation in police station brought changes and benefits reported by employees and others persons served by the core mediation revealing that in addition to the assistance provided to the activities of the police the practice of conflict mediation approach provide an increased confidence among the population and police access to justice; dialogue between the community; appropriate solutions to conflict; social inclusion, autonomy and empowerment of mediated; reducing and preventing violence and building a culture of peace. It is concluded that there is practice adaptations between conflict mediation and public security with a focus in security with a focus in security citizen security. So it is understood that the implementation of core conflict mediation in police station as an efficient alternative to Public Security Policy in the state of Ceará.

Keywords: public citizen security, conflicts mediation, police station, culture of peace.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ.....	19
1.1 Segurança Pública: conceito e peculiaridades	20
1.2 A história constitucional da Segurança Pública no cenário brasileiro.....	23
1.2.1 A Segurança Pública na Constituição de 1824.....	23
1.2.2 A Segurança Pública na Constituição de 1891.....	25
1.2.3 A Segurança Pública na Constituição de 1934.....	27
1.2.4 A Segurança Pública na Constituição de 1937.....	28
1.2.5 A Segurança Pública na Constituição de 1946.....	30
1.2.6 A Segurança Pública na Constituição de 1967/69.....	31
1.2.7 A Segurança Pública na Constituição de 1988.....	32
1.3 Da Segurança Nacional à Segurança Cidadã.....	34
1.4 Segurança Pública Cidadã: aproximação entre polícia e comunidade	39
1.5 Policiamento Comunitário e a prática da Mediação de Conflitos	43
2 DESATANDO NÓS E CRIANDO LAÇOS	48
2.1 Mecanismos de solução de conflitos	49
2.1.1 <i>Negociação</i>	51
2.1.2 <i>Conciliação</i>	53
2.1.3 <i>Arbitragem</i>	54
2.1.4 <i>Mediação de Conflitos</i>	56
2.2 Conceito de Mediação de Conflitos	57
2.3 Características da mediação.....	58
2.3.1 <i>Conflito percebido como inerente às relações humanas</i>	58
2.3.2 <i>Conflitos aparentes e conflitos reais</i>	59
2.3.3 <i>Diálogo intenso e resignificação de valores</i>	60
2.3.4 <i>Da competição à cooperação e do perde-ganha ao ganha-ganha</i>	61
2.3.5 <i>Do individual ao coletivo</i>	62
2.3.6 <i>Restabelecimento ou aperfeiçoamento das relações</i>	62
2.4 Objetivos da mediação.....	63
2.5 Princípios da mediação.....	66
2.6 O mediador	69
2.7 Etapas e técnicas da Mediação	70

2.8 Tipos de conflitos passíveis de mediação.....	74
3 A EXPERIÊNCIA DO PROJETO PILOTO DO NÚCLEO DE MEDIAÇÃO POLICIAL NA 30ª DELEGACIA DE POLÍCIA CIVIL DE FORTALEZA	77
3.1 A experiência do Projeto Mediar em Minas Gerais	78
3.2 Autorização para a implantação do Projeto Piloto do Núcleo de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza.....	81
3.3 Escolha do bairro para implantação do Projeto Piloto do Núcleo de Mediação	82
3.4 A estrutura do Núcleo de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza	83
3.5 A equipe do Núcleo de Mediação Policial	85
3.6 Início das atividades e a divulgação do Núcleo de Mediação Policial.....	85
3.7 Os procedimentos adotados no Núcleo de Mediação Policial.....	86
3.8 Análise das estatísticas e dos resultados alcançados no Núcleo de Mediação Policial.....	89
3.8.1 <i>Atendimentos e tipos de conflitos</i>	90
3.8.2 <i>Vínculos e relações continuadas entre os atendidos</i>	92
3.8.3 <i>Total de mediações com e sem acordo e casos solucionados</i>	94
3.8.4 <i>Perfil socioeconômico das pessoas atendidas no Núcleo de Mediação Policial</i>	98
4 ANÁLISE QUALITATIVA DA EXPERIÊNCIA DO NÚCLEO DE MEDIAÇÃO NA 30ª DELEGACIA DE POLÍCIA CIVIL DE FORTALEZA	100
4.1 Benefícios alcançados através do Núcleo de Mediação Policial, colhidos por meio dos depoimentos das partes atendidas.....	100
4.1.1 <i>Aproximação da polícia com a comunidade - Mudança de percepção sobre a delegacia</i>	101
4.1.2 <i>Acesso à justiça e criação de espaço para construção de soluções de conflitos dialogadas</i>	103
4.1.3 <i>Entendimento do conflito e resignificação dos valores</i>	106
4.1.4 <i>Empoderamento das pessoas</i>	108
4.1.5 <i>Prevenção da má administração dos conflitos e construção de uma cultura de paz</i>	110
4.2 Estudo de casos mediados no Núcleo de Mediação Policial.....	112
4.2.1 <i>Um caso de perturbação do sossego entre vizinhos</i>	112
4.2.2 <i>Um caso de mediação e de advocacia</i>	115
4.2.3 <i>Um caso de conflito entre mãe e filha</i>	118
4.2.4 <i>Um caso de ameaça entre familiares</i>	120
4.2.5 <i>Alda e Maria, um conflito entre irmãs</i>	123

4.2.6 <i>Um caso de conflito entre vizinhos</i>	126
4.2.7 <i>Reflexões sobre os casos apresentados e a relação com a Segurança Cidadã</i>	129
4.3 A Mediação de Conflitos inserida no ambiente policial sob o olhar das mediadoras de Fortaleza e de Belo Horizonte	130
CONCLUSÃO.....	135
REFERÊNCIAS	140
ANEXO.....	148

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 regula o sistema de Segurança Pública cuja finalidade é preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas, abrangendo os mais variados tipos de delitos, desde os conflitos de menor potencial ofensivo aos mais complexos.

Para abranger esta diversidade de conflitos as ações dos agentes de Segurança Pública não devem ser apenas coercitivas e repressoras, pois diversos tipos de conflitos exigem destes agentes ações preventivas. O campo da Segurança Pública é complexo e medidas reativas isoladas praticadas pelos policiais não atendem adequadamente à função constitucional dos órgãos de Segurança. “Na segurança pública, medidas isoladas não funcionam, porque os problemas são complexos e têm várias conexões com diversos aspectos da vida social, econômica e cultural” (SOARES, 2006, p. 47).

A questão da Segurança Pública é regulamentada pelo artigo 144 da Constituição Federal de 1988 e é definida como direito e responsabilidade de todos os cidadãos. Dessa forma, os entes estatais não são os únicos responsáveis pela segurança pública. Todos os cidadãos brasileiros têm a responsabilidade de cuidar da segurança uns dos outros. O constituinte atribuiu ao Estado o dever principal, entretanto ao positivar que a segurança pública é direito e responsabilidade de todos, conferiu à sociedade não apenas a fruição, mas também a coparticipação na concretização da segurança pública.

A Constituição de 1988 além de exaltar a valorização do ser humano, a garantia dos direitos fundamentais e a concretização da cidadania, elaborou um novo modelo de policiamento, no contexto de uma segurança pública cidadã, voltada à prática preventiva. As práticas policiais devem ser pautadas em um modelo em que a função coercitiva dos policiais seja utilizada nos limites do Estado de Direito e sejam complementadas com o envolvimento da população.

Tornar a polícia cidadã e preventiva é fazer com que os agentes de segurança pública se aproximem da comunidade, consigam mediar e solucionar os problemas iniciais para que não se tornem problemas mais complexos e para que deles não decorram novos conflitos. As posturas mediadoras e preventivas se tornam, assim, funções básicas na ação policial.

O modelo de polícia baseado na prevenção aponta para um policiamento de maior proximidade com os cidadãos, através de uma metodologia dialogada e consensual de se efetivar a segurança, tornando-se, portanto, inclusiva. A aproximação entre polícia e comunidade facilita a resolução dos conflitos por iniciar um processo de confiança entre os agentes de segurança e a população, mostrando um caminho por meio do qual a segurança pública possa ser percebida e concretizada como responsabilidade de todos.

Por suscitar direitos e responsabilidades dos cidadãos somados à necessidade de ações preventivas por parte dos agentes policiais, a questão da segurança pública cidadã destaca-se no debate contemporâneo. A questão é como concretizar este mandamento constitucional?

Políticas públicas participativas, gestão de segurança inclusiva, participação popular, enfim, inúmeros são os caminhos que podem ser construídos para influir neste processo de mudança que busca prevenir e reduzir a violência e proliferar a paz. Essas considerações justificam a importância de se estudar sobre o direito fundamental à segurança e ainda sobre políticas públicas que garantam esse direito.

Passou-se então a se questionar a possível relação que haveria entre segurança pública e mediação de conflitos, a partir da experiência vivenciada pela orientadora da autora desse trabalho sobre a mediação comunitária¹. Um fato era recorrente nos núcleos de mediação comunitária, em funcionamento na cidade de Fortaleza desde 1999: recebiam constantes encaminhamentos de conflitos familiares e de vizinhança por delegados de polícia.

As delegacias de polícia, portanto, apresentavam-se como locais procurados pela população para resolução de conflitos de família e de vizinhança. A partir desse dado, surgiu a

¹ Em 2002, a Professora Lilia Maia de Moraes Sales desenvolveu pesquisas na área de mediação de conflitos em parceria com o Governo do Estado do Ceará – que desde 1998 desenvolvia o Projeto Casa de Mediação Comunitária (CMC) – e ajudou na implantação das Casas de Mediação, especialmente o do Pirambu e da Parangaba. As Casas de Mediação Comunitária tornaram-se Núcleos de Mediação Comunitária. Para aprofundar o conhecimento sobre a criação e o desenvolvimento da mediação comunitária no Estado do Ceará, verificar: SALES, 2010, p. 113-125.

inquietação: que tipos de conflitos estão sendo solucionados pelos agentes de segurança pública e que tipos de mecanismos seriam adequados a solucionar os conflitos recebidos pelas delegacias de polícia?

Em busca de respostas pesquisou-se sobre segurança pública e mediação de conflitos em dois projetos de pesquisa: “Mediação de conflitos como instrumento de inclusão e pacificação social: a proposta da implantação da mediação na Secretaria de Segurança Pública do Estado do Ceará”² e “Mediação de conflitos e a segurança pública: uma proposta de justiça restaurativa”³, no período de 2007 a 2010.

Os resultados mostraram que, ao se analisar os conflitos sociais em Fortaleza, capital do Estado do Ceará, por meio das estatísticas da Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (CIOPS), vinculada a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) – setor que recebe as ligações da população por meio do número de emergência 190 e compila as ocorrências que dão entrada nas delegacias –, os conflitos mais comuns solicitados pela população são: briga de família, desordem e embriaguez e desordem.

Esses tipos de questões representaram entre os anos de 2000 e 2008 mais de 50% dos casos registrados. Percebe-se que tais conflitos ocorrem, em sua grande maioria, entre pessoas conhecidas e que possuem relação contínua. As conclusões desses estudos apontaram para uma adequação teórica entre os conceitos segurança cidadã e mediação de conflitos. No entanto, estes resultados iniciais geraram novas indagações: A delegacia seria um ambiente favorável para a implantação de um núcleo de mediação de conflitos? Na prática a mediação de conflitos se adequaria à solução dos conflitos encaminhados à delegacia de polícia civil? Haveria real compatibilidade? Como a mediação seria encaixada na rotina das atividades da delegacia? Quais seriam os resultados alcançados com esta experiência inovadora?

² Esse projeto foi contemplado com o Edital Universal do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e tem por objetivo desenvolver uma tecnologia social que bem administre os conflitos sociais em Fortaleza, com a participação direta da população e de policiais civis e militares, contribuindo para a diminuição da violência urbana e para o fortalecimento dos vínculos de confiança entre os atores envolvidos.

³ Este projeto foi contemplado com o Edital de Segurança Pública da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FUNCAP, cujo objetivo é apresentar um estudo da prevenção terciária por meio da análise de práticas e políticas legais que promovam a reinserção social e a redução de reincidências criminais, utilizando-se o instituto da justiça restaurativa, isto é, da mediação de conflitos penais como instrumento democrático de resolução de conflitos, inclusão e pacificação social.

A presente dissertação foi elaborada com o objetivo de responder a esses questionamentos. O tema central a ser verificado é a adequação prática da mediação de conflitos no âmbito da Segurança Pública através da análise da experiência do Projeto Piloto do Núcleo de Mediação na 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza, situada no bairro Jangurussu, que durou um ano e dois meses.

O Projeto utilizou a mediação de conflitos, no período de agosto de 2010 à outubro de 2011, visando solucionar de modo adequado e eficaz determinados conflitos que foram registrados naquela delegacia.

Este núcleo foi criado pela parceria estabelecida entre a Universidade de Fortaleza e a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará, através do Convênio 034/2010 (em anexo). Esta pesquisa é resultado do trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Polícia Civil, do qual fui supervisora e mediadora⁴.

Para a consecução desse objetivo realizou-se levantamento bibliográfico, pesquisa documental e pesquisa de campo. No estudo bibliográfico, foram utilizados livros, artigos e periódicos científicos; o levantamento documental foi realizado a partir do estudo das estatísticas do CIOPS – Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (Governo do Estado) sobre os conflitos decorrentes das ligações para o número 190, as ocorrências por bairro e os conflitos de menor potencial ofensivo.

Antes da implantação do Núcleo de Mediação Policial coletaram-se, ainda, os dados e as estatísticas do estudo da experiência do Projeto Mediar na cidade de Belo Horizonte – MG. E foi realizada pesquisa em Fortaleza a partir de informações colhidas por meio de questionários aplicados junto à sociedade sobre o reconhecimento das delegacias como ambiente de acesso à justiça.

⁴ A escolha pela análise do tema, além da relevância do assunto, deu-se em continuidade ao meu envolvimento no desenvolvimento da pesquisa acerca da temática de Mediação de Conflitos. Durante a graduação no curso de Direito, pela Universidade de Fortaleza (Unifor), fui contemplada, em 2008, com bolsa de pesquisa pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP) para desenvolver pesquisa sobre Mediação Comunitária. Em 2009, para o trabalho de conclusão de curso, desenvolvi pesquisa com intuito de analisar a possibilidade e a adequação da Mediação nas Varas de Família do Fórum Clóvis Beviláqua. Em seguida participei da pesquisa do Projeto Mulheres da Paz, desenvolvido pelo Ministério da Justiça e executado pela Unifor, para formação de mediadoras sociais no bairro do Grande Bom Jardim, onde lecionei sobre Mediação. Em 2010 ministrei aulas no Projeto Mediação Escolar, para a capacitação de adolescentes, futuros mediadores escolares. Supervisionei e integrei a equipe de mediadoras do Núcleo de Mediação da 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza, motivo pelo qual desenvolvi a presente pesquisa.

Para a pesquisa de campo realizada no Núcleo de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Polícia Civil foram utilizados diferentes métodos de investigação e de instrumentais, tais como realização de entrevistas, aplicação de questionários, análise de relatórios estatísticos semanais, diários das mediadoras, fichas de atendimento e de acompanhamento, além de realização e observação de mediações.

Para desenvolver o presente trabalho e alcançar de forma adequada o objetivo final – avaliar a adequação prática da mediação junto à Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do estado do Ceará, – o trabalho foi dividido em quatro capítulos, partindo-se de uma perspectiva geral sobre a segurança pública para alçar circunstâncias e aspectos específicos sobre o assunto e sua adequação com a mediação de conflitos, para, ao final, tecer considerações a respeito da experiência da implantação da mediação na seara da segurança pública e, conseqüentemente, da adequação prática da inserção da metodologia da mediação de conflitos nas delegacias que compõem a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará.

O primeiro capítulo parte da idéia geral de segurança, para dispor sobre a especificidade da segurança pública, sua origem terminológica e histórica, a ontologia constitucional brasileira, e como, ao longo do tempo, houve uma mudança de perspectiva quanto à sua aplicabilidade e ao seu próprio conceito, visto que outrora a segurança era visualizada apenas como artigo de obrigação do Estado, principalmente no tocante a defesa nacional. Atualmente, após a Constituição Federal de 1988, segurança pública passou a ser compreendida como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Expõe-se neste capítulo a corresponsabilidade da sociedade pela segurança pública e a necessidade de parceria entre Estado e sociedade, iniciando-se o aprofundamento sobre o sentido de polícia inclusiva, trazendo a polícia comunitária como prática de polícia próxima da sociedade, que respeita os direitos humanos e que, em função dos problemas vivenciados pelos cidadãos, passa a aplicar o diálogo como meio para resolver controvérsias. Daí analisa-se os tipos de conflitos recebidos por essa polícia e inicia-se a proposta de uma prática com mecanismos de solução de litígios fundados no diálogo, como a mediação de conflitos, instrumento de colaboração para a adequada resolução das controvérsias que estimula a percepção da segurança pública como responsabilidade de todos.

O segundo capítulo é dedicado à mediação de conflitos, seu conceito, princípios, objetivos, procedimento, características e peculiaridades que apontam a compatibilidade para

apresentar-se como mecanismo a ser utilizado como ponto de referência para práticas de prevenção e resolução de problemas, inclusão e pacificação social, daí resultando a sua adequação teórica aos princípios atuais norteadores da segurança pública.

O terceiro capítulo visa verificar a efetividade da prática da mediação de conflitos no âmbito da Segurança Pública por meio da análise da experiência do Projeto Piloto do Núcleo de Mediação Policial, que durou um ano e dois meses, na 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza, situada no bairro Jangurussu. Este capítulo mostra uma análise quantitativa da pesquisa, expondo os procedimentos adotados pelo Núcleo de Mediação Policial, a estrutura física, o perfil socioeconômico dos atendidos, os tipos de conflitos solucionados, a capacitação das mediadoras, os vínculos entre os conflitantes e os resultados alcançados pelo Núcleo de Mediação Policial durante esta experiência.

O último capítulo analisa qualitativamente a experiência do Projeto Piloto do Núcleo de Mediação Policial, dando uma abordagem exploratória, com intuito de complementar os dados quantitativos analisados no capítulo anterior.

As conclusões desse trabalho apontam para uma adequação entre os conceitos segurança cidadã e mediação de conflitos; para a evidência de que mais de 50% dos conflitos encaminhados às delegacias de polícia do Estado do Ceará são conflitos de família e vizinhança, conflitos que guardam a peculiaridade de envolvimento emocional e (ou) relação continuada, adequando-se assim à mediação de conflitos; a percepção do cidadão de que a delegacia é espaço de acesso à justiça e a forte probabilidade de êxito dessa iniciativa que apresentou importantes resultados.

Estes resultados foram registrados durante as pesquisas, destacando-se entre os mais relevantes: aproximação e aumento da confiança entre população e polícia; acesso à justiça; criação de espaço de diálogo na comunidade; soluções adequadas aos conflitos; inclusão social; autonomia e empoderamento dos mediados; auxílio das atividades policiais; redução e prevenção da violência e construção de uma cultura de paz.

Apona-se assim, a partir desse estudo, que o diálogo científico aberto é capaz de traduzir e de efetivar os anseios do cotidiano social e apontar caminhos, nesse caso específico, para possíveis aprimoramentos na política de segurança pública dos estados brasileiros.

1 SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ

O sistema de Segurança Pública brasileiro é regulamentado pela Constituição Federal de 1988 e possui o dever de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas, abrangendo todos os tipos de delitos, desde os conflitos iniciais aos mais complexos. “Hoje, as polícias civis e militares trabalham dos delitos de menor potencial ofensivo aos de maior complexidade. Dessa maneira, o lastro para atuação dessas corporações fica bastante largo.” (SOUSA, 2012, p.22). Para isso o sistema é constituído por uma grande estrutura composto pelos órgãos da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar.

Dentre as questões que desafiam a Segurança Pública poucas podem ser consideradas mais urgentes do que a preocupação com as ações policiais para que não sejam apenas coercitivas e repressoras. Diversos tipos de conflitos exigem dos agentes de segurança pública ações preventivas. Portanto abranger esta complexidade de delitos, segundo Palmieri,

requer, então, pensar *mais aquém* e *mais além* da mera resposta ao fato delituoso (resposta que *também* deve ser pensada). Mais aquém, porque existe um contexto em que emerge o fato delituoso, que inclui as características da convivência social e a relação dos cidadãos com as instituições e, em particular, com as forças de segurança. Mais além porque tanto o infrator como a vítima são parte de um dispositivo que os ultrapassa e que abarca os modos como os cidadãos desenvolvem seus vínculos e resolvem seus conflitos. (PALMIERI, 2003, p.12).

O campo da Segurança Pública é complexo e medidas reativas isoladas exclusivamente praticadas pelos policiais não atendem adequadamente à função constitucional dos órgãos de Segurança.

A Constituição Federal, por meio do art.144, regulou a questão da Segurança Pública como direito e responsabilidade de todos os cidadãos. “Isto demonstra o grau de abertura que cada organização policial deve ter para ser fiscalizada, receber sugestões e interagir com a sociedade, como forma de melhorar seus serviços.” (SOUSA, 2012, p.19).

Assim, por suscitar direitos e responsabilidades dos cidadãos somados às ações preventivas para reduzir a violência, a questão da segurança pública cidadã destaca-se no debate contemporâneo. A questão é como concretizar este mandamento constitucional?

Políticas públicas participativas, gestão de segurança inclusiva, participação popular, enfim, inúmeros são os caminhos que podem ser construídos para influir neste processo de mudança que busca prevenir a violência e proliferar a paz. Portanto, estudar o tema, requer o esclarecimento do conceito, da origem terminológica e da história constitucional para melhor elucidação da sua prática.

1.1 Segurança Pública: conceito e peculiaridades

Na teoria jurídica é necessário delimitar as esferas possíveis de interpretação do termo “segurança” a fim de elucidar o entendimento e especificar a aplicabilidade da matéria, pois o gênero segurança possui várias espécies de classificação como: segurança jurídica, segurança nacional, segurança social e segurança pública.

Na teoria jurídica a palavra “segurança” assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos dependente do adjetivo que a qualifica. “Segurança jurídica” consiste na garantia de estabilidade e de certeza dos negócios jurídicos, de sorte que as pessoas saibam de antemão que, uma vez envolvidas em determinada relação jurídica, esta mantém-se estável, mesmo se modificar a base legal sob a qual se estabeleceu. “Segurança social” significa a previsão de vários meios que garantam aos indivíduos e suas famílias condições sociais dignas; tais meios se revelam basicamente como conjunto de direitos sociais. [...] “Segurança nacional” refere-se às condições básicas de defesa do Estado. “Segurança pública” é manutenção da ordem pública interna. (SILVA, 2010, p. 777).

Portanto, a especificação que esta pesquisa se refere é a “pública”, pois esta se relaciona à manutenção do estado democrático de Direito, da preservação da incolumidade dos indivíduos, do patrimônio e da ordem pública, interpretada pela convivência pacífica entre as pessoas e com os bens em determinada sociedade sob a proteção do Estado. “No conceito de ordem pública se compreende a ordem administrativa geral, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas.” (MEIRELLES, 1989, p. 58).

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 144, *caput*, conceitua a segurança pública, *in verbis*: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]” Portanto, segurança pública no mundo moderno transformou-se em

problema público e com caráter de dever estatal, no entanto, a questão da ordem já foi um problema de cunho privado nas sociedades ocidentais. (SAPORI, 2007).

A finalidade precípua da Segurança Pública é preservar a ordem pública e zelar pela incolumidade do patrimônio dos cidadãos e de suas integridades físicas.

Ordem pública será uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes. Convivência pacífica não significa isenta de divergências, de debates, de controvérsias e até de certas rusgas interpessoais. Ela deixa de ser tal quando discussões, divergências, rusgas e outras contendas ameaçam chegar às vias de fato com iminência de desforço pessoal, de violência e do crime. A *segurança pública* consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses. Na sua dinâmica, é *uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas*. (SILVA, 2010, p. 777-778).

Ordem pública visa resguardar a tranquilidade, a salubridade, o bem-estar coletivo, no entanto não é sinônimo de ausência de conflitos. Há ordem pública diante de conflitos, desde que estes não ameacem chegar às vias de fato. Nos Estados democráticos de direito contemporâneos a ordem é mantida através da obediência a diversos institutos legais, respeitando-se a máxima *ordem sob a lei*. (SAPORI, 2007).

Segurança pública é pré-requisito para consolidação dos processos democráticos e, também, valor fundamental para que se tenha qualidade de vida. É ela quem garante a integridade física e moral do cidadão, bem como o direito ao patrimônio conquistado. Sem tal garantia, um país dificilmente floresce, tanto do ponto de vista econômico quanto do social. (CARDIA, 1997, p. 16).

O conceito de segurança pública é associado ao de segurança do direito, por ser esta simultaneamente dever e direito, ato de responsabilidade e de garantia legal, daí resultar a noção de ser um “estado anti-delitual, proveniente da observância das normais sanções, com ações policiais repressivas ou preventivas típicas, na limitação das liberdades individuais, mas sempre sob o prisma legal, sob pena de serem ilegais”. (HOLANDA, 1988, p. 43).

São defendidas também as ordens jurídica e política⁵ pela segurança pública, em virtude desta possuir a tutela policial e penal. Assegura-se, desta forma, o cumprimento das

⁵ A ordem jurídica é entendida como o “complexo de regras e princípios ditados pelo poder público, como normas obrigatórias, para que se regulem e se protejam todas as relações e interesses dos cidadãos entre si, e entre eles e o próprio Estado, no intuito de manter a própria ordem social e política do Estado.” (SILVA, 2004, p. 987) e a ordem política é “o conjunto de princípios responsáveis pela harmonização das funções e relações internas e externas do Estado.” (SILVA, 2004, p. 987).

normas e a proteção das relações entre pessoas, instituições e entre os cidadãos e o Estado, o que torna peculiar o caráter de serviço público essencial do Estado.

Assim, entende-se que Segurança Pública está diretamente relacionada a um amplo campo de definições, que se desdobra em assegurar a tranquilidade dos cidadãos, prevenir atos de violência, aplicar sanções àqueles que descumprem as regras, manter a convivência pacífica entre as pessoas, cuidar da incolumidade do patrimônio e da integridade física dos indivíduos, garantir o cumprimento das normas e manter a ordem pública. De forma abrangente o Ministério da Justiça define Segurança Pública no Projeto BRA 04/029 Segurança Cidadã⁶.

Segurança pública – conjunto de processos destinados a garantir o respeito às leis e a manutenção da paz social e ordem pública. Inclui ações para prevenir e controlar manifestações de criminalidade e de violência, visando a garantia do exercício de direitos fundamentais. Abrange instrumentos de prevenção, vigilância, repressão, reparação, garantia de liberdades individuais e defesa de direitos sociais. Deve estar articulada com ações sociais priorizando a prevenção e buscando atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social. (PROJETO BRA 04/029, 2008, p. 6).

Este largo campo de abrangência não esteve sempre vinculado ao conceito de segurança no Brasil. Ao longo do tempo, assim como os valores e as leis também se modificaram, a definição de segurança pública mudou. As transformações são constantes, haja vista a construção e o aprimoramento político e jurídico da sociedade. Torna-se, portanto, salutar discorrer sobre a evolução constitucional da Segurança Pública no Brasil.

A propósito, no cenário mundial, o tema Segurança encontra-se no artigo 2º da Primeira Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789⁷, descrito como direito natural e imprescritível do homem. Anos depois a Declaração Universal dos Direitos

⁶ Para obter maiores detalhes sobre o Projeto BRA 04/029, verificar projeto na íntegra. Disponível em: <http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceosp/pesquisa/1seguranca_publica_nas_conferencias_brasileiras.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2013.

⁷ Ver documento na íntegra. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf> Acesso em: 23 mar. 2013.

Humanos da Organização das Nações Unidas⁸ ratificava em seu artigo 3º, *in verbis*: “Todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”.

1.2 A história constitucional da Segurança Pública no cenário brasileiro

O instituto da Segurança Pública se encontra expresso desde o primeiro texto constitucional brasileiro. Inicialmente, sua abrangência era limitada à defesa do Estado-Nação, à segurança nacional. Atualmente, sob vigência da Constituição Federal de 1988, encontra-se descrito desde o preâmbulo, penetrando pelo artigo 5º, *caput*, o que o distingue como direito fundamental e cláusula pétrea, pelo artigo 6º, *caput*, distinguindo-o como direito social, e também se encontra detalhado em artigo próprio, o 144.

1.2.1 A Segurança Pública na Constituição de 1824⁹

A Constituição de 1824, denominada de “Constituição Política do Império do Brasil”, outorgada em 25 de março, foi audaz por instituir uma forma unitária de Estado e centralizar o poder político-administrativo nas mãos do imperador, o que a caracterizou pela forma de governo monárquica.

O Diploma Constitucional do Império, fortemente influenciado pelas idéias de Clermont Tonerre e Benjamin Constant, sobretudo na formulação da dinâmica e estrutura do Poder Moderador, foi a receita institucional encontrada pelo imperador para perpetuar-se no trono. (BULOS, 2001, p. 25).

E também por dividir o território em províncias, consagrar o catolicismo como religião oficial e por determinar as quatro funções políticas do Império: Moderadora, Legislativa, Executiva e Judiciária.

O desenvolvimento prévio da sociedade, sob um regime colonial, não criara, por si mesmo, uma nação. Mas dera origem a estamentos em condições econômicas, sociais e políticas de identificar o seu destino histórico com esse processo. Desse modo, a constituição de um Estado nacional independente representava o primeiro passo para concretizar semelhante destino. (FERNANDES, 2008, p. 76).

⁸ Ver documento na íntegra. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 23 mar.2013.

⁹ Constituição de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 20 mar. 2013.

No Título 8º - “Das disposições gerais e garantias dos direitos civis e políticos dos Cidadãos Brasileiros” - artigo 179, *caput*, é assegurada a segurança individual como direito fundamental, por encontrar-se no âmbito dos direitos civis e políticos. *In verbis*:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a **segurança individual**, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. (Grifo nosso).

No artigo 102, *caput*, concede ao Imperador a atribuição de Chefe do Poder Executivo, auxiliado pelos Ministros de Estado, e no inciso XV dá-lhe o dever de prover a segurança interna e externa do Estado, ou seja, o dever de garantir a segurança pública.

Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principaes attribuições: [...] XV. Prover a tudo, que fôr concernente á **segurança interna, e externa do Estado**, na fôrma da Constituição. (Grifo nosso).

O texto constitucional dispõe, ainda, sobre a responsabilidade dos Ministros de Estado pelo que for feito contra a segurança dos cidadãos e atribui às câmaras municipais, por meio de Lei regulamentar a capacitação e formação da postura policial.

Art. 133. Os Ministros de Estados serão responsáveis: [...] V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, **segurança**, ou propriedade dos Cidadãos. [...]

Art. 169. O exercicio de suas funções municipaes, formação das suas Posturas **policiaes**, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar. (Grifos nossos).

A Guarda Municipal criada em 1831 possuía a aparente finalidade de garantir a ordem, no entanto caracterizou-se como instrumento de domínio e perseguição para aqueles que descumpriam às ordens imperiais. (FAORO, 2001). A ascensão dos policiais para fazer parte da Guarda se dava por nomeação do Governo Geral, apesar das atribuições da segurança pública ser determinada pelas câmaras municipais.

Assim, o texto constitucional de 1824 tornou-se o símbolo do absolutismo imperial caracterizado pelo Poder Moderador. Havia, portanto, razões para que surgisse o clima de insegurança institucional devido às inúmeras insatisfações e aos embates políticos, por conta do sufocamento dos governos provinciais¹⁰ e das casas legislativas. (BONAVIDES; ANDRADE, 1990).

¹⁰ As Províncias não podiam legislar sobre os principais assuntos de seu interesse, pois todos os temas, após deliberação dos Conselhos Gerais da Província, eram remetidos ao Poder Executivo Central para análise como

A constituição de 1824 era a expressão, portanto, das intervenções antidemocráticas e do despotismo do Imperador, que instigava os ânimos reacionários. O descontentamento com este cenário incitou, ainda mais, as ideias liberais e a insurreição, fato que resultou na renúncia do poder em 7 de abril de 1831. Iniciavam-se as regências (período da história brasileira, entre 1831 e 1840, em que houve um Governo de Regentes, entre os reinados de D. Pedro I e D. Pedro II, por Pedro II ser menor de idade).

No período regencial o poder ficou um pouco mais descentralizado, direcionando-os aos municípios. O Código de Processo Penal de 1832 “deu fisionomia nova aos municípios, habilitando-os a exercer, por si mesmos, atribuições judiciárias e policiais, num renascimento do sistema morto desde o fim do século XVII”. (FAORO, 2001, p. 351).

No entanto, tratava-se de uma descentralização superficial, pois o Ato Adicional de 1834 não delegava os instrumentos de poder político e nem concedia ampla autonomia aos municípios. Somava-se a isso a ilegitimidade do poder do regente aliado à falta de texto normativo que autorizasse a descentralização de poder e concedesse autonomia às províncias. Estes fatos expressavam o quão provisório seria esta forma de governar.

1.2.2 A Segurança Pública na Constituição de 1891¹¹

O texto constitucional de 1891, denominado Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, foi imbuído pelo positivismo e sofreu forte influência de Montesquieu. As modificações trazidas por esta Constituição foram a criação do Estado laico, em que se separou o Estado e a Igreja, mantendo-se o poder público neutro; a disposição das funções do Estado: Executiva, Legislativa e Judiciária e a previsão expressa do habeas corpus. O Estado caracterizou-se pela forma federativa, sob o aspecto dualista, ou seja, separaram-se as competências entre União e Estados-membro. Estes passaram a ter sua própria competência legislativa em matéria eleitoral (BULOS, 2001).

Nesta Constituição é estabelecida a descentralização tão requerida no período Imperial. “Para que o laço federal possa durar, primeiro a união há de ser livre, segundo, há de reduzir-se a ação do governo central ao mínimo possível, resumindo-se a regular

projeto de lei da Assembléia Geral do Império. O Imperador podia, até mesmo, executá-los sem o conhecimento da Assembléia. (BONAVIDES; ANDRADE, 1990).

¹¹ Constituição de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 18 mar. 2013.

exclusivamente os interesses comuns dos Estados brasileiros”. (VARELA, 2002, p. 48). E mais, a primeira constituição republicana garante no Título IV (Dos cidadãos brasileiros) dentro Seção II (Declaração de Direitos) a segurança, *in verbis*:

Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à **segurança individual** e à propriedade. (Grifo nosso).

Da mesma forma aborda o aspecto da segurança nacional, atribuindo privativamente ao Congresso Nacional a competência para escolher o regime conveniente à segurança das fronteiras; utilizar a guarda nacional nos casos previstos e legislar sobre polícia.

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional: [...] 16º - Adotar o regime conveniente à **segurança das fronteiras**; [...] 20º - mobilizar e utilizar a **guarda nacional ou milícia cívica**, nos casos previstos pela Constituição; [...] 30º - legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a **polícia**, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União. (Grifos nossos).

Diante de todas essas mudanças sucederam inúmeras críticas indicando a ineficácia do texto constitucional, e, principalmente, o despreparo dos constituintes de 1891 por terem elaborado uma nova constituição ao invés de aprimorar a passada.

[...] a atitude mental de quem pretenda reformar a constituição política de um país, deve ser, não a de idear o mais belo plano, com os dados desta ou daquela filosofia, para substituir o que existe; mas, sim, observar qual a constituição histórica da sociedade correspondente e, conhecida esta, adotar, como critério, uma sã filosofia, não para descobrir a melhor forma de governo, sim aquela que lhe seja adaptável, isto é, uma filosofia que lhe ajude a desvendar o que a constituição referida tem de imutável e o que tem de modificável. (VARELA, 2002, p. 25).

Os constituintes adotaram como modelo o texto constitucional norte-americano e revelaram que não houve análise minuciosa para verificar se os preceitos normativos delimitados na Carta Política americana seriam adequados ao Brasil, o que ocasionou instabilidade na República.

As instituições que tal estudo nos revele serem imprecíveis e da essência mesma da própria sociedade, cumpre que as respeitemos no plano inovador; aquelas que tem caráter transitório e cuja oportunidade passou, é dever nosso eliminá-las, ficando-nos ainda o arbítrio de melhorar as primeiras, dentro dos limites de variação dos fenômenos respectivos. [...] Esta é a única racional atitude de um espírito reformador, este é o critério que deve inspirar seus labores. (VARELA, 2002, p. 25).

1.2.3 A Segurança Pública na Constituição de 1934¹²

A Constituição de 1934, também denominada de Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, é elaborada em meio ao pensamento federalista nacional e às exigências liberais de descentralização, o que registrou em seu texto elementos sócio-ideológicos com finalidade social.

As primeiras constituições, de 1824 e 1891, pregavam a plenitude da propriedade privada, sem designar qualquer intervenção estatal. No entanto, após a reforma constitucional de 1926 foi atribuído ao Congresso Nacional a tarefa de legislar sobre comércio interno e externo e o poder de autorizar limitações na propriedade privada.

O período entre as guerras mundiais, de 1919 à 1939, foi a época do descrédito e da crise da sociedade liberal. Levantaram-se correntes extremistas de direita e de esquerda e surgiram regimes fortes¹³ em vários países, o que fez com que a democracia liberal e o liberalismo econômico fossem colocados em xeque. Internamente, a Revolução de 1930 reclamava a reconstitucionalização e a redemocratização do Brasil. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2007).

Assim, a Constituição de 1934 segue o novo modelo de governo em que o Estado intervém na ordem econômica e social. Com este intuito introduz a Justiça Trabalhista, a Eleitoral e também o voto secreto; positiva os direitos sociais; assegura o acesso das mulheres à cidadania; institucionaliza órgãos como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e os Conselhos Técnicos; elabora o mandado de segurança e a ação popular; nomeia o Supremo Tribunal Federal à “Corte Suprema”, composta por 11 ministros; (BULOS, 2001). Ademais, garante aos brasileiros a inviolabilidade do direito à segurança, dispondo-o no Título II, dentre os direitos e garantias individuais.

Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à **segurança individual** e à propriedade, nos termos seguintes: (Grifo nosso).

¹² Constituição de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 18 mar. 2013.

¹³ Tais como o Fascismo de Mussolini na Itália e o Nazismo de Hitler na Alemanha, dentre outros.

Além disso, o texto constitucional atribuiu competência privativa à União para organizar a defesa nacional externa e prover a polícia marítima e portuária. Previu como crime de responsabilidade do Presidente da República atentar contra a segurança interna do país e definiu que as polícias militares são reservas do Exército, *in verbis*:

Art. 5º. Compete privativamente à União: [...] V – organizar a defesa externa, a **polícia e segurança** das fronteiras e as forças armadas; [...] XI - prover aos serviços da **polícia marítima e portuária**, sem prejuízo dos serviços policiais dos Estados; [...]

Art. 57. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra: [...] e) a **segurança interna** do País; [...]

Art. 167. As **polícias** militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União. (Grifos nossos).

Conclui-se que o traço democrático, voltado para o aspecto social e da coletividade, foi o distintivo da Constituição de 1934. No entanto estas características se chocaram com fortes pensamentos políticos da oposição.

O traço dominante da Constituição de 1934 foi o seu caráter democrático, com certo colorido social, traduzido no esforço, que acabou se mostrando infrutífero, de conciliar a democracia liberal com o socialismo, no domínio econômico-social; o federalismo com o unitarismo, no âmbito político; e o presidencialismo com o parlamentarismo, na esfera governamental. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2007, p. 158).

1.2.4 A Segurança Pública na Constituição de 1937¹⁴

Esta Constituição tornou-se conhecida pelo nome Polaca, por ter sido inspirada no texto ditatorial polonês de 1935. Diferente dos textos constitucionais brasileiros anteriores, o de 1937 não resultou do trabalho de representação popular por meio dos constituintes.

O golpe de 10 de novembro de 1937 impôs uma carta constitucional que encerrou o rápido período de vigência da Constituição de 1934, nascida da Assembléia Nacional Constituinte. Pode-se afirmar que até então as Constituições haviam sido resultantes de debates e decisões constituintes. Mesmo a Constituinte de 1824, outorgada por D. Pedro I, deve ser considerada como fruto do trabalho dos constituintes. Quando o texto já estava concluído, o Imperador dissolveu a Assembléia, mas a Carta que outorgou foi na sua integralidade, a que os irmãos Andradas e outros ilustres brasileiros haviam preparado. Por isso, pode-se afirmar que a Constituição de 1937, foi a primeira que dispensou o trabalho de representação popular constituinte. (BONAVIDES; ANDRADE, 1990, p. 339).

¹⁴ Constituição de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 19 mar. 2013.

Getúlio Vargas impôs em 1937 uma nova ordem ditatorial, denominada Estado Novo, por meio de um Golpe de Estado, em que revogou a Constituição de 1934 e outorgou o novo texto constitucional, sob expressa razão aparente em seu preâmbulo de que as cartas anteriores não atendiam a segurança, a defesa de paz e o bem-estar do povo, in verbis:

ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da **segurança** e do bem-estar do povo; [...] Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua **segurança**, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País:. (Grifo nosso).

A intervenção estatal foi a característica marcante da constituição de 1937, em que se dispensaram caminhos de liberdade, de descentralização e se retirou a autonomia dos estados federados. Sob esse viés algumas decisões de cunho intervencionista foram tomadas, tais como conceder ao Presidente da República autoridade suprema, podendo influenciar inclusive sobre as decisões judiciais e reduzir os direitos e garantias individuais, dentre outras.

A Constituição de 1937, enfim, está na base do surgimento de uma burocracia estatal com pretensões legislativas, de um Poder Executivo centralizado e extremamente forte, de um Legislativo pulverizado e convertido em Conselho Administrativo. Ela é o reflexo de uma corrente autoritária de pensamento que subjogou nossas melhores esperanças democráticas. [...] A constituição de 37 não respeitou nem mesmo seu próprio texto, concentrando direitos numa única pessoa (o Presidente). Ela foi o biombo de uma ditadura que sequer tinha preocupações com os disfarces. (BONAVIDES; ANDRADE, 1990, p. 333).

O autoritarismo de Getúlio Vargas consolidou-se pela sua força normativa que tornou a legislação ordinária robusta e seguiu a conveniência ditatorial, causando frustração institucional e social.

Concernente à segurança, o texto constitucional assegura, na seção Dos Direitos e Garantias Individuais, a segurança individual e atribui privativamente à União a competência para organizar a defesa da segurança e legislar sobre a matéria. Dispõe, por fim que o uso dos direitos e garantias assegurados na constituição será limitado em benefício do bem público e das exigências da segurança da Nação.

Art. 15. Compete privativamente à União: [...] IV - organizar a defesa externa, as forças armadas, a **polícia e segurança** das fronteiras;. [...]

Art. 16. Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: [...] V - o bem-estar, a ordem, a tranqüilidade e a **segurança públicas**, quando o exigir a necessidade de unia regulamentação uniforme; [...] XXVI - organização, instrução, justiça e garantia das forças **policiais** dos Estados e sua utilização como reserva do Exército;. [...]

Art. 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à **segurança individual** e à propriedade, nos termos seguintes; [...]

Art. 123. A especificação das garantias e direitos acima enumerados não exclui outras garantias e direitos, resultantes da forma de governo e dos princípios consignados na Constituição. O uso desses direitos e garantias terá por limite o bem público, as necessidades da defesa, do bem-estar, da paz e da ordem coletiva, bem como as exigências da **segurança da Nação e do Estado** em nome dela constituído e organizado nesta Constituição. (Grifos nossos).

O termo segurança tão exaltado nesse texto constitucional referia-se a defesa da Nação e do Estado, disfarçado como direito de segurança individual.

*1.2.5 A Segurança Pública na Constituição de 1946*¹⁵

Com o fim da II Guerra Mundial houve recomposição de princípios constitucionais e reformulação de constituições ou promulgações de outras em vários países como Itália, França, Alemanha entre outros que influenciaram diretamente a reconstitucionalização do Brasil, após a queda de Getúlio Vargas.

Eurico Dutra foi eleito pelo voto direto e sua primeira grande ação interna foi a convocação da Assembleia Constituinte, representando várias correntes: direita, conservadora, progressistas, socialistas, comunistas entre outras, com intuito de discutir as leis que iriam compor a nova Carta Magna de 1946, que visava, prioritariamente, redemocratizar o país e recuperar o princípio federativo, concedendo autonomia aos municípios.

A constituição de 1946 nos traz a certeza de que toda ditadura, por mais longa e sombria, está determinada a ter um fim. E, no caso da ditadura de Vargas, pode-se dizer que a luz que se seguiu às trevas foi de especial intensidade: o liberalismo do texto de 46 deve ser motivo de orgulho para todos os brasileiros. (BONAVIDES; ANDRADE, 1990, p. 409).

Quanto à questão da segurança esta foi assegurada como direito inviolável e estabeleceu-se que as polícias militares seriam responsáveis pela segurança interna e manutenção da ordem, segundo os artigos:

Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a **segurança individual** e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

¹⁵ Constituição de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 19 mar. 2013.

Art. 183. As **polícias militares** instituídas para a **segurança interna** e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército. (Grifos nossos).

Embora tenha alcançado o principal objetivo de redemocratização, o texto constitucional de 1946 formou-se com base nas Cartas de 1891 e 1934, “voltou-se, assim, às fontes formais do passado, que nem sempre estiveram conformes com a história real, o que constituiu o maior erro daquela Carta Magna, que nasceu de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores, que provaram mal.” (SILVA, 2010, p.85).

1.2.6 A Segurança Pública na Constituição de 1967/69¹⁶

Sob a égide da Constituição anterior sucederam-se crises políticas e conflitos constitucionais de poderes, e diante das necessidades de reforma constitucional, a Carta Magna de 1967 surge sob poderosa influência da Constituição de 1937, cujas características básicas foram extraídas. “Queremos devolver o Brasil à democracia, diziam os militares, mas antes vamos aproveitar o momento para introduzir algumas reformas e mudanças que possam garantir a longevidade de nossa “democracia” e a articulação do Brasil com a economia mundial”. (BONAVIDES; ANDRADE, 1990, p. 429).

As mudanças trazidas pelo texto constitucional não foram baseadas em valores democráticos, e sim no autoritarismo peculiar do período da ditadura militar.

O texto constitucional destinava competência à União para organizar e manter a Polícia Federal, apurar as infrações penais contra a segurança nacional e a ordem social; legislar sobre as polícias militares. Atribuía à polícia militar a função de manter a ordem e a segurança interna dos Estados e, por fim, assegurava a inviolabilidade do direito à segurança.

Art. 8º. Compete à União: [...] VII - organizar e manter a **polícia federal** com a finalidade de prover: a) os serviços de política marítima, aérea e de fronteiras b) a repressão ao tráfico de entorpecentes; c) a apuração de infrações penais contra a **segurança nacional**, a **ordem política e social**, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; d) a censura de diversões públicas; [...] XVII – legislar sobre: [...] v) organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das **polícias militares** e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização. [...]

¹⁶ Constituição de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 20 mar. 2013.

Art. 13. § 4º. As polícias militares, instituídas para a **manutenção da ordem e segurança interna** nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército. [...]

Art. 150. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à **segurança** e à propriedade, nos termos seguintes: (Grifos nossos).

Esta constituição preocupou-se fundamentalmente com a segurança nacional. O pensamento militar considerava que os crimes contra os indivíduos eram ataques contra o Estado, portanto toda e qualquer pessoa deveria ser suspeita de subversão à ordem e aos bons costumes, razão pela qual foi alvo de ações e reações.

Agravou-se a crise política e a edição de medidas autocráticas. Houve, então, rompimento da ordem constitucional de 1967 (principalmente após o Ato Institucional nº5/68), culminando com a outorga da Emenda Constitucional nº01/69.

Apesar de haver sido publicada como simples emenda constitucional, a doutrina é uníssona em descrevê-la como nova Constituição, diante da total reformulação do texto anterior. “Teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado.” (SILVA, 2010, p.87) Manteve-se, contudo, as normas relativas à segurança nacional.

1.2.7 A Segurança Pública na Constituição de 1988¹⁷

As lutas pela redemocratização e pela implantação do Estado Democrático de Direito iniciaram-se timidamente logo após o golpe de 1964, no entanto ganharam forças com o “Movimento das Diretas Já” que mobilizou o país na esperança de eleições diretas.

Intensificara-se, quando, no início de 1984, as multidões acorreram entusiásticas e ordeiras aos comícios em prol da eleição direta do Presidente da República, interpretando o sentimento da Nação, em busca do reequilíbrio da vida nacional, que só poderia consubstanciar-se numa nova ordem constitucional, que refizesse o pacto político-social. (SILVA, 2010, p.88).

As eleições diretas ocorreram em 1988, momento que foi proclamada a nova Carta Política do Brasil. A estrutura da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 difere dos textos constitucionais anteriores. Compreende nove títulos que tratam dos

¹⁷ Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 mar. 2013.

princípios fundamentais, dos direitos e garantias individuais, da organização do Estado, da organização dos Poderes, da defesa do Estado e das instituições democráticas (com mecanismos do estado de defesa, do estado de sítio e da segurança pública), da tributação e do orçamento, da ordem econômica e financeira, da ordem social, das disposições gerais.

É a *Constituição Cidadã*, na expressão de Ulisses Guimarães, Presidente da Assembléia Nacional constituinte que a produziu, porque teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania. (SILVA, 2010, p.90).

É fundamentada na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho, livre iniciativa e pluralismo político, com intuito de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A Constituição de 1988 em seu preâmbulo direciona a essência da nova ordem ao descrever:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a **segurança**, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988).

Segundo o entendimento de Peter Haberle (2001) os preâmbulos são “pontes do tempo”, que vinculam a estrutura da norma às suas raízes e aos seus anseios que, de fato, fundamentam o pensamento e os atos do constituinte originário.

Portanto, no tocante à segurança esta é assegurada desde o preâmbulo, traspassando o artigo 5º, *caput*, onde é caracterizada por ser direito fundamental e cláusula pétrea e o artigo 6º, *caput*, o que lhe confere o status de direito social, em que conforme Herkenhoff (2006) é um direito do cidadão, voltado para o exercício da cidadania e para a vivência em sociedade.

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade.

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a **segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. (Grifo nosso).

O artigo 5º trata da segurança individual e garante ao cidadão vida plena, com o acesso pleno aos direitos e liberdades individuais. Enquanto o artigo 6º aborda a segurança coletiva, de forma mais ampla, a fim de proteger toda a sociedade brasileira, por meio de ações de prevenção e de repressão em busca de alcançar o bem comum. Portanto, ao implantar a segurança coletiva concretiza-se a segurança individual, com intuito maior de preservar a ordem pública e a paz social.

Encontra-se no título V da Constituição Federal de 1988, “da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, capítulo III, “da Segurança Pública” o único artigo que especifica sobre o tema, *in verbis*:

Art. 144. A **segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos**, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. (Grifo nosso).

Os entes estatais não são os únicos responsáveis pela segurança pública. Todos os cidadãos brasileiros têm a responsabilidade de cuidar da segurança uns dos outros. O constituinte atribuiu ao Estado o dever principal, entretanto ao positivar que a segurança pública é direito e responsabilidade de todos, conferiu à sociedade não apenas a fruição, mas também a coparticipação na concretização da segurança pública.

Visualiza-se também que esta Constituição é política¹⁸ fundamentada pela declaração de direitos humanos, que assegura direitos individuais e sociais, mas entre a sua vontade constitucional e a concretização prática há uma distância considerável, portanto garantir tais direitos é um processo complexo por ser o Brasil ainda marcado por problemas sociais próprios de países subdesenvolvidos.

1.3 Da Segurança Nacional à Segurança Cidadã

¹⁸ Na expressão de Maurício Fioravanti, as Constituições do século XX, após a Segunda Guerra Mundial, são políticas, ou seja, assumem conteúdo político, englobam os princípios de legitimação do poder, e não apenas sua organização. O campo constitucional, portanto, é ampliado para envolver toda a sociedade, não apenas o Estado. Nas palavras de Konrad Hesse, a constituição é a “ordem jurídica fundamental da comunidade” (“die rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens”), ou seja, a Constituição é do Estado e da sociedade. Portanto, a política constitucional se manifesta não apenas na instauração do texto (através do poder constituinte originário), mas principalmente nos momentos posteriores, de consolidação da ordem constitucional. (SOUZA NETO, 2003).

A segurança pública no Brasil, antes vista unicamente como mecanismo de combate a práticas ilícitas, sob o domínio da repressão, é envolvida pelos ideais da segurança cidadã e inclusiva, conforme descreve a Constituição Federal de 1988.

Atualmente a segurança pública pode ser compreendida como a convivência ordenada e pacífica dos cidadãos e da sociedade. Os meios para alcançar esta convivência são os elementos que a qualifica. Em regimes autoritários a ordem na sociedade é garantida pela supressão de direitos, dentre os quais se citam a liberdade de livre associação e de expressão, a integridade física e o devido processo legal.

Ao contrário, nas democracias a segurança está vinculada à proteção destes direitos, à construção da convivência em harmonia e da coesão social. “A segurança dos cidadãos é, em si mesma, uma questão que inclui suas garantias, e não um limite a elas. E que as garantias cidadãs não remetem somente aos direitos individuais, mas também à dimensão social da cidadania.” (PALMIERI, 2003, p.16).

O grande protagonista do sistema de segurança é o Estado, que o controla por meio de das forças policiais, do órgão Judiciário e das políticas públicas. No Brasil a democracia não conseguiu garantir a paz social com a positivação da garantia de direitos.

Durante muito tempo, não apenas no Brasil como em toda a América Latina, o tema da soberania nacional foi utilizado como marco orientador das políticas de segurança pública que, em nome da defesa nacional, atuava na busca por inimigos. Revelava-se aí a falta de sentido e de projeto político das estratégias pautadas exclusivamente na expectativa de controle punitivo da sociedade (sem eficiência na punição), como um vácuo de políticas e direitos, terreno fértil para a perpetração de ondas maiores e mais complexas de violência e criminalidade. (Texto-base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, 2009, p.10-11).

As raízes históricas da violência no Brasil mostraram-se como um abismo entre o mundo normativo e o mundo real. Ao longo da história política brasileira, pode-se observar que em muitos momentos a violência esteve presente, como na estruturação do poder local, no estado de sítio e de defesa, nos movimentos ligados à independência, nos golpes de estado, na ditadura e na opressão aos movimentos populares.

Verifica-se, portanto que a postura do Estado diante dos problemas de ordem pública foi repressiva e autoritária, com intuito de garantir a segurança do Estado e a defesa das fronteiras, sob a responsabilidade exclusiva do Estado que deveria ser protegido de potenciais

inimigos. Em consequência o campo da segurança pública ganhou características associadas à reatividade e à repressão.

A redução do problema a uma única dimensão - a do uso do poder punitivo do Estado – simplifica sem resolver e, ao mesmo tempo, restringe as noções de direitos e de cidadania dos atores envolvidos. Da mesma forma, também estreita o campo do controle, tanto em sua legitimidade como em sua eficácia. [...] Mais cedo ou mais tarde, para as visões restringidas ao uso das forças de segurança, os direitos terminam sendo um obstáculo. [...] Além de causar violações aos direitos das pessoas, não resolve o problema. (PALMIERI, 2003, p.25).

Segundo Goldstein (2003, p. 13), “a forma específica da autoridade policial – prender, investigar, deter e usar a força, é apavorante no sentido de que pode desagregar a liberdade, invadir a privacidade e, de uma forma rápida e direta, causar forte impacto sobre os indivíduos”.

Assim, o modelo tradicional de polícia, segundo Alba Zaluar (2005, p.19), ficou conhecido por “seu caráter autoritário, repressivo, e violento, nunca hesitante em usar o chicote para os pobres, destituídos ou excluídos”. Este modelo de segurança pública causa lesão aos direitos dos cidadãos e exclusão social, além de ser ineficaz quanto à questão da ordem.

O modelo tradicional de polícia repressiva, que não presta conta aos contribuintes cidadãos nem se livra dos mecanismos perversos que faz privilegiar o pobre como o alvo de sua investigação e castigo, mas que também não investe na investigação e na eficiência na resolução dos crimes que mais afetam a população pobre, arrasta-nos para o poço cada vez mais fundo da violência societária e institucional irremediavelmente atrelada. (ZALUAR, 2005, p.20).

A própria instituição responsável por garantir a segurança ficou conhecida pelos seus atos violentos e por estimular o uso da força na contenção dos crimes. *O monopólio estatal da violência*¹⁹ é um desafio ao Estado de Direito em duas vertentes, a do efetivo controle na imposição responsável da lei e da ordem por parte do governo e a do controle da violência endêmica na sociedade civil em que a lei é elaborada e imposta pelo uso das armas do mais forte.

Existe unanimidade quanto a apontar para uma tradição na segurança pública de desrespeito aos direitos humanos, que engloba violações de toda a sorte de dignidade humana. A começar pela mídia, são incontáveis os relatos de episódios de violações dessa natureza pelas instituições da área. Balestreri (1998, p.17) chega a apontar um histórico antagonismo entre ações de direitos humanos e segurança

¹⁹ Seguindo o entendimento de Max Weber (1970, p.56) que o monopólio estatal da violência legítima não significa apenas ter o direito exclusivo da violência, mas sim o monopólio de ditar e interditar a violência.

pública como “[...] produto de um maniqueísmo que cindiu sociedade e polícia, como se a última não fizesse parte da primeira”. (FERRERI, 2002, p.113).

No entanto, verifica-se que, ao longo das constituições brasileiras, a finalidade e as ações dos agentes de segurança sofreram mudanças gradativamente. A Constituição de 1988 acolheu valores que romperam com o modelo de autoritarismo, mas as possibilidades de concretizá-los parecem limitadas pelos próprios cidadãos que se encontram omissos e resistentes às mudanças²⁰. A dificuldade de efetivar os direitos garantidos constitucionalmente associados aos resquícios de autoritarismo trava o campo da segurança pública em relação à integração entre cidadão e Estado, comunidade e polícia.

Em consequência disso torna-se a segurança restrita a questões policiais e institucionaliza-se um valor social de forma arbitrária, ou seja, permanece um sistema hierarquizado e com formação policial baseada nas práticas repressivas. Parece, ainda, haver desconhecimento quanto às alternativas de gestão de segurança inclusiva e preventiva, exarcebando na sociedade que ações repressivas solucionam eficazmente a violência e a criminalidade, legitimando esta cultura autoritária, violenta e miserável (ADORNO, 1995).

Ainda que esta constituição tenha sido um mecanismo que estimulou rápidas e relevantes mudanças em distintos campos das políticas públicas, em especial para as áreas de promoção de direitos, no âmbito da segurança pública essas mudanças ocorreram de forma lenta. No texto constitucional não foram apontadas as reformas necessárias e a matéria foi abordada de maneira geral e indefinida.

Em grande medida, a conformação desse obstáculo reside no fato de que as instituições e o aparato disponível (forças policiais, responsabilidades e atribuições de cada ente federado, Sistema de Justiça Criminal, entre outros) passaram por **mudanças superficiais e insuficientes** diante das demandas e da tarefa transformadora que tinham diante de si. Tal quadro acabou por pautar as ações do Estado que, ao invés de assumir uma postura propositiva, praticamente reagia a episódios de violência extrema e às pressões da opinião pública. (Texto-base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, 2009, p.11). (Grifo nosso).

Ao longo do processo de mudanças nas constituições, a atenção dispensada às ações repressivas consolidou alguns mitos que se transformaram em verdades reproduzidas pela opinião pública na área, embora fosse comprovada sua ineficácia. Cita-se, por exemplo, o modelo penal tradicional, que expõe a essência da ideia de segurança por meio da punição e

²⁰ Para aprofundar conhecimento sobre o assunto ler a obra *Conformismo e Resistência*, de Marilena Chauí. (São Paulo: Brasiliense, 1993)

da intimidação. Este modelo inspirou as práticas e as interpretações na área por muitos anos e dificultou a distinção entre segurança e repressão. Essa modelo, isoladamente, é ineficiente e contrário aos fundamentos democráticos.

Estão entre os sintomas de uma concepção pouco democrática e eficiente de segurança: o **uso excessivo da força** em detrimento do investimento prioritário em capital humano; o investimento concentrado e pouco planejado em equipamentos e **armamentos**; a pouca preocupação com a qualificação, condições de trabalho e bem-estar dos profissionais na área; os **reduzidos canais de diálogo estabelecidos com a sociedade civil**; e as constantes **violações de direitos** que acompanham as ações, ainda que legítimas, de repressão à criminalidade. (Texto-base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, 2009, p.11). (Grifo nosso).

Ao longo dos anos o modelo repressivo, ao dispensar princípios da legalidade e da eficácia, foi capaz de criar abismos entre o ideal dos direitos e a efetivação e entre as forças policiais e a sociedade civil.

Contudo, nos últimos anos o Brasil vem conquistando gradativas mudanças²¹ no campo da segurança pública que não se referem apenas à revisão de estratégias, e sim a uma verdadeira mudança cultural. A premissa maior é encerrar a dicotomia entre repressão e prevenção (também mistificada pelo antagonismo entre direitos humanos e ações policiais) e reconhecer que cada modelo tem alvos e espaço distintos, porém complementares e necessárias mutuamente.

A Constituição de 1988 ao descrever que a segurança pública é responsabilidade de todos, abre espaço para a edificação de uma sociedade mais livre, justa e solidária, e para a concretização do direito à segurança por meio da corresponsabilidade entre Estado e sociedade.

A segurança, conforme a Constituição Cidadã, chega ao nível de direito fundamental, garantida como regra e princípio²² constitucional, e determina que todos são responsáveis

²¹ O Governo Federal instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI e investiu mais de seis bilhões de reais em um novo modelo de segurança pública que associa segurança à cidadania, com intuito de diminuir os altos índices de criminalidade e de divulgar para a sociedade um ideal de inclusão social, cidadania e desenvolvimento na área.

²² Alexy (1993) define norma jurídica como um dispositivo que afirma que algo deve-ser, e como tanto as regras quanto os princípios expressam que algo deve-ser (juridicamente), ambos são entendidas como normas jurídicas. Mas, diferentemente das regras, os “*princípios*” são normas que ordenam que algo deve ser realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Portanto, os princípios são mandados de otimização, que estão caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferentes graus, e que a medida

pela sua efetivação, cabendo ao Estado a manutenção da ordem e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

No entanto, a inconformidade entre os direitos que estão consagrados na Constituição de 1988 e a realidade, tais como o desemprego, educação precária, a falta de moradia, a insuficiência de serviço médico, assola a maioria da população e dificulta a segurança pública no país.

[...] Torna-se prioritária a garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais dos cidadãos, porque somente uma boa educação familiar e escolar, uma moradia decente, um bom emprego, um bom serviço de saúde e de previdência poderão garantir a formação de um bom cidadão cumpridor das leis. [...] Ora, se a questão da segurança não é simplesmente uma questão de polícia, mas uma questão social, qualquer programa que se limite somente ao aspecto policial ou judiciário da questão será sempre parcial e falho (TOSI, 2002, p.241-242).

As insatisfações quanto a não efetivação dos direitos não favorecem a solidariedade, o diálogo e o consenso, ao contrário, aumentam a concorrência, a disputa de uns contra os outros e os sentimentos de exclusão.

O aumento da violência urbana, em grande parte fruto de uma política econômica de exclusão social, tem em muito contribuído para a violação de direitos humanos e para o aumento da criminalidade em nossas cidades. Diante de uma população que se sente desprotegida, o Estado (União, Estados e Municípios) tem que oferecer uma resposta imediata, pois apesar das causas sociais, a criminalidade também tem seu caráter patológico, e deve ser combatida em qualquer situação social, esta é uma responsabilidade obrigatória do Estado para com a população (ROCHA, 2005).

A segurança dos cidadãos e do convívio em sociedade passa a ser vista como responsabilidade obrigatória do Estado e etapa essencial ao desenvolvimento do país. Desse modo, independentemente da situação política e econômica, torna-se prioridade na agenda política da segurança pública a garantia efetiva do direito de conviver em liberdade e sem violência. “Portanto, é indubitável que cabe aos órgãos de segurança pública o papel crucial de manutenção de um mínimo de convivência civil” (TOSI, 2002, p. 243).

Em conclusão, o termo *segurança cidadã* anuncia um novo paradigma: não se trata mais de proteger somente o Estado, e sim proteger, prioritariamente, o cidadão.

1.4 Segurança Pública Cidadã: aproximação entre polícia e comunidade

devida de seu cumprimento não só depende das possibilidades reais, como também das jurídicas [...] De outro lado, as *regras* são normas que só podem ser cumpridas ou não. Se uma regra é válida, então deve-se fazer exatamente o que ela exige, nem mais e nem menos. Portanto, as regras contém determinações no âmbito do fático e juridicamente possível”. (ALEXY, 1993, p.86-87)

O Estado possui o dever de garantir a ordem pública por meio dos agentes de segurança pública – policiais federais, civis e militares –, bem como assegurar a liberdade, a propriedade e a segurança individual e coletiva.

Reitera-se que a partir da Constituição Federal de 1988, a segurança pública foi descrita não somente como dever do Estado, mas como direito e responsabilidade de todos, tornando-se necessário para a manutenção da ordem e da tranquilidade a promoção de ações que estimulem a participação de todos na concretização desse direito, portanto deve haver a cooperação entre Estado e sociedade. “A segurança pública não se resume a uma questão de polícia, mas de toda sociedade. Tanto é assim que a Constituição enuncia, no preceito em epígrafe, que ela é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.” (BULOS, 2001, p.1024).

Como visto outrora, as ações policiais foram orientadas às práticas repressivas, no entanto, é necessário que haja uma mudança de paradigma para que possa haver uma integração, também, entre polícia e comunidade.

É uma grave ingenuidade conceber o policial como alguém destituído de um olhar sobre a sociedade; sua mentalidade é produtora e formula posicionamentos [...] manifestam ricas posições favoráveis à adoção dos valores dos direitos humanos. Contudo, as paredes dos quartéis, delegacias, gabinetes e secretarias testemunham desmantelamentos de investidas transformadoras dado o **enraizamento da racionalidade tradicional** que aí vigora. [...] O encontro com a racionalidade tradicional da polícia produz, certamente, impacto naqueles sensíveis aos valores dos direitos humanos. (FERRERI, 2002, p.124-125). (Grifo nosso).

A exaltação constitucional da valorização do ser humano, da garantia dos direitos fundamentais²³ e da cidadania fez surgir a necessidade de um novo modelo de policiamento, voltado à prática preventiva. As atuais práticas policiais devem ser pautadas em um modelo

²³ Segundo Sarlet (2011, p.77), “direitos fundamentais são todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo).” São portanto “princípios jurídica e positivamente vigentes em uma ordem constitucional que traduzem a concepção de dignidade de uma sociedade e legitimam o sistema jurídico estatal.” (LOPES, 2001, p.35). Não sendo confundidos com Direitos Humanos que “guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional).” (SARLET, 2011, p.29).

em que a função coercitiva seja utilizada nos limites do Estado de Direito e sejam complementadas com o envolvimento da população.

A ação policial deve ser vista “como a prática de todos os meios de ordem, de segurança e de tranquilidade pública. A polícia é um meio de conservação para a sociedade.” (MORAES, 1992, p. 24). Assim, a principal função policial é a manutenção da ordem pública, do bem-estar coletivo, da tranquilidade social. “A Polícia, em seu ideal de bem servir, deve ser tranquila na sua atuação, comedida nas suas ações, presente em todo lugar e sempre protetora, velando pelo progresso da sociedade, dos bons costumes, do bem-estar do povo e pela tranquilidade geral.” (DALBOSCO; et al., 2007, p. 26).

A partir dessa nova vertente de policiamento busca-se atuar com base na estrita legalidade e, principalmente, no respeito aos direitos humanos e fundamentais, propiciando a defesa dos cidadãos e o bem-estar coletivo. Ao conciliar as práticas policiais com a defesa dos direitos humanos consegue-se amparar, proteger e resguardar a sociedade, o bem-estar social e os vínculos de cidadania entre as pessoas.

Deste modo, a compatibilidade entre a atuação policial e o respeito aos direitos humanos é essencial para garantir o exercício adequado das funções de segurança pública em consonância com a Constituição Federal de 1988.

Os agentes de segurança pública possuem suas atribuições delimitadas pela norma constitucional, artigo 144, e devem atuar em cooperação com os cidadãos. Porém, muitas vezes, encontra obstáculos ao desenvolver suas atividades em virtude da desconfiança e do medo que a sociedade criou por causa do envolvimento de alguns policiais com o crime²⁴, o que prejudica a credibilidade desses profissionais e da própria instituição, polícia e Estado, respectivamente.

Surgem os questionamentos: como afastar os agentes de segurança pública deste cenário e como efetivar um policiamento diferenciado em uma sociedade democrática? Bengochea (2004) ensina que é preciso perpassar por alguns eixos, tais como transformações nos programas de qualificação profissional, políticas de modernização e por mudanças

²⁴ Para aprofundar o conhecimento sobre o assunto ver as obras de Luis Eduardo Soares: “Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro” (2000) e “Segurança tem saída” (2006).

estruturais e culturais que aprofundem o conhecimento e discutam questões vitais para as polícias, dentre as quais citam o relacionamento com a comunidade, a mediação de conflitos no cotidiano como função primordial de sua atuação e o instrumental técnico e valorativo do uso da força e da arma de fogo.

No modelo tradicional de policiamento, como visto outrora, a força foi utilizada como único instrumento de atuação e, muitas vezes, de forma desqualificada e à margem da legalidade. “[...] Os policiais não podem mais agir do mesmo modo repressivo que a instituição policial usava na época da ditadura militar [...] a crítica não é ao uso da força, mas ao modo ilegal como é usada pelos policiais.” (NEVES, 2002, p.215).

Bengochea (2004) revela que para se alcançar outro modelo de polícia, é necessário focar a função policial na garantia e efetivação dos direitos fundamentais do cidadão e na integração com a comunidade, estabelecendo as habilidades de negociar e mediar como instrumentos essenciais.

No momento em que começa a existir essa transformação política e social, a compreensão da sociedade como um ambiente conflitivo, no qual os problemas da violência e da criminalidade são complexos, a polícia passa a ser demandada para garantir não mais uma ordem pública determinada, mas sim os direitos, como está colocado na Constituição de 88. Nesse novo contexto, a ordem pública passa a ser definida também no cotidiano, exigindo uma atuação estatal mediadora dos conflitos e interesses difusos e, muitas vezes, confusos. Por isso, a democracia exige justamente uma função policial protetora de direitos dos cidadãos em um ambiente conflitivo. A ação da polícia ocorre em um ambiente de incertezas, ou seja, o policial, quando sai para a rua, não sabe o que vai encontrar diretamente; ele tem uma ação determinada a fazer e entra num campo de conflitividade social. Isso exige não uma garantia da ordem pública, como na polícia tradicional, sustentada somente nas ações repressivas, pelas quais o ato consiste em reprimir para resolver o problema. O campo de garantia de direitos exige uma ação mais preventiva, porque não tem um ponto determinado e certo para resolver. (BENGOCHEA; et al. 2004, p. 120).

A política de qualificação profissional dos agentes de segurança pública deve ser pautada no respeito aos direitos humanos, tanto em relação ao cidadão que recebe o serviço de segurança pública, como ao próprio agente de segurança pública, com intuito de que entenda o ideal de uma polícia preventiva e inclusiva. Pode ser alcançada, dessa forma, a aproximação entre polícia e comunidade e a possibilidade de que juntas efetivem a segurança pública como responsabilidade de todos. Além de iniciar, gradativamente, uma relação de confiança entre o policial e o cidadão, o que facilita o conhecimento da realidade da comunidade e permite resolução dos conflitos de forma adequada.

A sociedade é complexa e gera diversos tipos de conflitos todos os dias, portanto para que os agentes de segurança pública possam solucioná-los devem utilizar ações diferenciadas (preventivas e repressivas) e em cooperação com os cidadãos. Segundo Bengochea (2004) a polícia não deve utilizar um único procedimento para todos os tipos de conflitos sociais, ao contrário, precisa ter autonomia e capacidade para decidir quais as ações e as intervenções serão necessárias para solucionar cada fato que enfrenta. As posturas mediadoras e preventivas se tornam, assim, funções básicas na ação policial.

“A polícia pode ser definida como a organização destinada a **prevenir** e reprimir delitos, garantindo assim a ordem pública, a liberdade e a segurança individual” (MORAES, 1992, p.25). (Grifo nosso). Tornar a polícia preventiva é fazer com que os agentes de segurança pública se aproximem da comunidade e consigam solucionar os problemas iniciais para que não se tornem problemas mais complexos e para que deles não decorram novos conflitos.

O modelo de polícia baseado na prevenção e na mediação de conflitos aponta para um policiamento de maior proximidade com os cidadãos, através de uma metodologia dialogada e consensual de se efetivar a segurança, tornando-se, portanto, inclusiva. A aproximação entre polícia e comunidade facilita a resolução dos conflitos por iniciar um processo de confiança entre os agentes de segurança e a população, mostrando um caminho por meio do qual a segurança pública passa a ser percebida e concretizada como responsabilidade de todos.

A Polícia Comunitária é um exemplo característico deste modelo, por ser pautada em práticas que se aproximam da sociedade e em instrumentos consensuais de solução de litígios como a mediação de conflitos – mecanismo baseado no diálogo para a adequada resolução das controvérsias, que será exposta a seguir.

1.5 Policiamento Comunitário e a prática da Mediação de Conflitos

O policiamento comunitário surgiu em contraposição ao modelo tradicional, apresentando uma abordagem alternativa com características interdisciplinares, transversais, voltadas à comunidade. Foi necessário “pensar nas questões organizacionais ligadas à função policial como alguma coisa que, embora exercida por alguns, seja, entretanto, desde sempre pública e, portanto, desde sempre comunitária.” (MENDONÇA FILHO, 2002, p.85). De acordo com Mesquita Neto (2004), policiamento comunitário é uma filosofia de práticas

policiais que se fortaleceu nas décadas de 70 e 80, quando as instituições de segurança em diversos países da América do Norte e da Europa Ocidental começaram a promover várias mudanças na estrutura, no funcionamento e na maneira de lidar com o problema da criminalidade. Em países distintos as experiências e inovações receberam características diferentes. Mas, alguns aspectos são comuns e reconhecidos como a base de um novo modelo de polícia, voltado para os cidadãos, denominado policiamento comunitário. A essência do policiamento comunitário é:

antes de simplesmente reagir tecnicamente às emergências de ocorrências criminais, reorientar a ação policial no seu patrulhamento, liberar boa parte dos policiais, programando-os para agir de forma **proativa** no seio das comunidades, através de diversificadas práticas. As práticas podem ser educativas como mediação de conflitos, ajuda solidária, educação de base, rodas de conversa sobre os problemas sociais e sobre medidas de segurança. (ALMEIDA, 2007, p.146). (Grifo original).

A polícia comunitária assume uma nova postura, proativa e preventiva, devendo agir junto à comunidade antes que o delito ocorra, contrapondo-se à maioria das práticas do policiamento tradicional no Brasil, caracterizada pela polícia reativa que age após o cometimento da infração.

As atuais reformas na área policial estão fundadas na premissa de que a eficácia de uma política de **prevenção do crime** e produção de segurança está relacionada à existência de uma **relação sólida e positiva entre a polícia e a sociedade**. Fórmulas tradicionais como sofisticação tecnológica, agressividade nas ruas e rapidez no atendimento de chamadas do 190 se revelam limitadas na inibição do crime, quando não contribuíram para acirrar os níveis de tensão e descrença entre policiais e cidadãos. Mais além, a enorme desproporção entre os recursos humanos e materiais disponíveis e o volume de problemas, forçou a polícia a buscar fórmulas alternativas capazes de maximizar o seu potencial de intervenção. Isto significa o reconhecimento de que **a gestão da segurança não é responsabilidade exclusiva da polícia, mas da sociedade como um todo**. (DIAS NETO, 2007, p. 23). (Grifo nosso).

Os cidadãos devem se perceber como corresponsáveis pela segurança pública na comunidade em que moram, contribuindo para a concretização do dispositivo constitucional (art. 144). Devem, portanto, auxiliar a polícia por meio do fornecimento de informações (por exemplo, o que os cidadãos entendem como prioridade para aquela área, o que mais os preocupa e o que entendem que deve ser feito para tornar aquela comunidade um lugar seguro para se morar) da participação nas decisões sobre as prioridades das instituições de segurança e na prevenção e resolução de conflitos sociais.

A polícia proativa e preventiva estimula a participação ativa dos indivíduos, tenta preservar a ordem por meio da aproximação entre a polícia e comunidade, o que resulta no

processo de construção de confiança e de uma relação sólida entre polícia e sociedade. É nesse espaço que se fortalece a polícia comunitária, apoiada sob os pilares da participação popular e da prevenção criminal.

Dessa forma, a polícia comunitária associa e valoriza dois fatores, que freqüentemente são dissociados e desvalorizados pelas instituições de segurança pública e defesa social tradicionais: i) **a identificação e resolução de problemas de defesa social com a participação da comunidade** e ii) **a prevenção criminal**. Esses pilares gravitam em torno de um elemento central, que é a parceria com a comunidade, retroalimentando todo o processo, para melhorar a qualidade de vida da própria comunidade. Na referida parceria, a comunidade tem o direito de não apenas ser consultada, ou de atuar simplesmente como delatora, mas também participar das decisões sobre as prioridades das instituições de defesa social, e as estratégias de gestão, como contrapartida da sua obrigação de colaborar com o trabalho da polícia no controle da criminalidade e na preservação da ordem pública e defesa civil. As estratégias da filosofia de polícia comunitária têm um caráter preferencialmente preventivo. Mas, além disso, estas estratégias visam não apenas reduzir o número de crimes, mas também reduzir o dano da vítima e da comunidade e modificar os fatores ambientais e comportamentais. Tendo em vista que a proposta da polícia comunitária implica numa mudança de paradigma no modo de ser e estar a serviço da comunidade e, conseqüentemente, numa mudança de postura profissional perante o cidadão, este tema também é trabalhado dentro de uma abordagem transversal, estando presente em todas as práticas pedagógicas. (BRASIL, 2008).

Essa nova proposta de policiamento age também na mudança de atitude do policial perante a comunidade. Os policiais comunitários são qualificados profissionalmente²⁵ para aconselhar, respeitar e garantir os direitos humanos, mediar conflitos na busca de construir soluções baseadas no diálogo, ministrar palestras na comunidade e são acessíveis para a população, tendo em vista que o modelo de polícia comunitária traz consigo uma mudança de postura profissional diante do cidadão e do modo de ser e estar a serviço da comunidade.

A polícia comunitária caracteriza-se por ter suas ações dirigidas à comunidade e aos conflitos sociais existentes, visando à inclusão e a participação social. Apresenta-se, portanto,

²⁵ De acordo com o Ministério da Justiça, tornou-se imprescindível a formação de policiais nessa filosofia, os tornando aptos a multiplicarem estes conhecimentos em seus Estados. A partir da elaboração e desenvolvimento pela Senasp (Secretaria Nacional de Segurança Pública), em parceria com todos os Estados membros, bem como a participação direta de integrantes do Grupo de Trabalho denominado “Matriz Curricular Nacional para Polícia Comunitária”, nomeado pela Portaria Senasp nº 14, de 26/04/06, publicado no D.O.U. de 08/05/06 o *Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária* foi formatado, baseado na educação em direitos humanos e mediação de conflitos, e se justificou pela sua proposta inovadora de propiciar aos participantes um elenco de conhecimentos multidisciplinares capazes de desenvolver aptidões cognitivas e comportamentais na adoção da Polícia Comunitária. Nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2006 iniciaram-se cursos de Multiplicador de Polícia Comunitária nos estados difusores da doutrina, quais sejam: Mato Grosso para a região centro-oeste, Ceará para a região nordeste, Rio de Janeiro para a região sul e sudeste e Pará para a região norte. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E9CFF814-4C4E-4071-AF8F-ECE67226CD5B}&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B006F1457-2927-4CFB-9C38-00A065051107%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 04 abr. 2013.

como uma instituição aberta aos cidadãos, em que o Estado reconhece que necessita da participação dos cidadãos e, ao mesmo tempo, possibilita uma forma de exercer a responsabilidade cidadã para com a segurança pública.

Este contexto de polícia comunitária abre espaço para o campo da mediação de conflitos, pois o centro da questão é a cidadania e a participação ativa - o sujeito detentor de direitos e obrigações, responsável por suas ações e omissões - e a mediação é um mecanismo de solução de conflitos que se encaixa a esta filosofia, por transformar o conflito e as partes por meio da participação dos cidadãos e do diálogo, incluindo, pacificando e prevenindo a má administração de futuros conflitos.

Daí a relação prática entre policiamento comunitário e mediação de conflitos, devido à compatibilidade de princípios e objetivos entre ambos, sob o aspecto da proposta de uma polícia comunitária, inserida no campo da *Segurança Cidadã*.

A contribuição da mediação de conflitos no âmbito da segurança pública vai além do exercício da polícia comunitária.

A implantação de centros de mediação em todas as instâncias responsáveis por Segurança Pública é uma forma de se criar a Segurança Cidadã que tanto se espera. Mediar viabiliza o acesso a soluções rápidas e criativas, sendo, portanto, um elemento essencial para a concretização do Estado Democrático de Direito²⁶ (CARVALHO, 2007, p.07).

²⁶ A Constituição de 1988 consagra os fundamentos ideais que alicerçam o Estado Democrático de Direito no Brasil, que são a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa, e o pluralismo político (art. 1º). No entanto, segundo a lição de Sartori (1994), o ideal de uma democracia não traduz a realidade democrática, ou seja, uma democracia de verdade não é o mesmo que uma democracia ideal, e vice-versa. A democracia é resultado do encaixe entre o ideal e a prática: “pelo impulso de um *dever ser* e pela resistência de um *é*.” (SARTORI, 1994, p.24). A democracia não pode ser apenas formal, deve ser aplicada, materializada, e para fortalecer o ideal democrático, recomenda-se que sejam criados e oportunizados o acesso e os instrumentos de participação popular. Atualmente, a democracia no Brasil, além de representativa, deve ser participativa. Reclama por **cidadãos que participem ativamente** na construção de decisões sobre questões políticas e sociais da sua comunidade e que respeitem o ordenamento que rege a sociedade. Caracteriza-se, também, pelo **senso de responsabilidade do cidadão** na vida cotidiana em sociedade. Esta responsabilidade representa mais do que o mero exercício dos direitos políticos, manifestado pelo voto. Significa participar ativamente, exprimir ideias, debater propostas, respeitar o outro, cooperar para solução de problemas, conhecer direitos e reivindicá-los. Trata-se de uma **participação qualificada pela efetividade dos direitos fundamentais, inclusão social, dignidade humana e cidadania ativa**. A mediação se encaixa na construção do procedimento democrático, também, no momento em que estimula e fortalece o sentimento de participação consciente e responsável nas questões coletivas, a partir do empoderamento adquirido na resolução dos conflitos interpessoais. Ao perceber que é capaz de gerir os próprios conflitos, o mediado se sente capaz de se envolver nas questões sociais e políticas da comunidade.

Tornou-se exigência constitucional de um Estado Democrático de Direito experimentar caminhos que busquem uma política de polícia democrática, que efetive o serviço de uma segurança pública que seja qualificada pelo adjetivo de *cidadã*, que seja capaz de progredir e se adaptar as novas necessidades da sociedade. É inegável a importância da adoção de novas políticas pelos órgãos de segurança do Estado com o enfoque na prevenção criminal, não prescindindo de sua função repressora, mas exercendo-a de forma ética e legal sem ignorar os direitos de cada cidadão.

A mediação de conflitos apresenta-se, portanto, como instrumento hábil para a prática do desenvolvimento da Segurança Cidadã, por ser um mecanismo que busca a resolução de conflitos por meio do diálogo, estimula a participação ativa das pessoas, respeita os direitos humanos, previne a má administração de futuros conflitos, inclui e pacifica a sociedade. Este tema será abordado no próximo capítulo.

2 DESATANDO NÓS E CRIANDO LAÇOS

O Poder Judiciário apresenta-se na sociedade brasileira, ainda, como espaço tradicional e caminho quase exclusivo para as pessoas que necessitam resolver litígios de todas as naturezas. No entanto, as delegacias de Polícia Civil de Fortaleza²⁷ têm sido reconhecidas como espaço de acesso à justiça e de resolução de conflitos.

Nas últimas décadas, a hegemonia do método estatal tradicional tem sido frequentemente questionada: o processo judicial é sempre o método mais adequado para se produzir justiça? A jurisdição estatal é o único ente competente para tanto? Poderia a própria sociedade promover, de forma autônoma e difusa, uma solução para o conflito mais justa que a provinda da jurisdição estatal? Determinados conflitos seriam resolvidos com mais justiça mediante outros mecanismos? (SILVA, 2012, p.02).

O que se percebe, portanto, é que a resolução exclusiva pelo Poder Judiciário de todas as questões sociais não responde mais satisfatoriamente aos anseios da sociedade plural, democrática, multicultural e tecnológica.

Os conflitos sociais, cada vez mais complexos, passaram a exigir diversos mecanismos adequados às peculiaridades de cada situação. Assim, o Judiciário e os demais espaços de solução de conflitos precisam acompanhar as necessidades sociais e incorporar outros

²⁷ Pesquisas sobre Acesso à Justiça, Mediação de Conflitos e Segurança Pública foram realizadas e questionários aplicados em pessoas residentes no bairro do Grande Bom Jardim, em Fortaleza, com o intuito de averiguar o conhecimento desta comunidade sobre esses institutos. Para o questionário sobre o Acesso à Justiça, mais de 1.300 (mil e trezentas) pessoas foram entrevistadas. Dentre as várias questões indagou-se: Você conhece algum equipamento de acesso à Justiça? 63% dos entrevistados afirmaram que conheciam algum equipamento de acesso à justiça; 20% afirmaram que não conheciam; e 17% não sabiam o que significava. *Dos 63% que responderam que conheciam, 23,07% responderam “Fórum”; 20,71% responderam “Delegacia”; e 16,91% responderam “Defensoria Pública”.* As respostas eram cumulativas e também foram citados: internet, juizados especiais, PROCON, advogado, conselho tutelar e outros, mas em percentuais muito baixos. A escolha do Grande Bom Jardim justificou-se por dois motivos: primeiro por ter sido eleito o bairro mais violento do Município de Fortaleza pelo Ministério da Justiça, razão pela qual foi escolhido pelo Governo Federal como “Território da Paz”; o segundo foi o fato da orientadora da presente dissertação ter coordenado em 2009 e 2010 o Projeto Mulheres da Paz, destinado a 300 mulheres residentes no Grande Bom Jardim. Neste projeto foram realizados pesquisas e aplicação de questionários, com apoio de 6 (seis) bolsistas, (do qual participei juntamente com Daniel Teles Barbosa, Marcello Renato Alves de Araújo, Narah Cristina Maia Teixeira, Vita Caroline Mota Saraiva e Thalyany Alves Leite) da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Ceará – FUNCAP.

mecanismos de resolução de conflitos como a negociação, a conciliação, a mediação e a arbitragem. Alia-se a essa situação o desconforto da população com o formalismo judicial, a burocracia, a morosidade e altos custos emocionais e financeiros²⁸. “A insatisfação da população com a Justiça estatal sugere a carência por mecanismos mais céleres e menos formais de solução de conflitos”. (SILVA, 2012, p.03)

A fim de que seja garantida a paz social e se efetivem os mandamentos constitucionais, no tocante ao acesso à Justiça, se faz necessária a implantação desses meios de solução de controvérsias, com intuito de que se possa resolver e prevenir adequadamente os litígios que, pela falta do diálogo, podem resultar em situações irreversíveis e/ou crimes.

2.1 Mecanismos de solução de conflitos

As sociedades coexistem com os conflitos e estes sempre precisaram de meios de solução para que fossem garantidas a harmonia e a paz social. Existem três formas distintas para solucioná-los, quais sejam a autotutela, autocomposição e heterocomposição. Segundo Cintra (2003), durante as fases primitivas da história da humanidade não existia Estado forte para impor o Direito acima da vontade do indivíduo, como expõe:

Nas fases primitivas da civilização dos povos, inexistia um Estado suficientemente forte para superar os ímpetos individualistas dos homens e impor o direito acima da vontade dos particulares: por isso, não só inexistia um órgão estatal que, com soberania e autoridade, garantisse o cumprimento do direito, como ainda não havia sequer as leis (normas gerais e abstratas impostas pelo Estado aos particulares). (CINTRA, 2003, p.21).

Nesse contexto, a solução de um litígio é dada por meio da imposição da vontade do mais forte ou da concessão direta de um dos conflitantes. Essa forma de solução de conflitos se chama autotutela, que se consubstancia na possibilidade de um indivíduo exercer a coerção em defesa de seus interesses. Ocorre quando o próprio indivíduo busca afirmar, unilateralmente seu interesse, impondo à parte mais fraca a sua vontade. O exercício da autotutela reduziu-se em virtude do crescimento do Estado e também por ser um meio de solução de conflitos incompatível com a paz social.

²⁸ Segundo pesquisas da Fundação Getúlio Vargas, referente ao segundo trimestre de 2010, a Justiça é considerada morosa para 88% das pessoas entrevistadas; para 80% os custos para acessar a Justiça são altos; 72% consideram difícil o acesso ao Judiciário; 54% apontaram a falta de competência do Judiciário para solucionar os casos e apenas 33% dos entrevistados responderam que ele é confiável ou muito confiável. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6878/RelICJBRASIL2TRI2010.pdf?sequence=1>> Acesso: 09 abr.2013.

A autotutela, em princípio, é proibida tanto para o indivíduo como para os agentes do Estado que, em seu nome, tentem alcançar “justiça pelas próprias mãos, para satisfazer pretensão, embora legítima, salvo quando a lei o permite” e “ordenar ou executar medida privativa de liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder”, conforme rezam, respectivamente, os artigos 345 e 350 do Código Penal²⁹ vigente no Brasil.

Existem exceções à proibição da autotutela no Direito brasileiro, é o que ocorre, por exemplo, com a legítima defesa, expresso no artigo 25 do Código Penal, “entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem” e no artigo 188, I do Código Civil³⁰ vigente, “não constituem atos ilícitos os praticados em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido”.

Dessa forma, são aceitas pelo ordenamento jurídico brasileiro apenas duas formas de resolução de conflitos: autocomposição e heterocomposição. As formas de autocomposição são aquelas em que a solução é encontrada pelos próprios conflitantes, havendo ou não auxílio de terceiro, tais como a negociação, a conciliação e a mediação. Enquanto as formas de heterocomposição consistem naquelas em que a solução é imposta por um terceiro, tais como acontece com a arbitragem e com o Poder Judiciário.

Esses mecanismos de soluções de conflitos possuem características próprias que os diferenciam dos demais e os adéquam a determinados tipos de conflitos, não havendo, portanto, hierarquia ou prevalência entre eles.

É importante salientar que em outros países existem outros mecanismos de solução de conflitos. Nos Estados Unidos³¹, por exemplo, são utilizados a Mediação Avaliativa, Mediação

²⁹ Código Penal brasileiro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm> Acesso em 09 abr. 2013.

³⁰ Código Civil brasileiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm> Acesso: 09 abr. 2013.

³¹ Para aprofundar o conhecimento sobre os meios alternativos de resolução de conflitos nos Estados Unidos ver dissertação de mestrado: “Multidoor Courthouse System: avaliação do sistema de múltiplas portas (multiportas) como instrumento para uma prestação jurisdicional de qualidade, célere e eficaz”, de Mariana Almeida de Sousa. Disponível em: <<http://uol11.unifor.br/oul/ObraBtdSiteTrazer.do?method=trazer&obraCodigo=90039 &programaCodigo= 84&ns=true>>

Facilitativa, *Private Arbitration, Mediation – Arbitration (med-arb), Third party evaluation, Appraisals, Fact – finding panels, Mini – trials*, entre outros.

Assim, serão explicados os mecanismos de solução de conflitos mais utilizados no Brasil (excluindo-se o Poder Judiciário), seguindo a sequência: negociação, conciliação, arbitragem e mediação. Ressalta-se, portanto, que mediação de conflitos será abordada ao fim porque é o objeto deste capítulo, assim será explorada de forma mais detalhada analisando-se suas peculiaridades, conceitos, objetivos, princípios, características, limites e vantagens, etapas e técnicas, papel do mediador e aplicabilidade legal da mediação.

2.1.1 Negociação

É o primeiro e mais natural instrumento para solucionar as controvérsias e está presente em todos os métodos alternativos de resolução de conflitos. A negociação é bastante comum no dia a dia, pelo fato de o ser humano se apresentar como um negociador por natureza e recorrer quase inconscientemente à negociação.

Con el término negociación se hace referencia a la actividad destinada a obtener el acercamiento de posiciones entre diversas partes enfrentadas. Se trataría de un proceso voluntario, informal y no estructurado por medio del cual las partes en conflicto llegan a un acuerdo. Este acercamiento de posiciones se puede llevar a cabo de muy diversas formas, lo que permite diferenciar distintos tipos de negociación en función de si interviene un tercero o no, así como de la mayor o menor incidencia de la función de dicho tercero. En la negociación directa sin intermediario las partes, de forma voluntaria, informal y no estructurada, consiguen acercar posiciones sin la intervención de una tercera persona. (CARRASCO, 2009, p. 17).

A negociação pode ser classificada de duas formas quanto à intervenção ou não de um terceiro. A negociação em sentido restrito, chamada de direta, prescinde da participação de terceira pessoa para auxiliar os conflitantes, ou seja, a resolução do litígio é realizada diretamente por aqueles envolvidos. E a outra classificação se refere à negociação em um “sentido mais amplo, que abrange todos os mecanismos de solução de conflitos em que o diálogo entre as partes se faz necessário (mesmo com a intervenção de um terceiro).” (SALES, 2010, p.35).

O Projeto de Negociação de Harvard pôs grande foco no método “Negociação baseada em princípios”³² que preconiza serem necessários quatro fundamentos básicos para o êxito da negociação, quais sejam: separe as pessoas do problema, concentre-se nos interesses e não nas posições, invente opções de ganhos mútuos, e insista em critérios objetivos.

De acordo com este método não se negocia sobre as pessoas com problemas, mas trabalha-se sobre o problema que elas vivenciam. “A abordagem básica consiste em lidar com as pessoas como seres humanos e com o problema segundo seus méritos”. (FISHER, 2005, p.57). A dificuldade em lidar com o “problema das pessoas” na negociação é que o relacionamento pessoal tende a confundir-se com o objeto da discussão. Ambos os lados tendem a tratar as pessoas e o problema como se fossem inseparáveis.

O outro fundamento determina que fixar-se em determinada posição esconde os verdadeiros interesses e valores que ela encobre, pois se tende a presumir que se as posições são opostas, os interesses também devem ser contrários. “O problema básico de uma negociação não está nas posições conflitantes, mas sim no conflito entre as necessidades, desejos, interesses e temores de cada lado [...] Por trás das posições opostas há interesses comuns e compatíveis, assim como interesses conflitantes.” (FISHER, 2005, p.60-61).

Expõem também que para o êxito da negociação deve-se criar o máximo de opções de soluções potenciais mutuamente satisfatórias antes de se decidir.

[...] A invenção criativa é uma necessidade absoluta. Em qualquer negociação, ela pode abrir portas e produzir uma gama de acordos potenciais satisfatórios para ambos os lados. Portanto, gere muitas opções antes de escolher entre elas. Invente primeiro, decida depois. Procure os interesses comuns e interesses diferentes a serem harmonizados. E procure facilitar a decisão do outro. (FISHER, 2005, p.98).

O último fundamento esclarece que se deve estabelecer algum critério racional, objetivo, independente da vontade das partes, para fundamentar a escolha da decisão. “Quanto mais você aplicar padrões de imparcialidade, eficiência ou mérito científico a seu problema específico, maior será sua probabilidade de produzir uma solução final sensata e justa.” (FISHER, 2005, p.101).

³² Para aprofundar o conhecimento ver obra “Como Chegar ao sim - negociação de acordos sem concessões” dos autores Roger Fisher, William Ury, Bruce Patton, traduzido por Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. Rio de Janeiro: Imago, 2005.

A identificação das questões que devem ser resolvidas por negociação e a utilização das ferramentas corretas para se chegar num acordo evitam que as disputas que poderiam ser resolvidas dessa maneira vantajosa, sejam escaladas para outro mecanismo de resolução de controvérsias. Todos e, sobretudo, as partes envolvidas, têm a ganhar com isso. (SIOUF FILHO, 2012, p.100).

Teoricamente, os conflitos ideais para serem solucionados através da negociação são aqueles nos quais não existam sentimentos tais como amor, mágoa, ódio, rancor, ciúmes entre as pessoas para que possam desenvolver um diálogo franco, baseados na boa-fé dos envolvidos, e assim realizem um acordo que seja benéfico para todos. “Os conflitos mais adequados à negociação direta são os aqueles em que as pessoas possuem condições de dialogar mesmo sem a intervenção de um terceiro para facilitar esse diálogo – normalmente conflitos de ordem material, patrimonial”. (SALES, 2010, p.37).

2.1.2 Conciliação

A conciliação busca a convergência de interesses através da intervenção de um terceiro imparcial – o conciliador –, com intuito de solucionar o conflito de forma satisfatória para os envolvidos. “[...] A conciliação se apresenta como uma tentativa de se chegar voluntariamente a um acordo neutro, na qual pode atuar um terceiro que intervém entre as partes de forma oficiosa e desestruturada, para dirigir a discussão sem ter um papel ativo”. (BOLZAN DE MORAIS; SPENGLER, 2008, p. 135).

Em muitas conciliações a intervenção do terceiro é que possibilita a realização do acordo entre os conflitantes, pois as ingerências, opiniões e sugestões formuladas no momento da conciliação podem gerar convencimento mútuo para a composição do acordo. É o “[...] conciliador, investido de autoridade ou indicado pelas partes, quem compete aproximá-las, controlar as negociações, aparar as arestas, sugerir e formular propostas, apontar vantagens e desvantagens, objetivando sempre a composição do litígio pelas partes.” (GUIMARÃES, 2008, p.40).

Na conciliação o facilitador pode sugerir, opinar e aconselhar o melhor acordo, tentando resolver o conflito superficial, aparente, aquele relatado pelas partes, pois o objetivo principal é a realização de um acordo. É um procedimento célere.

É um mecanismo adequado aos conflitos em que inexistente relacionamento entre as partes, pois provavelmente essas pessoas não manterão vínculos no futuro.

Vale ressaltar que a conciliação está expressa no ordenamento jurídico³³ brasileiro, prevista especialmente no Código de Processo Civil (CPC), nas leis do Juizados Especiais Cíveis e Criminais, na lei dos Juizados Especiais Federais, na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e na Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sendo utilizada dentro dos procedimentos judiciais (endoprocessual – o próprio juiz deve tentar conciliar as partes antes de tomar uma decisão), embora também possa ser realizada fora do ambiente processual jurisdicional (extraprocessual ou extrajudicial) como as que acontecem, por exemplo, nos órgãos de defesa do consumidor (PROCOM e DECON).

A conciliação é o método que mais se aproxima da mediação, por isso muitas pessoas os confundem.

Teoricamente, creio ser possível fazer distinções: na mediação, o terceiro é neutro, procura criar as condições necessárias para que as próprias partes encontrem a solução, mas não intervém no sentido de adiantar alguma proposta de solução; na conciliação, isso não ocorreria, ou seja, a intervenção do terceiro é para interferir um pouco mais na tentativa de obter a solução do conflito, de apaziguar as partes, e, nesse momento, o conciliador poderá sugerir algumas soluções para o conflito. (WATANABE, 2003, p.58).

A grande diferença, ao escolher entre a conciliação e a mediação, reside na existência ou não de relacionamento entre as partes (famílias, comerciantes de longo trabalho conjunto, relações trabalhistas, entre vizinhos, contratual em que as partes desejam continuar com o relacionamento). Sua existência exige um trabalho de mediação e sua ausência ou a existência de simples relacionamentos circunstanciais sem desejo de continuá-los ou acrescentá-los (batidas de carro, compra e venda de objetos, agressões entre desconhecidos) permitem a aplicação rápida e econômica da conciliação. (VEZZULLA, 2001, p.17).

Apesar das semelhanças entre os dois mecanismos de solução de conflitos, eles são diferentes na teoria e, principalmente, na prática. Para que não haja confusão e desvio dos princípios e objetivos entre os dois institutos é necessária capacitação intensa e contínua dos profissionais que lidam com esses meios de resolução de conflitos.

2.1.3 Arbitragem

³³ A conciliação está prevista em várias normas do ordenamento brasileiro, dentre as quais destacam-se a a Lei nº 5.869/73, que institui o Código de Processo Civil (Arts. 277, §1º; 331, §§1º e 2º; 447, 448, 449; 475-N, III; 740); a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário; a Lei nº9.099/95, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Arts.1º; 2º; 3º caput; 3º,§ 3º; 8º, § 2º;16; 17; 20; 21; 22; 22, parágrafo único; 24; 41; 51,II; 53§ 1º; 58; 73; 79); o Decreto-Lei nº 5.452/43, que aprova a consolidação das leis do trabalho. (Arts. 514, c; 644, a; 647; 649 caput e § 1º; 650; 651. caput e § 2º; 652; 653; 667, b; 668; 669; 672, § 1º; 682, V; 708, d; 712; 713; 716; 721, § 1º; 726; 727; 764; 783; 802, § 1º; 803, a; 831, caput e parágrafo único; 837; 847; 850; 858, b; 860; 862; 866; 902, § 4º); e o Código de Ética e Disciplina do Advogado (Art. 2º, VI).

É uma forma heterocompositiva de resolução de conflitos e em face disso é o método que mais se aproxima do tradicional Poder Judiciário.

A arbitragem é um meio de resolução de controvérsias, referentes a direitos patrimoniais disponíveis, no qual ocorre a intervenção de um terceiro independente e imparcial, que recebe poderes de uma convenção denominada arbitral para decidir por elas, sendo decisão equivalente a uma sentença judicial. (SAMPAIO, 2007, p.14).

Tais direitos que podem ser objetos de arbitragem são aqueles referentes ao patrimônio que as pessoas podem usar, gozar, dispor e transacionar livremente, segundo sua vontade. Na arbitragem, as partes indicam um árbitro de sua confiança que profere uma decisão arbitral com força executiva judicial.

De acordo com o que a Lei de Arbitragem estabelece, o árbitro é um juiz de fato e de direito (art.18 da Lei de Arbitragem). Com isso, não se quer dizer que o árbitro detém todas as prerrogativas de um membro do Judiciário ou que pode ser equiparado a ele. O que se equipara, na verdade, é o julgamento proferido por um árbitro e um juiz, este sim tem o mesmo efeito. (GUERRERO, 2012, p.191).

Por certo, os cargos de juiz de direito e de árbitro não se confundem, apenas se assemelham pela finalidade: julgar. O juiz de direito aplica a justiça em conformidade com a lei e com o Direito. É juiz de forma permanente para toda a população.

É funcionário do Estado mediante concurso público, tem uma carreira a percorrer por promoção, seja por merecimento ou tempo de serviço. [...] Gozam de férias regulamentares, e mesmo de vantagens pessoais. E tem títulos. Sempre doutores, são juízes, desembargadores ou ministros. (CAETANO, 2002, p.32-33).

Por sua vez, o árbitro é juiz arbitral apenas para aqueles que o elegem, enquanto e durante resolve a questão pela arbitragem. Ele pode, dentro de suas competências legais, sentenciar baseado pelas regras de direito nacional ou internacional, pelos princípios gerais do direito, pela equidade, pelos usos, costumes e até mesmo pelas regras que as partes livres e conscientemente escolheram. “Regras essas onde estarão sempre ressalvados os bons costumes e a ordem pública”. (CAETANO, 2002, p.33).

As pessoas buscam a arbitragem quando os conflitos exigem para sua adequada solução: sigilo, celeridade e decisões técnicas especializadas. Além disso, é interessante que o árbitro seja especialista na matéria a ser resolvida, para que profira a melhor decisão.

O processo arbitral apresenta características como a celeridade, sigilo, conhecimento técnico específico (árbitro) e normalmente os conflitos adequados a esse mecanismo de solução de controvérsias são aqueles em que existe a necessidade dessas características. Ou seja, um indivíduo procura a arbitragem porque entende que seu

conflito exige que a decisão seja tomada num prazo mínimo, por um especialista na matéria e de forma sigilosa. (ALENCAR, 2004, p.21).

No Brasil, este método está regulado pela Lei nº 9.307/96, que dispõe sobre todas as regras e as formalidades que devem ser seguidas para que o processo seja juridicamente válido. Por isso, a arbitragem é mais formal que os outros meios de resolução de conflitos. Esta lei proporcionou os avanços no campo da arbitragem e a ampliação da quantidade de instituições arbitrais em todo o país, no entanto foi publicada em um período em que muitas pessoas sequer sabiam o que era arbitragem.

Tal evolução da arbitragem no país, infelizmente, tem esbarrado em atividades de entidades e pessoas imbuídas de má-fé ou de total desconhecimento dos princípios éticos e jurídicos previstos na Lei de Arbitragem. Desde 2001 a imprensa vem noticiando a existência de instituições inidôneas que comprometem o trabalho sério e persistente de instituições que há muito se empenham em disseminar a cultura da arbitragem no Brasil. Trata-se de instituições que, utilizando-se de nomenclaturas, siglas, emblemas e brasões da República etc., tentam confundir o usuário do instituto da arbitragem, levando-o a crer que está encaminhando suas controvérsias a órgãos públicos regulados pela Lei da Arbitragem. (SAMPAIO, 2007, p.16).

2.1.4 Mediação de Conflitos

A mediação é um mecanismo consensual de soluções de conflitos, especialmente utilizado na abordagem de embates interpessoais, em que existe relacionamento contínuo entre os envolvidos. Caracteriza-se por ser um método baseado no diálogo, no respeito e na cooperação entre as partes, entre outras:

[...] as características diferenciais da mediação de conflitos a respeito do processo judicial (formal, adversarial e impositivo), da negociação cooperativa (diálogo com objetivo resolutivo, autocompositivo), da conciliação (procedimento rápido que inclui um terceiro que orienta e até pressiona na obtenção de um acordo que, ainda que não satisfaça totalmente, consegue encerrar o assunto) e da arbitragem (procedimento privado e misto: negocial e impositivo, que parte da escolha livre de um terceiro para decidir sobre uma questão de sua competência). (VEZZULLA, 2006, p.79-80).

É uma forma amigável e pacífica de tentativa de solução de controvérsias (podendo estar associado ou não ao sistema judicial tradicional) na qual as próprias pessoas envolvidas no conflito podem construir a solução do problema através do diálogo, com ajuda de uma terceira pessoa imparcial – o mediador – que facilita a comunicação entre eles. É um método confidencial e voluntário, no qual a responsabilidade das decisões cabe apenas às partes envolvidas.

É imprescindível salientar que estes diversos mecanismos de solução de conflitos não surgiram para substituir o Poder Judiciário, mas para ampliar ao máximo o direito de acesso à

Justiça. Para que exista pacificação social e efetivo acesso à Justiça, é necessário o reconhecimento da importância de todos os outros meios de solução de conflitos, com intuito de que o cidadão tenha “múltiplas portas” e possibilidade de escolher, dentre os diversos meios, qual o mais adequado e eficaz para solucionar o conflito que vivencia.

Abrem-se os olhos agora, todavia, para todas essas modalidades de soluções não jurisdicionais dos conflitos, tratadas como meios alternativos de pacificação social. Vai ganhando corpo a consciência de que, se **o que importa é pacificar, torna-se irrelevante que a pacificação venha por obra do Estado ou por outros meios, desde que eficientes**. Por outro lado, cresce também a percepção de que o Estado tem falhado muito na sua missão pacificadora, que ele tenta realizar mediante o exercício da jurisdição e através das formas do processo civil, penal ou trabalhista. (CINTRA, 2003, p.25). (Grifo nosso).

2.2 Conceito de Mediação de Conflitos

O Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem³⁴ (Conima) no Regulamento Modelo para a Mediação e outros autores definem a mediação como um processo:

Não-adversarial e voluntário de resolução de controvérsias por intermédio do qual duas ou mais pessoas, físicas ou jurídicas, buscam obter uma solução consensual que possibilite preservar o relacionamento entre elas. Para isso, recorrem a um terceiro facilitador, o Mediador-especialista imparcial, competente, diligente, com credibilidade e comprometido com o sigilo; que estimule, viabilize a comunicação e auxilie na busca da identificação dos reais interesses envolvidos. (CONIMA, 1997).

El proceso en el que un tercero neutral, a solicitud de las partes, los asiste en una negociación colaborativa, en la que sus diferencias son replanteadas en términos de intereses, a fin de que puedan ellos mismos, tomar una decisión satisfactoria con relación a ellos. (CARAM, 2006, p.33).

*Mediation is a process in which an impartial third person facilitates a negotiation between people in conflict or who are trying to “make a deal”. The mediation process empowers the participants to take control of their lives and find solutions that meet their interests and needs. It is a private, voluntary, informal process where the mediator or mediators assist participants to resolve their dispute or reach an agreement in a manner acceptable to all. (CARTER, 2009, p. 9).*³⁵

³⁴ O Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem (Conima) é uma instituição que visa congrega e representar as entidades de mediação e arbitragem, com intuito de alcançar a excelência de sua atuação, bem como o desenvolvimento e a credibilidade dos métodos extrajudiciais de solução de controvérsias, sempre observando as normas técnicas e, sobretudo, a ética. Foi fundado em 24 de novembro de 1997, durante seminário realizado no Superior Tribunal de Justiça (STJ). Disponível em: <http://www.conima.org.br/regula_mediacao.html> Acesso: 10 abr. 2013.

³⁵ Tradução livre: “A mediação é um processo em que uma terceira pessoa imparcial facilita uma negociação entre as pessoas em conflito ou que estão tentando “fazer um negócio”. O processo de mediação autoriza os participantes para tomarem o controle de suas vidas e para procurarem as soluções que encontram seus interesses e necessidades. É um processo confidencial, voluntário, informal onde o mediador ou os mediadores ajudam aos

A mediação de conflitos pode ser definida como um processo em que um terceiro imparcial e independente coordena reuniões separadas ou conjuntas com as pessoas envolvidas, sejam elas físicas ou jurídicas, com o objetivo de promover uma reflexão sobre a inter-relação existente, a fim de alcançar uma solução, que atenda a todos os envolvidos. (BRAGA NETO, 2012, p.103).

Todas estas definições convergem em explicar a mediação como um processo voluntário, consensual e pacífico de tentativa de solução de conflitos, baseado no diálogo e facilitado pelas técnicas utilizadas por uma terceira pessoa imparcial – o mediador – que auxilia os envolvidos na controvérsia a construírem um acordo que melhor os satisfaçam, sem formular propostas e sugestões.

Todas essas abordagens são absolutamente válidas e reconhecem as características, os objetivos e os princípios básicos da mediação.

2.3 Características da mediação

2.3.1 Conflito percebido como inerente às relações humanas

Embate entre pessoas, desordem, momento crítico, luta, oposição, competição, incompatibilidade: são exemplos das diversas definições para o conflito³⁶, este recorrente fenômeno nas relações sociais normalmente é percebido como algo ruim e dificilmente é visto como momento de possível transformação.

A mediação propõe desmistificar essas premissas e encarar o conflito de forma natural, como situações próprias das relações humanas e como possibilidade de crescimento pessoal e social.

participantes a resolver sua disputa ou a alcançar um acordo de uma maneira aceitável a todos.” (CARTER, 2009, p. 9).

³⁶ Segundo a definição do Dicionário Michaelis: **conflito** – con.fli.to – *sm (lat conflictu)* **1** Embate de pessoas que lutam. **2** Altercação. **3** Barulho, desordem, tumulto. **4** Conjuntura, momento crítico. **5** Pendência. **6** Luta, oposição. **7** Pleito. **8** Dissídio entre nações. **9** *Psicol* Tensão produzida pela presença simultânea de motivos contraditórios; segundo a psicanálise, há em todo conflito um desejo reprimido, inconsciente. **10** *Sociol* Competição consciente entre indivíduos ou grupos que visam a sujeição ou destruição do rival. **C. cultural, Sociol:** incompatibilidade entre valores culturais cujos portadores humanos estabelecem contato. **C. de atribuições, Dir:** fato que ocorre entre autoridades judiciárias e administrativas, quando cada uma delas se julga, ao mesmo tempo, competente para deliberar sobre determinado caso. **C. de jurisdição, Dir:** questão sobre competência entre juízes ou tribunais da mesma jurisdição. **C. de leis:** a) divergência entre as leis de diferentes estados ou jurisdições, quanto aos direitos do mesmo indivíduo; b) divergência entre as leis atuais de um país e as que anteriormente regiam a mesma matéria. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=conflito>> Acesso em: 11 abr. 2013.

Os conflitos são inerentes a vida humana, pois as pessoas são diferentes, possuem descrições pessoais e particulares de sua realidade e, por conseguinte, expõem pontos de vista distintos, muitas vezes colidentes. A forma de dispor tais conflitos mostra-se como questão fundamental quando se pensa em estabelecer harmonia nas relações cotidianas. (SCHNITMAN, 1999, p. 170).

É a partir do conflito e da insatisfação que se podem vislumbrar formas de indivíduos e grupos melhorarem e evoluírem. Apresenta-se como um caminho para o aprimoramento das relações interpessoais e sociais. Afinal, se não houvesse conflitos, as situações sociais permaneceriam iguais, constantes, seria impossível haver progresso e provavelmente a sociedade estaria paralisada em algum momento da história.

[...]redefinir a noção de conflito implica no reconhecimento do mesmo como uma parte da vida que pode ser utilizada como oportunidade de aprendizagem e crescimento pessoal. Considerando-se que o conflito é inevitável, a aprendizagem da habilidade em resolvê-los torna-se tão educativa e essencial quanto a aprendizagem da matemática, história, geografia, etc. [...] (BATTAGLIA, 2004).

O conflito em si não deve ser considerado algo ruim ou destrutivo. A forma como tal problema é administrado é que pode causar resultados negativos, se as pessoas se agredirem e não conversarem adequadamente.

Na mediação procura-se evidenciar os efeitos positivos do conflito, pois são frutos da convivência em sociedade e sempre ocorrerão sob diversos aspectos. “Não é possível imaginar uma sociedade fundada no desaparecimento do conflito, uma vez que é ele que constitui o social, possibilitando relações democráticas”. (SPENGLER, 2012, p.58). Mostra-se, desse modo, que uma controvérsia pode ser um momento de reflexão e, em consequência, de transformação, tornando-se positivo, se bem administrados.

2.3.2 *Conflitos aparentes e conflitos reais*

“Um conflito possui um escopo muito mais amplo do que simplesmente as questões juridicamente tuteladas sobre a qual as partes estão discutindo em juízo.” (AZEVEDO, 2009, p.55). Distingue-se o que as partes manifestam aberta e explicitamente daquilo que efetivamente é interesse das partes, que inicialmente não são pronunciados. Muitos interesses ocultos são apresentados durante a reuniões de mediação.

O mais curioso, entretanto, é que num primeiro momento, na situação de triagem, essas queixas de violência quase não aparecem – o motivo declarado está sempre ligado à necessidade de um atendimento jurídico –, mas, no decorrer dos encontros de pré-mediação vão ganhando suas verdadeiras dimensões. (CERRUTI, 2003, p.170).

Portanto, o conflito pode se manifestar de duas formas: aberta ou explícita, entendido como o conflito aparente (não é o que realmente causa angústia, insatisfação ou outro sentimento que provoque mal-estar); e de forma oculta, implícita ou negada, denominado de conflito real.

A mediação busca, por meio de suas técnicas, identificar o conflito aparente e o real para que se possa construir uma solução efetiva e eficaz para a controvérsia. As formas como o conflito pode se manifestar (aberta ou oculta) é o que dificulta a resolução do problema por meios de solução de conflitos em que o diálogo seja superficial ou pela simples aplicação da lei ao caso, em que somente é solucionado, na maioria das vezes, o conflito aparente, pois o conflito real não é reconhecido, nem analisado e, por isso, não é solucionado, o que poderá dar ensejo a novos litígios. “Em outras palavras, pode-se dizer que somente a resolução integral do conflito (lide sociológica) conduz à pacificação social”. (AZEVEDO, 2009, p.55).

2.3.3 Diálogo intenso e resignificação de valores

Outra característica da mediação “consiste na oportunidade para as partes falarem sobre seus sentimentos em um ambiente neutro. Com isso permite-se compreender o ponto de vista da outra parte por meio da exposição de sua versão dos fatos, com a facilitação pelo mediador” (AZEVEDO, 2009, p.56).

A mediação oportuniza uma comunicação ativa, em que ambos devem falar e escutar, cada um em seu momento, respeitando a vez do outro. A conscientização advinda desse diálogo intenso gera equilíbrio para as relações e cria a possibilidade de que ambos conheçam as posições, os interesses e os valores existentes no conflito vivido. Lawrence Susskind (1999, p. 3-55), explica que os conflitos são expressos em, pelo menos, três níveis: posições, interesses e valores.

A posição é o momento mais superficial do conflito, ou seja, normalmente é o que se expressa inicialmente. Encontra-se a posição perante um conflito quando se pergunta: o QUÊ você quer? O interesse das partes quanto ao conflito, reflete um segundo passo. Representa um momento mais profundo, quando se inicia a exploração do conflito. Inicia-se o POR QUÊ. A pergunta é: por que você quer? Na terceira e última fase, inicia-se a discussão sobre o valor. Pergunta-se: QUAL a importância disso para você?

A resignificação de valores acontece quando, a partir de um diálogo intenso e efetivo, o mediador consegue explorar ao máximo a questão até encontrar o real significado daquele conflito. Uma vez encontrado e a partir de tudo o que foi partilhado, as pessoas passam a compreender a situação anterior de forma diferente.

Para isso “a mediação deve considerar aspectos emocionais durante o processo e ao mediador não caberá decidir pelas partes, mas conduzi-las a um diálogo produtivo, superando barreiras de comunicação a fim de que as partes encontrem a solução.” (AZEVEDO, 2009, p.55).

Caso não haja aprofundamento da discussão e não se consiga chegar ao conflito real, a solução superficial, aparente, poderá piorar a situação, e o conflito corre o risco de ser agravado. Pela complexidade do conflito, a mediação exige a exploração do problema e o aprofundamento sobre suas causas.

2.3.4 Da competição à cooperação e do perde-ganha ao ganha-ganha³⁷

O aspecto participativo e inclusivo da mediação permite o abandono do aspecto adversarial e a aceitação da colaboração. A mediação busca transformar um contexto adversarial em colaborativo. “Um dos maiores desafios do mediador consiste em desarmar as partes de suas defesas e acusações, e buscar cooperação na busca de soluções práticas” (AZEVEDO, 2009, p.170). “Quando todos são chamados a participar e a decidir conjuntamente, sendo estimulados a pensar o conflito, avaliando seus reais interesses e valores, permite-se a consolidação do diálogo cooperativo.” (SALES, 2010, p.31). Ao cooperar com o outro em busca da resolução do conflito promove-se o ganha-ganha ao invés do perde-ganha.

Ganha-ganha é o “método usado para resolver um conflito em que todos os participantes sentem-se satisfeitos porque suas necessidades e resultados foram plenamente atendidos.” (BOLSTAD; HAMBLETT, 1998). O resultado é tão positivo para ambos que ao lembrarem-se da controvérsia, após sua resolução por este método, não a chamariam mais de conflito. Exemplificando este método, compreende-se que,

³⁷ Para maior entendimento sobre a teoria do ganha-ganha, defendida pelos autores Richard Bolstad e Margot Hamblett, defensores da transformação por meio da comunicação, ler artigo disponível em: <<http://www.golfinho.com.br/artigos/artigodomes1299.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

[...] quando duas pessoas querem a mesma laranja, é um conflito. Quando elas ficam com metade cada uma, é um *compromisso*. Quando uma fica com a laranja e a outra não, é *ganha-perde*. Quando elas descobrem que uma delas quer a casca da laranja para colocar suas raspas em um bolo e a outra quer o suco, ambas conseguem o que desejam, isso é *ganha-ganha*. Mas, muitas vezes, pode acontecer que o conflito não seja notado. Nesse caso, o *ganha-ganha* é mais do que um método para resolver conflitos: torna-se um método de vida que maximiza a cooperação. (BOLSTAD; HAMBLETT, 1998). (Grifo original).

A mediação aponta para a “ruptura dos paradigmas da sociedade binária, ganhar ou perder, substituindo-os pela cooperação e a solidariedade para um satisfazer-satisfazer”. (VEZZULLA, 2012, p.70). Esta é uma das características da mediação de conflitos, em que os mediandos, ao administrarem o conflito e, em razão da cooperação e do diálogo, constroem a solução da controvérsia de forma satisfativa, possibilitando ganhos para todos.

2.3.5 *Do individual ao coletivo*

Segundo Sales (2010), uma das características da mediação é buscar a mudança de direção: do individual egoísta ao coletivo solidário, ou seja, é mudar o alvo de si mesmo para focar no todo, seja família, vizinhança, escola, empresa, grupo, município ou estado. Isso é essencial para facilitar a compreensão da divisão das responsabilidades para a solução do conflito. A mediação busca mostrar a influência dos atos individuais no resultado global, pois os envolvidos em um conflito agem, muitas vezes, sem a percepção real do impacto de sua atitude para o relacionamento.

A mediação é caracterizada por apontar o enfoque englobador do conflito, utiliza uma metodologia inclusiva, de cooperação, de não persuasão e indica a necessidade de se perceber tudo no entorno dos conflitos, não apenas para resolvê-los de forma adequada, mas para estabelecer as responsabilidades de um e de todos naquela decisão.

2.3.6 *Restabelecimento ou aperfeiçoamento das relações*

Devido a todas suas características a mediação consegue, por meio do diálogo, enfatizar os pontos convergentes do relacionamento e restaurar os bons momentos da relação, pois muitas vezes os envolvidos em um conflito estão de tal modo ressentidos que não conseguem identificar nada de bom no histórico do relacionamento entre eles. Por isso, a mediação estimula, através do diálogo, o resgate dos objetivos comuns que possam existir entre os indivíduos que estão vivendo o problema. “[...] *una de las virtudes de la mediación, frente a otras posibilidades de solución del conflicto, es la salvaguarda y el mantenimiento de la*

amistad (relación familiar, profesional, laboral, etc.) entre las personas en conflicto[...]” (DIZ, 2009, p.50).

“O acordo final resolve o problema com uma solução mutuamente aceitável e será estruturado **de modo a manter a continuidade das relações das pessoas envolvidas no conflito.**” (HAYNES; MARODIN, 1996, p. 11). (Grifo nosso). Através da mediação os conflitos são solucionados de forma que não prejudiquem os relacionamentos, ao contrário, busca-se restabelecê-los ou aperfeiçoá-los.

2.4 Objetivos da mediação

Quanto aos objetivos da mediação, estes transcendem à solução do conflito. Objetivam também a prevenção da má administração dos conflitos, a inclusão e a pacificação social.

Quanto à **solução de conflitos**, este não deve ser visto como principal objetivo, mas sim como uma consequência lógica resultante de um trabalho de cooperação bem realizado ao longo de toda a reunião de mediação, e não sua premissa básica. “Isso porque, muito mais do que um acordo, a mediação preconiza o potencial de transformação das pessoas, pois representa a expressão de uma visão relacional, amparada na consideração e no respeito às diferenças”. (ROSA, 2012, p.153). O acordo pode ser logrado no momento da mediação ou não, “nem todo procedimento de mediação redundará em acordo. Sua não obtenção não significa que a mediação fracassou. Se a comunicação foi restabelecida, o procedimento foi exitoso, ainda que dele não se entabule nenhum acordo. (ROSA, 2012, p.155).

Esse entendimento faz diferença durante as intervenções do mediador, pois ele não deve ficar restrito à ideia de alcançar um acordo ao final e prescindir dos demais objetivos e princípios da mediação.

O caminho a ser seguido para se alcançar a solução dos conflitos é baseado na facilitação do diálogo através das técnicas utilizadas pelo mediador, na visão positiva dos conflitos, na cooperação e na solidariedade entre as partes.

Faz-se necessário ressaltar que a solução dos conflitos através da mediação busca resolver os conflitos aparentes apresentados e, principalmente, os conflitos reais, tratando-os de maneira adequada para que haja efetiva satisfação para as partes.

“Se uma mediação não culminar com um acordo, ao menos as partes terão esclarecido o conflito e terão aprendido a dialogar entre si de forma respeitosa e produtiva” (VEZZULLA, 2001, p.24) e em outro momento o conflito poderá ser solucionado pacificamente entre eles. A facilitação do diálogo em si pode ser considerada um objetivo da mediação.

Outro objetivo que decorre da facilitação do diálogo e da comunicação ativa e pacífica desenvolvida nas reuniões de mediação é a **prevenção da má administração de futuros litígios.**

A mediação estimula a prevenção da má administração do conflito, pois incentiva a conscientização dos direitos e deveres e da responsabilidade de cada indivíduo para a concretização desses direitos, a transformação da visão negativa para visão positiva dos conflitos e o incentivo ao diálogo, possibilitando a comunicação pacífica entre as partes, facilitando a obtenção e o cumprimento de possíveis acordos. (SALES, 2010, p. 07).

A mediação sugere uma nova forma de enxergar e resolver os problemas que possam surgir, através do estímulo do diálogo pacífico, do entendimento do conflito como algo positivo (como oportunidade para o crescimento pessoal e aprimoramento da relação), da compreensão de que as pessoas são diferentes e precisam se respeitar, da busca dos pontos convergentes no conflito, da avaliação das responsabilidades de cada um (sem culpar o outro), à conscientização dos direitos e deveres e da imprescindível participação de cada um para a concretização desses direitos.

Após conhecerem a metodologia da mediação, os mediados percebem o quanto essa solução pode ser adequada e eficiente, assim, procuram utilizá-la sempre que surgem conflitos, prevenindo novas disputas. “Em muitos casos, as pessoas que dela fazem uso acabam aprendendo a administrar de maneira mais positiva seus conflitos e, com isso, se capacitam para futuros conflitos entre elas.” (BRAGA NETO, 2012, p.106).

É importante esclarecer que, embora sem que haja sido concretizada a solução do conflito no momento da reunião de mediação, esta “será bem sucedida se os participantes aprenderem com o processo, novos conceitos e comportamentos para suas vidas”. (ROSA, 2012, p.155).

A mediação objetiva também a **inclusão social.** Através do diálogo nas reuniões de mediação e da participação dos envolvidos nas discussões há uma conscientização dos direitos de cada mediado e uma reflexão sobre suas responsabilidades e obrigações perante o outro e a sociedade.

As partes são respeitadas, ouvidas, valorizadas, o que gera desde logo uma sensação de conforto e inclusão. O mediador valoriza o ser humano e destaca sua importância como agente fundamental na solução do conflito vivido e na consecução dos seus direitos. Tenta-se mudar o paradigma de que os conflitos devem ser solucionados pelos órgãos estatais.

A mudança de paradigma no trato das pessoas em sofrimento permite compreender que não é função do operador do direito a solução dos problemas das partes. A função destes profissionais é de despertar nos litigantes o resgate da responsabilidade pela autoria da própria vida. (BARBOSA, 2001, p. 47).

A inclusão social é percebida na mediação porque “propicia a retomada da autodeterminação das pessoas com relação às próprias vidas” (NAZARETH, 2001, p. 55) na medida em que inclui os indivíduos no grupo e na sociedade, conscientizando-os do seu dever de cidadania e dando-lhes autonomia e responsabilidade para solucionarem seus conflitos.

Assim é que ao se falar em mediação, busca-se maior pacificação dos conflitos dentro de uma nova realidade baseada na solução privada dos mesmos, abrindo-se a possibilidade do indivíduo exercer sua cidadania plena, por intermédio de sua capacitação na resolução de suas próprias controvérsias. (BRAGA NETO, 2003, p.21).

Além da inclusão a mediação visa também à **pacificação social**, que é decorrente dos demais objetivos. Para a mediação a compreensão de paz social vai além da violência física e moral. O caminho da pacificação pela mediação indica, necessariamente, a valorização do ser humano.

A mediação de conflitos é um procedimento que, por suas características de incentivo ao diálogo, cooperação e respeito entre as pessoas, estimula a paz ao estabelecer pontes entre as pessoas, resgatando a comunicação e demonstrando que é possível a construção, por elas mesmas, de soluções consensuais para os seus problemas. (SALES, 2010, p.09).

A mediação estimula a cultura de paz quando ensina a solucionar e prevenir a má administração de conflitos, quando busca o diálogo equilibrado em que todos têm oportunidade de falar e de ser escutado, quando possibilita a discussão sobre direitos, deveres e sobre responsabilidade social de cada um e quando substitui os comportamentos egoístas pelos solidários, a competição pela cooperação, o perde-ganha pelo ganha-ganha.

Em síntese, ao desenvolver a mediação de conflitos pratica-se uma metodologia inclusiva e de não-violência, que visa solucionar conflitos baseados no diálogo e na comunicação ativa, prevenir a má administração de conflitos, incluir socialmente, contribuir para a concretização dos direitos e construir uma cultura de paz.

2.5 Princípios da mediação

O Código de Ética dos Mediadores, elaborado pelo Conselho Nacional de Instituições de Mediação e Arbitragem – CONIMA – é utilizado pela maioria das instituições de mediação no Brasil e traz princípios específicos a serem observados pelos profissionais no desempenho da mediação, tais como a imparcialidade, a credibilidade, a competência, a confidencialidade e a diligência.

Frequentemente, os mediadores também têm que observar outros códigos de ética, por exemplo, o código de ética do advogado, do psicólogo, entre outros profissionais. O Código de Ética dos Mediadores esclarece a significação e os limites de cada princípio em notas explicativas³⁸:

Imparcialidade - condição fundamental ao mediador; não pode existir qualquer conflito de interesses ou relacionamento capaz de afetar sua imparcialidade; deve procurar compreender a realidade dos mediados, sem que nenhum preconceito ou valores pessoais venham a interferir no seu trabalho. **Credibilidade** - O mediador deve construir e manter a credibilidade perante as partes, sendo independente, franco e coerente. **Competência** - a capacidade para efetivamente mediar a controvérsia existente. Por isso o mediador somente deverá aceitar a tarefa quando tiver as qualificações necessárias para satisfazer as expectativas razoáveis das partes. **Confidencialidade**- os fatos, situações e propostas, ocorridos durante a mediação, são sigilosos e privilegiados. Aqueles que participarem do processo devem obrigatoriamente manter o sigilo sobre todo conteúdo a ele referente, não podendo ser testemunhas do caso, respeitado o princípio da autonomia da vontade das partes, nos termos por elas convencionados, desde que não contrarie a ordem pública. **Diligência** - cuidado e a prudência para a observância da regularidade, assegurando a qualidade do processo e cuidando ativamente de todos os seus princípios fundamentais.

A credibilidade da mediação no Brasil se vincula diretamente com o respeito que os mediadores têm a esses princípios, e servem como parâmetros para medir se está sendo fornecido um trabalho com qualidade técnica e baseado nestes princípios éticos.

Sales (2010) explica que os princípios podem variar de país para país, no entanto no Brasil existe um consenso sobre aqueles que mais são utilizados na mediação, que vão além dos expressos no Código de Ética. São eles: liberdade das partes, poder de decisão das partes, não competitividade, participação de terceiro imparcial, competência do mediador, informalidade no processo, confidencialidade no processo e boa fé.

³⁸ Princípios estabelecidos pelo Código de Ética do Mediador, elaborado pelo Conima. Disponível em: <http://www.conima.org.br/etica_2/mediadores/principios.html> Acesso em: 16 abr. 2013.

O **princípio da liberdade das partes** assegura que os envolvidos no conflito não podem sofrer nenhum tipo de coação ou ameaça para participarem da mediação. “Por tal diretriz confere-se aos mediados o poder de definir e protagonizar o encaminhamento da controvérsia, o que inclui desde a opção pela adoção do método autocompositivo até a responsabilidade pelo seu resultado final. (TARTUCE, 2008, p.211-212). Os participantes são livres para escolher qual o melhor meio para a resolução do conflito vivido e não podem ser obrigadas a assinarem nenhum acordo que não seja do seu interesse.

Libertad y voluntariedad: el proceso requiere del acuerdo libre y explícito de los participantes. La mediación no puede imponerse, ni si puede obligar a nadie a establecer relaciones o llegar acuerdos para la resolución de un conflicto; asimismo, las partes pueden abandonar el proceso en cualquier momento, sin que signifique un prejuicio para la parte que tomó esa decisión. (RIQUELME, 2009, p.112).

O princípio do **poder de decisão das partes** é intrínseco ao da liberdade das partes, visto que o poder de decidir a solução do conflito cabe às partes envolvidas. Não cabe ao mediador decidir e nem sugerir a solução que considere mais eficaz, somente as pessoas que estão envolvidas no conflito são responsáveis pelo possível acordo.

“El poder de decisión lo ejercen las propias partes. Son los participantes quienes controlan el proceso y establecen las decisiones; son las que buscan la solución al conflicto con la ayuda del mediador, quien no puede imponer un determinado acuerdo”. (RIQUELME, 2009, p.111).

O princípio da **não-competitividade** significa que os mediados não podem se perceber como rivais, autor e réu, em competição, não havendo após a solução do conflito perdedor nem ganhador. A mediação busca afastar a cultura do litígio e promover a cultura da cooperação. Por este princípio os mediados buscam uma solução pacífica e amigável, para que ambos sejam beneficiados com a resolução do conflito.

Outro princípio da mediação é a **informalidade do processo**. “Um dos mitos que cercam os meios alternativos é o de que, em razão de sua informalidade, eles não têm procedimento nem seguem uma pauta de organização” (LORENCINI, 2012, p.62). Na realidade a mediação segue um procedimento, embora não existam regras fixas e preestabelecidas, nem prazos para ser concluídos, daí sua natureza informal. Existem etapas e regras na mediação para facilitar a atuação do mediador e a organização administrativa. Outra vertente da informalidade do procedimento é inexigência de provas, em virtude de que não é

necessário convencer o mediador da veracidade dos fatos, pois ele não julga o conflito. Esta informalidade traz simplicidade e celeridade à mediação.

A mediação também depende do **princípio da boa-fé** dos mediados. As partes não devem tirar vantagem em prejuízo do outro, nem fazer acordos sabendo que não vão cumprilos. Devem estar interessadas em falar e ouvir de forma sincera, agir pautadas pela ética, honestidade e transparência. Disso depende o êxito da reunião de mediação.

O princípio da **participação de terceiro imparcial** refere-se à conduta do mediador.

Ao mediador impõe-se o dever de procurar compreender a realidade dos mediados, sem que nenhum preconceito ou mesmo valores pessoais venham a interferir em sua intervenção. Ele deve se abster de qualquer ação ou conduta, seja verbal, para verbal ou não-verbal, que aparente qualquer tipo de preferência entre os mediados. Para tanto há que cuidar permanentemente do devido equilíbrio de poder entre as partes. (SAMPAIO; BRAGA NETO, 2007, p.35-36).

O mediador deve tratar igualmente as partes, não podendo beneficiar uma em detrimento da outra para que a mediação se desenvolva de forma harmônica e justa para ambas, garantindo, assim, equilíbrio e igualdade nas condições de diálogo.

O princípio da **competência do mediador** refere-se às qualificações necessárias para o exercício da função. Não é necessário que o mediador seja advogado, psicólogo ou tenha nível superior, mas é imprescindível que possua “treinamento, experiência em mediação, habilidades, entendimento das diferenças culturais e outras qualidades”. (SAMPAIO; BRAGA NETO, 2007, p.37).

Em respeito ao princípio da **confidencialidade do processo**, e com intuito de que as partes exponham integralmente os seus problemas, “o mediador deverá manter sob sigilo todas as informações, fatos, relatos, situações, documentos e propostas, não podendo fazer uso deles para proveito próprio ou de outrem.”. (SAMPAIO; BRAGA NETO, 2007, p.37).

Durante o proceso, los participantes deben mantener la privacidad más absoluta sobre las negociaciones, teniendo la garantía de la misma por parte del mediador; que subrayará que información que surja en el proceso, en cualquiera de sus sesiones, no será utilizada ante un tribunal. El mediador debe reservar todo lo escuchado y visto, em el proceso, no pudiendo revelar su contenido a menos que las partes, de mutuo acuerdo, lo autoricen. (RIQUELME, 2009, p.112).

Além desses princípios, deve-se enfatizar que existem outros norteadores que dispensam esclarecimentos, tais como independência do mediador, equidade, respeito, diligência, celeridade e cooperação.

2.6 O mediador

A mediação é uma atividade técnica exercida por um profissional – o mediador, que pode ser escolhido pelas partes ou indicado por um órgão, sendo voluntário ou remunerado. Este profissional é responsável por conduzir o processo de mediação, facilitar o diálogo, transformar o clima adversarial em cooperativo, auxiliar as partes na busca de uma solução mutuamente satisfatória. “É um facilitador da comunicação, guardião do diálogo e do processo escolhido pelas pessoas, sem deixar de ser, contudo, e ao mesmo tempo, questionador da realidade oferecida pelas pessoas e agente do futuro”. (BRAGA NETO, 2012, p.104).

É possível definir quem é o mediador pelas funções que ele não exerce. “O mediador não é juiz, que decide, não é advogado, que orienta, e não é um terapeuta, que trata. Ele promove a aproximação das partes, trabalha a favor da flexibilidade e da criatividade dos mediados e procura favorecer a realização do acordo. (CEZAR-FERREIRA, 2004, p.139).

Portanto, o mediador não é juiz, pois não foi aprovado em concurso público para exercer a magistratura. Não é negociador, pois não toma parte na negociação com interesse direto nos resultados. Não é advogado, porque não orienta e nem disputa a favor de uma causa. Não é terapeuta, pois não tem a preocupação de intervir no processo intrapsíquico do indivíduo. Não é psicólogo, porque não pode se restringir apenas a interpretação de comportamentos. Nem tampouco é árbitro para emitir laudo ou decisão, pois este não se preocupa com os relacionamentos entre as partes, seu interesse é passar informações técnicas, impor sentenças baseadas em seu conhecimento específico as quais as partes se comprometem em aceitar. E, por fim, não é conciliador, pois não tem o poder de sugerir ou de opinar na solução do acordo.

Afinal, quem é o mediador? É um terceiro imparcial, capaz, que utiliza técnicas próprias para facilitar e estimular o diálogo pacífico entre as partes, para que elas mesmas encontrem uma solução mutuamente satisfatória.

O mediador que realiza a mediação no Brasil não deve sugerir nem avaliar possíveis soluções, pois “a mediação aqui tratada adota o que os especialistas americanos chamam de

mediação facilitativa³⁹, segundo o qual o mediador não faz sugestões ou avaliações sobre o conflito”. (BRAGA NETO, 2012, p.104). E também não pode ter interesse na questão a ser mediada.

Por isso, é imprescindível que haja uma norma ética a pautar seu comportamento. Além de ajudar as partes a pensar a controvérsia sob diferentes ângulos, tirando-as de posições preconcebidas, o mediador visa dar objetividade ao diálogo, a incentivar os mediados a exercitar o *ouvir*, o *falar*, o *refletir*, para que não haja discussões estereis e agressividade. Cabe a ele também encontrar o local mais adequado para o desenvolvimento dos trabalhos e zelar por um clima que convide à mediação. É sua atribuição, ainda, definir o procedimento, as regras e combinações em que as mediações vai se desenrolar. Mas, sobretudo, é sua tarefa identificar a pretensão das partes. (LORENCINI, 2012, p.62). (Grifo original).

São imprescindíveis ao mediador capacitação contínuas em mediação de conflitos, além de algumas qualidades específicas para que possa desempenhar adequadamente sua função, tais como ser paciente, atencioso, humilde, inteligente, criativo, objetivo, discreto, hábil na comunicação e imparcial quanto às partes, ao processo e ao resultado.

2.7 Etapas e técnicas da Mediação

A mediação é um método que prima pelo princípio da informalidade, no entanto, isso não significa que durante o desenvolvimento da mediação não existam regras e organização. Diversos estudiosos abordam o procedimento sugerindo 5 a 8 etapas a serem seguidas para que haja um bom andamento na mediação.

Para Vezzulla (1998) a mediação pode ser dividida em 7 fases: pré-mediação mais 6 etapas. Braga Neto (2007) descreve o procedimento em 8 etapas: pré-mediação, abertura, investigação, agenda, criação de opções, avaliação das opções, escolha das opções e solução. Ambos dão ênfase ao momento anterior ao processo de mediação propriamente dito – a pré-mediação.

A pré-mediação é o primeiro momento de contato dos mediados com o mediador. É a fase em que ele apresenta este mecanismo, expõe o conflito como algo natural e inerente aos seres humanos, tenta eliminar o seu caráter adversarial, ensina que a mediação é um método colaborativo, descreve as funções do mediador e resume os princípios e as características da mediação. Enfim, todas as dúvidas sobre esse mecanismo devem ser esclarecidas. “É um

³⁹ Para aprofundar conhecimento sobre mediação facilitativa e avaliativa ver artigo intitulado: *Mediação Facilitativa e “Mediação” Avaliativa – estabelecendo diferença e discutindo riscos*. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3267>> Acesso: 11 abr. 2013.

momento importante para o nascimento da confiança no processo e para a posterior transferência dessa confiança para o mediador”. (BRAGA NETO, 2007, p. 45).

Neste momento as partes também devem apresentar resumidamente os motivos que as fizeram optar pela mediação. É interessante que as partes sejam ouvidas separadamente, para que não se estendam no assunto, pois o momento para discussão do conflito é na etapa posterior.

Nem sempre é possível que o dia da pré-mediação seja diferente da primeira etapa, por questões financeiras das partes para deslocamento de suas residências para o local da mediação, ou por falta de dispensa no trabalho. Nestes casos, a pré-mediação ocorre minutos antes da primeira etapa.

De acordo com Vezzulla (1998) as seis etapas seguintes são desenvolvidas em uma sequência lógica. A **primeira etapa** representa a fase em que o mediador se apresenta e deve explicar como funciona o processo da mediação, assim como os princípios que o regem, tais como imparcialidade do mediador, confidencialidade de tudo que for discutido, poder de decisão dos mediados, responsabilidade das partes pela decisão, igualdade de tratamento, formas de pagamento, caso seja mediação privada, enfim, todas as dúvidas relacionadas a esse procedimento devem ser explicadas nesta primeira fase.

Nesta sequência, a **segunda etapa** é o momento em que as partes podem falar sobre o conflito em questão, cabendo a elas, inclusive, a escolha de quem deve começar a falar. Neste momento o mediador deve ouvi-las com atenção, em igualdade de tempo e tratamento. Deve guiar o processo harmoniosamente, facilitando o diálogo entre eles, mas sem opinar e nem sugerir soluções.

Na **terceira fase**, após perguntar se as partes desejam acrescentar mais alguma coisa, o mediador deve ser mais cauteloso ainda, pois deve fazer um resumo de tudo que foi dito, permitindo às partes que interfiram caso percebam algum engano do mediador. Neste resumo deve conter as palavras dos mediados, porém deve dar ênfase aos pontos de convergência e aos pontos positivos. Mais uma vez o mediador deve deixar claro que o conflito é algo natural, inerente ao seres humanos, momentâneo, e que se bem administrado, pode resultar em crescimento e em posterior momento de paz. Esta terceira etapa é o momento em que o mediador organiza as ideias, verifica as diferenças e as semelhanças para trabalhá-las.

A **quarta etapa** é o momento em que podem surgir agressões mútuas, descontrole emocional entre os mediados, pois é neste momento que, após ouvir o resumo do mediador, as partes iniciam um diálogo mais intenso, com mais contradições, acusações, que nada contribuem para a solução. Nesta fase o mediador deve ser prudente, sensato para acalmar a possível desarmonia. Cabe ao mediador decidir se são necessárias reuniões individuais (caucus⁴⁰) para o melhor andamento do processo objetivando alcançar resultados satisfatórios para as partes.

A **quinta fase** representa o início das conclusões, na qual o mediador resume as questões que já foram abordadas e esclarecidas, ajudando as partes a pensar com lógica em busca de soluções satisfatórias e possíveis de serem cumpridas.

A **sexta e última etapa** corresponde à elaboração do acordo que deve ser consentido por ambas as partes, escrito em linguagem clara, de fácil entendimento e que contenha todas as condições e exigências que foram tratadas pelo diálogo na reunião da mediação.

Sabe-se, no entanto, que não há um processo formal e rígido a ser seguido. Outros mediadores podem seguir outras etapas, conforme sintetiza Braga Neto:

Inicialmente a preparação envolve o esclarecimento sobre o processo e sua aplicabilidade ao caso e a adesão dos envolvidos. Em seguida, procede-se a uma análise das questões pertinentes ao conflito. Este momento precisa ser realizado de maneira aprofundada, sob pena de faltar algum aspecto e se correr o risco de produzir resultados não satisfatórios para as pessoas. Por isso, o mediador promoverá a identificação de outros temas tão importantes quanto aquele que os trouxe para a mediação. Uma vez conhecida toda a complexidade das questões identificadas durante o diálogo desenvolvido, são elencados, sob consenso, todos os pontos diretos ou indiretos do conflito – enfim, o que se deseja efetivamente resolver. Para cada tema elencado, há que se pensar em alternativas de solução, uma vez que quanto mais possibilidades existirem, mais fácil a escolha do que é melhor e mais adequado aos motivadores dos envolvidos no conflito. Dessa maneira, ampliam-se as possibilidades de alcance de soluções. Em outras palavras, o processo de mediação subdividido em etapas consistiria nas seguintes: pré-mediação; abertura; investigação; agenda; criação de opções; escolha das opções e solução. Em resumo, a mediação pressupõe fases de preparação de todos para o processo, seguida da de conhecimento sobre a complexidade do conflito e depois da de objetivação tendente à resolução. Há que se esclarecer, no entanto, que a sequência supracitada não se constitui em uma receita que, corretamente seguida e usados determinados ingredientes e marcas, resultarão em um apetitoso alimento. Há que se lembrar, como dito anteriormente, que a mediação trabalha com pessoas. Nesse sentido, mesmo com todos os ingredientes ou as melhores marcas, ou mesmo que se apliquem todas as etapas e muitas técnicas, poderá não resultar no produto desejado.

⁴⁰ Caucus é uma técnica que possibilita o mediador se reunir com cada parte em separado, se elas autorizarem, para verificar se estão à vontade para continuar o procedimento ou confessar alguma nova informação. Vale ressaltar que tudo que for dito neste momento é sigiloso.

Esta observação deve ser estendida também para os atos sucessivos lógicos desenvolvidos pelo mediador, que poderá eventualmente se modificar, podendo retomar momentos anteriores ou mesmo se antecipar a pedido das pessoas. (BRAGA NETO, 2012, p.110).

Nesse sentido, as etapas não são rígidas, o importante é que sejam observados os princípios e os objetivos da mediação. Durante essas etapas os mediadores buscam melhorar ou restabelecer a comunicação e devem utilizar-se de técnicas como a escuta ativa, empatia, parafraseamento ou reflexão, *feedback*, perguntas abertas, caucus, observação das expressões, anotações, gravações e filmagens, entre outras.

Sales (2010) e Azevedo (2009) explicam estas técnicas. A escuta ativa significa que deve ser observada a comunicação verbal e a não verbal. Os mediadores devem conhecer as técnicas que permitem desvendar expressões corporais feitas pelas partes, pois são formas de enviar mensagens não-verbais, tais como: braços cruzados ou abertos, lábios apertados ou boca relaxada, cabeça caída ou ereta, falta de contato visual ou olhos bem direcionados a quem está falando, entre outros gestos que muito tem a informar e comunicar, assim como as mensagens verbais. Observa-se, assim, a expressão das emoções, o alívio das tensões e assegura-se a quem está falando a sensação de estar sendo ouvido, por meio de uma comunicação simples e direta.

Entende-se comunicação como uma ação comum a todos, ou seja, todos poderão falar e deverão escutar. Está ligada a empatia, que significa colocar-se na mesma situação da outra pessoa, para entender a realidade do outro e não apenas enxergar a sua realidade.

Para a técnica do parafraseamento ou reflexão o mediador reformula a mensagem que foi recebida sem julgar e nem mudar o sentido original, para organizar, sintetizar e confirmar o conteúdo entendido por todos. Com isso os mediados compreendem melhor os fatos e interesses do outro. Para a escuta ativa é imprescindível o *feedback* (retroalimentação) que significa o retorno das mensagens através das trocas de informações.

A pergunta aberta é uma técnica utilizada para facilitar que todos os fatos sejam contados pelas pessoas envolvidas sem um direcionamento ou julgamento do mediador. A pergunta é feita de maneira a exigir que toda a construção da resposta seja inteiramente de responsabilidade das partes. Esta técnica é importante porque abre o raciocínio dos envolvidos no conflito. Por exemplo, “o que você entende sobre isso? Qual a importância disso para

você? O que você tem a dizer sobre isso?” Isso evita que o mediador direcione ou manipule as respostas dos mediados e assim permite que os mediados falem a vontade.

O mediador deve relatar, de forma abreviada, aquilo que foi dito entre os mediados. Esta é a técnica do resumo seguido de confirmações, que permite as partes observarem como suas palavras ou ações foram entendidas e registradas pelo mediador e pela outra parte. O mediador deve perguntar se o que resumiu está correto e se elas têm algo a acrescentar.

Brainstorming (tempestade de ideias) é a técnica que incentiva a criatividade do mediados quando não conseguem, por si, suscitar opções. O intuito é gerar ideias sem críticas, estimular que os mediados falem aquilo que vem à mente e, em seguida, analisar e selecionar as ideias mais importantes.

O teste de realidade significa que o mediador deve buscar uma reflexão realista das partes sobre as sugestões criadas para verificar a exequibilidade do acordo.

Outros recursos utilizados são as anotações, as gravações e as filmagens. O mediador deve anotar o que foi discutido, utilizando-se das palavras dos envolvidos. Essas anotações são importantes para que ele possa resumir cada informação recebida, repeti-la, discuti-la e estimular a reflexão, possibilitando uma comunicação efetiva e de sucesso. A gravação e a filmagem são recursos mais raros, mas apresentam um bom resultado, pois proporcionam uma possibilidade de reavaliação de suas formas de falar e de agir. Tanto a gravação como a filmagem devem ser apagadas na presença das partes para que se mantenha a confidencialidade da reunião.

A mediação não possui apenas as etapas descritas e tampouco os mediadores utilizam somente as técnicas aqui abordadas. As variações ocorrem dependendo do conflito a ser mediado, das partes, da capacidade do mediador e de fatores externos que podem influir no desenvolvimento da mediação.

2.8 Tipos de conflitos passíveis de mediação

É importante ressaltar, por fim, a amplitude e o alcance da mediação de conflitos. Ilustrativamente pode-se destacar a possibilidade de resolução de conflitos que envolvem laços afetivos ou familiares entre as pessoas.

“A mediação pode se ocupar de qualquer tipo de conflito que demande uma continuidade no relacionamento. Sua aplicação ao redor do mundo é variada” (ROSA, 2012, p.156) e não se limita à resolução de conflitos envolvendo direitos disponíveis, ou seja, “a mediação pode ser utilizada para tentar solucionar conflitos de diferentes áreas, naturezas e abordagens, como, por exemplo, a mediação familiar, empresarial, trabalhista, ambiental, comunitária, escolar e do terceiro setor” (LORENCINI, 2012, p.63), desde que os envolvidos no conflito que será mediado sejam capazes e legalmente titulares de direitos. Portanto, “a mediação pode ser utilizada quando seus participantes possuírem a capacidade civil e se encontrarem em pleno gozo de suas faculdades físicas e mentais”. (BRAGA NETO, 2012, p.120).

Ressalta-se que outros conflitos também poderiam fazer parte desse rol, pois a mediação é bastante flexível possibilitando que seus princípios, características e técnicas possam ser utilizadas em outros mecanismos de solução de conflitos.

Destina-se, sobretudo, àqueles de quem dela desejem fazer uso. Além de não ser uma panaceia para resolução de todos os conflitos, possui limitações quanto ao seu emprego. Com base em aspectos materiais, a mediação efetivamente não encontra limitação, pois pode dela fazer uso em todos os tipos de disputa [...] as limitações não são relativas à sua materialidade, mas sim às pessoas que dela se utilizam. Uma limitação é a própria **disposição em cooperar** durante o processo, o que demonstra desinteresse em integrá-lo em sua plenitude, bem como predisposição em alcançar uma solução que atenda a todos envolvidos no conflito. Outras limitações seriam aquelas ligadas às **condições físicas pessoais** de cada um dos participantes no processo de mediação, que deverão estar em condições normais para refletir sobre temas de interesse na mediação e livres de fatores emocionais que os impeçam de fazê-lo. Outra limitação estaria ligada às **condições mentais** das pessoas: limitações decorrentes de fatores psicológicos as impendem [sic] de refletir e, com isso, as impossibilitam de colaborar e se responsabilizar por tudo o que for tratado na mediação. (BRAGA NETO, 2012, p.109). (Grifo nosso).

Portanto, a mediação pode ser utilizada para quase todo tipo de antagonismo, desde que não existam as limitações em relação aos mediados, como a indisposição para cooperar e a ausência de condições físicas e mentais. Existem também as limitações formais, que estão relacionadas às exigências da legislação vigente que exige que determinadas controvérsias devam ser levadas ao Poder Judiciário, tais como conflitos que envolvam o Estado.

Para que o acordo tenha validade jurídica deve adequar-se ao ordenamento jurídico, ou seja, o objeto deve ser lícito, possível, determinado (ou determinável) e deve ser levado ao Poder Judiciário para homologação do juiz.

No entanto, os acordos realizados por meio da mediação não necessitam de homologação judicial para serem cumpridos, pois resultam da vontade das partes, assim são naturalmente executados.

O intuito primordial da mediação é mediar e pacificar pessoas (por isso é dispensável o acordo formal homologado), deste modo a mediação pode ser utilizada de maneira eficiente para qualquer tipo de conflito quando seus princípios e técnicas forem usados para atenderem à pacificação social em qualquer ambiente que haja conflito.

[...] não é necessário existir mediadores para que seus elementos sejam empregados; basta fazer uso de seus novos paradigmas e técnicas que certamente resultarão num ambiente mais acolhedor às pessoas e, com isso, promover a pacificação e a cultura da paz. **Por isso, nada obsta, que agentes de segurança pública, educadores, profissionais de distintas áreas em uma instituição ou organização seja pública ou privada se apropriem das técnicas de mediação para melhor se relacionar com as pessoas, refletir sobre as suas ações, proporcionar ações mediadoras em seu cotidiano e, com isso, pacificar as relações.** (BRAGA NETO, 2012, p.121). (Grifo nosso).

Nessa perspectiva, acredita-se que a mediação contribui para o fortalecimento de uma cultura de paz na sociedade por utilizar uma metodologia que valoriza o diálogo, a escuta, o respeito e a cooperação entre as pessoas, especialmente no âmbito da Segurança Pública Cidadã.

Partindo-se desse pressuposto, foi realizada uma parceria entre a Universidade de Fortaleza e a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará para que fosse autorizada a implantação de um projeto piloto do Núcleo de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza. A análise da experiência deste Núcleo de Mediação Policial será desenvolvida no próximo capítulo.

3 A EXPERIÊNCIA⁴¹ DO PROJETO PILOTO DO NÚCLEO DE MEDIAÇÃO POLICIAL NA 30ª DELEGACIA DE POLÍCIA CIVIL DE FORTALEZA

Embora não existam leis que abordem especificamente a mediação penal no Brasil, as iniciativas de diferentes instituições, públicas e privadas, que praticam esta metodologia para solucionar litígios penais se multiplicam no país de forma exitosa.

Com intuito de analisar a efetividade da prática da mediação de conflitos no âmbito da Segurança Pública será abordada a experiência do Projeto Piloto do Núcleo de Mediação Policial, que durou um ano e dois meses, na 30ª Delegacia de Policia Civil de Fortaleza, situada no bairro Jangurussu.

O Projeto utilizou a metodologia da mediação de conflitos, durante o período de agosto de 2010 à outubro de 2011, com intuito de solucionar eficaz e adequadamente os conflitos registrados naquela delegacia.

Este núcleo foi criado pela parceria estabelecida entre a Universidade de Fortaleza e a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará, através do Convênio 034/2010 (em anexo). Esta pesquisa é resultado do trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Policia Civil, do qual fui supervisora e mediadora.

Para realizar a coleta das informações foram utilizados diferentes métodos de investigação e de instrumentais, tais como realização de entrevistas, aplicação de

⁴¹ Esta pesquisa é produto do trabalho e das reflexões da equipe da Universidade de Fortaleza (Unifor) que, em 2010, implantou o projeto Piloto do Núcleo de Mediação de Conflitos na 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza, do qual fizeram parte a equipe de pesquisadoras e mediadoras Mara Livia Moreira Damasceno (autora deste trabalho), Thalyany Alves Leite e Vita Caroline Mota Saraiva. A coordenação deste trabalho estava a cargo da Profª. Lilia Maia de Moraes Sales. Agradeço a todas pela contribuição, dedicação e compromisso ético que tornaram a experiência possível.

questionários, análise de relatórios estatísticos semanais, diários das mediadoras, fichas de atendimento e de acompanhamento, além de realização e observação de mediações.

Os principais objetivos são avaliar os resultados alcançados, verificar a possibilidade da adequação prática entre mediação de conflitos e Segurança Pública e contribuir para o fortalecimento das práticas de mediações. Para isso serão destacados os procedimentos adotados pelo Núcleo de Mediação Policial, a estrutura física, o perfil socioeconômico dos atendidos, os tipos de conflitos solucionados, a capacitação das mediadoras, os vínculos entre os conflitantes e os resultados alcançados pelo Núcleo de Mediação Policial durante esta experiência.

Ao pesquisar sobre a associação das práticas de mediação de conflitos e da construção da paz social com o contexto de segurança pública cidadã, verificou-se a existência do Projeto Mediar, desenvolvido inicialmente na 4ª Delegacia Seccional Leste, na cidade de Belo Horizonte – Minas Gerais, pioneiro em adotar a metodologia da mediação de conflitos nas delegacias do Brasil.

3.1 A experiência do Projeto Mediar em Minas Gerais

Foi realizada pesquisa *in loco*, em agosto de 2010, com intuito de conhecer a experiência do Projeto Mediar⁴² em Belo Horizonte, que consiste na implantação da metodologia de atendimentos com a inserção da mediação na resolução de conflitos no contexto das Delegacias Regionais da Polícia Civil de Minas Gerais, com a finalidade da prevenção criminal, propondo alcançá-la por meio da intenção policial preventiva e do controle social.

Este projeto surgiu da parceria entre as instituições que compõe o Sistema de Defesa Social do Estado de Minas Gerais e a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) através do Programa Mediação de Conflitos desenvolvido pela Superintendência de Prevenção à Criminalidade e pela Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, com a perspectiva de juntos

⁴² Para aprofundar o conhecimento sobre a implantação do Projeto Mediar, ou seja, a experiência da implantação de um centro de mediação em uma unidade policial (4ª Delegacia Seccional Leste) na cidade de Belo Horizonte – Minas Gerais, verificar: CARVALHO, Ellen Márcia Lopes Santos de. **Mediação de conflitos em um Distrito Policial: uma estratégia preventiva de polícia comunitária**. Belo Horizonte, Escola Superior Dom Helder Câmara, 2007. 59p. Monografia (Pós-Graduação *lato sensu* em Segurança Pública e Direitos Humanos). Escola Superior Dom Helder Câmara, 2007.

desenvolverem ações focadas para prevenção social da violência e da criminalidade, proporcionando a utilização das técnicas da mediação como instrumento da prevenção, do manejo e da resolução de conflitos, em busca de promover mudanças nas relações entre as pessoas através de um procedimento participativo, dialógico e pedagógico.

[...] o Projeto Mediar possui como premissa que: “ao buscar soluções para os problemas que deterioram a qualidade de vida das comunidades locais e ao envolver os cidadãos nesse processo, a polícia poderia, com a cooperação de outros órgãos, contribuir para reforçar laços sociais, favorecer a população a gerir os seus próprios problemas e por extensão, prevenir crimes”. (CARVALHO, 2007, p. 26).

O Projeto Mediar foi implantado em setembro de 2006 e atende pessoas envolvidas em infrações de menor potencial ofensivo, tais como lesão corporal leve, ameaça, calúnia, difamação, injúria, perturbação do sossego e outros. Muitos destes conflitos são recorrentes e acontecem entre pessoas que se vinculam por algum laço relacional, seja familiar ou de vizinhança, segundo Ellen Carvalho (2007).

Os conflitos são, em sua maioria, de ação pública condicionada à representação, bem como fatos atípicos, quando estes desencadeiam conflitos interpessoais entre familiares, vizinhos e, em geral, entre pessoas que possuem algum vínculo relacional. Entretanto, mesmo quando o crime noticiado na delegacia é de ação pública incondicionada, os trâmites legais transcorrem normalmente, e, concomitante, caso haja o desejo das partes de serem mediadas pelo Núcleo, a mediação se inicia, já que o maior objetivo é mediar pessoas e não seus crimes.

Através deste trabalho, houve uma diminuição considerável no número de T.C.O lavrados nesta unidade, desde a implantação do projeto. A mediação foca as pessoas envolvidas no conflito, e não o problema que gerou o conflito. (CARVALHO, 2007, p. 30-31).

Como fontes de pesquisa foram entrevistados, em agosto de 2010, o delegado Anderson Alcântara (idealizador do Projeto Mediar, assessor do Chefe de Polícia e Coordenador Administrativo do Projeto Mediar), a policial civil Ellen Márcia Lopes Santos de Carvalho (Psicóloga e Supervisora Metodológica do Projeto Mediar), a delegada Letícia B. Gamboge (Coordenadora do Projeto Mediar) e as primeiras mediadoras do Projeto Mediar Maria Elizabeth Jácomo (psicóloga e policial civil) e Mônica Welimar de Oliveira Carvalho (policial militar e estudante de Direito).

Durante as entrevistas eles relataram sobre o processo de implantação do Projeto Mediar, a rotina das atividades do núcleo de mediação nas delegacias, as dificuldades iniciais, as seleções de mediadores e as ideias de melhorias para o Projeto.

Enfatizaram a necessidade de qualificação profissional para os policiais civis que atuavam no Núcleo de Mediação. Pelo Projeto Mediar eles participavam de uma intensa e contínua capacitação sobre Mediação e assuntos transversais como psicologia, assistência social e direito, ministrados por especialistas reconhecidos nacionalmente como Vezzulla, Tânia Almeida, Adolfo Braga Neto, entre outros. Essa formação permanente reflete na qualidade da atuação dos mediadores, dos atendimentos, nas reuniões de mediação e nos resultados alcançados. As mediadoras entrevistadas referiam-se ao Núcleo de Mediação como um “núcleo vivo”, que precisava ser constantemente alimentado com teoria e estudos.

Revelaram que existiam algumas modificações e melhorias a serem implantadas no Projeto Mediar, tais como a possibilidade de realizar o agendamento virtual para um atendimento de Mediação, a sensibilização do tema entre os delegados e policiais, a redução da quantidade de instrumentais e a diminuição das formalidades e dos quesitos desnecessários que constam nesses documentos, a obrigatoriedade de elaboração de acordos escritos, a capacitação dos delegados e não somente de policiais civis, a efetivação da divulgação do Projeto na comunidade, e, ainda, a possibilidade do próprio mediador realizar o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), nos casos em que a mediação não resultasse em acordo e o demandante tivesse interesse em prosseguir com os tramites legais.

De acordo com os depoimentos do delegado Anderson Alcântara, a maior dificuldade sentida por ele foi a resistência encontrada na própria instituição. Ele citou um exemplo de resistência interna, que ocorreu enquanto ministrava uma palestra sobre mediação penal e práticas restaurativas. Segundo Anderson Alcântara um delegado o interrompeu e fez a seguinte pergunta: “Se alguém da sua família tivesse sido estuprado, o senhor gostaria de participar de uma mediação com o estuprador?” Ele respondeu: “Senhor, posso respondê-lo com uma pergunta? E se o seu filho fosse o estuprador, você gostaria que ele participasse de uma mediação?”.

Esse tipo de atitude demonstrou que a resistência interna era forte e por isso o Chefe de Polícia Civil criou a Resolução nº 7.169/2009 para que a metodologia da mediação de conflitos fosse inserida oficialmente na Polícia Civil de Minas Gerais.

O delegado Anderson Alcântara concluiu seus depoimentos coma frase: “A mediação é a cara da polícia, se você ficar à frente de uma delegacia vai entender o que estou falando”.

Os primeiros resultados do Projeto Mediar puderam ser percebidos pela redução dos números de ocorrências policiais de 1.681 (no período de 01 de fevereiro à 01 de setembro de 2006) para 916 (no período de 01 de outubro de 2006 à 2 de maio de 2007), o que configura uma diminuição de 45,5% das ocorrências; pelos 91% de casos mediados (que não foram decorrentes de registros policiais) e 51% dos casos mediados (encaminhados pelo distrito policial); e pela diminuição de 13% nos Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO), segundo os dados de Ellen Carvalho (2007).

Percebeu-se assim que Segurança Pública e mediação de conflitos são compatíveis e que os tipos de conflitos registrados naquela delegacia eram adequados às soluções por meio do diálogo. A adequação prática da mediação e a prevenção criminal ficam nítidas a partir dos primeiros resultados do Projeto Mediar. Pode-se concluir pela possibilidade real de junção da Segurança Pública com a mediação de conflitos, tanto teoricamente quanto na prática, com destaque aos resultados positivos, dentre os quais se ressalta a diminuição da criminalização e da violência.

O Projeto Mediar alcançou status de Política Pública e em agosto de 2010 encontrava-se em progressiva expansão. A meta era a implantação desta metodologia de resolução de conflitos em todas as delegacias de Minas Gerais.

A pesquisa *in loco* foi de fundamental importância para a implantação do Núcleo de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza. Foi possível realizar intensa troca de conhecimentos, de experiências e de ideias sobre o instituto da mediação dentro das delegacias e também foi permitido coletar grande variedade de instrumentais (fichas de atendimentos, registros de mediações, termos de acordos, etc) para a elaboração e o aprimoramento dos documentos que foram utilizados no Projeto Piloto do Núcleo de Mediação Policial em Fortaleza.

3.2 Autorização para a implantação do Projeto Piloto do Núcleo de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza

A Universidade de Fortaleza, representada por Lilia Maia de Moraes Sales, elaborou um relatório de estudos bibliográficos e documentais que mostravam a possibilidade de

associação entre a mediação de conflitos e a segurança pública, sob o ponto de vista conceitual e a análise dos dados estatísticos dos conflitos sociais que eram encaminhados às delegacias de Fortaleza, fornecidos pela Coordenadoria Integrada dos Órgãos de Segurança – (CIOPS), vinculada a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), apontando que as ocorrências mais registradas eram briga de família e de vizinhos, embriaguez e desordem, e que tais conflitos ocorrem em sua grande maioria entre pessoas que possuem relação continuada.

Essa realidade permitia concluir que a mediação de conflitos era uma opção adequada para ser inserida nas delegacias de Fortaleza com intuito de reduzir a violência e a criminalidade nas comunidades.

Daí, averiguando-se a possibilidade de implantação de núcleos de mediação de conflitos no ambiente policial buscou-se a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará, para que fosse apresentado o relatório e solicitado a permissão para implantação do Projeto Piloto do Núcleo de Mediação Policial em uma delegacia de Fortaleza.

Em abril de 2010, após a autorização do Secretário de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará, Roberto Monteiro, foi estabelecida parceria com a Universidade de Fortaleza, por meio do Convênio nº 034/2010.

3.3 Escolha do bairro para implantação do Projeto Piloto do Núcleo de Mediação

Após levantamento estatístico dos dados da Coordenadoria Integrada dos Órgãos de Segurança (CIOPS) e da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará (SSPDS) sobre os registros de ocorrências nos bairros de Fortaleza com objetivo de verificar quais delegacias recebiam maior incidência de conflitos do tipo: embriaguez e desordem, briga de família e desordem no período de 2005 a 2007, concluiu-se que os bairros Barra do Ceará, Messejana, Jangurussu, Mondubim e Bom Jardim encontravam-se, frequentemente, entre as primeiras colocações nestes tipos de ocorrências.

O bairro escolhido para implantar o Projeto Piloto do Núcleo de Mediação Policial foi o Jangurussu⁴³. A escolha justificou-se por dois motivos: primeiro porque nas ocorrências tipificadas por “embriaguez e desordem” e “briga de família” o bairro Jangurussu encontrava-se na primeira colocação por 3 (três) anos consecutivos, 2005, 2006 e 2007, na ocorrência tipificada por “desordem” classificou-se em 4º lugar nos anos de 2005 e 2007; o segundo motivo foi pela estrutura física das delegacias, em que se verificaram quais eram reformadas ou construídas recentemente e podiam ceder 2 salas para a instalação do Núcleo de Mediação Policial. A 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza, localizada na Avenida Contorno Norte, nº190, Conjunto São Cristóvão, no bairro Jangurussu, foi construída recentemente e disponibilizava esse espaço.



Foto: Construção do novo espaço para o 30º Distrito Policial, localizado no Jangurussu.

3.4 A estrutura do Núcleo de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza

Duas salas foram destinadas ao Núcleo de Mediação Policial, uma para receber os atendimentos iniciais e outra reservada para realizar as reuniões de mediação. Houve a preocupação de se estruturar o Núcleo de Mediação Policial segundo as recomendações essenciais de um local apto a viabilizar mediações com qualidade.

⁴³ Segundo dados do IPCE (Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará), o Jangurussu é o 2º bairro com maior intensidade de pessoas na extrema pobreza, com uma população total de 50.479, em que 10,92%, ou seja, 5.511 encontram-se na extrema pobreza. Dado a gravidade social em que se encontra parte da população do Jangurussu é fundamental implantar ações públicas que ajudem a atenuar essa situação. Mais informações sobre o bairro Jangurussu estão disponíveis no Relatório do Perfil Socioeconômico de Fortaleza de 2012, no site do IPCE : <http://www.ipece.ce.gov.br/>

O local onde a mediação ocorre deve ser preparado para receber as pessoas, de modo que possam se sentir confortáveis, tranquilas e seguras. Assim, deve existir uma mesa redonda para a realização da mediação. A mesa deve ser redonda porque evita a posição de antagonismo, lados opostos. Deve-se evitar a impressão de que naquela sala existem lados opostos, campos de batalha. Existirá assim um círculo do qual participarão as pessoas do processo de mediação – partes e mediador ou mediadores (no caso da co-mediação). As paredes da sala devem estar pintadas com cores claras: preferencialmente, marfim (palha), azul, verde ou lilás, que trazem paz ao ambiente. A sala deve estar decorada de forma a propiciar o bem-estar. Não pode estar repleta de móveis ou quadros, pois essa decoração “sufoca”. Deve ter uma planta, poucos móveis e objetos decorativos pequenos. A sala da mediação deve parecer mais com a “sala de estar” de uma casa do que um ambiente de escritório. É mais fácil falar da vida e dos problemas em um lugar “aconchegante”, parecido com a própria casa, do que um ambiente “frio” e desconhecido. (SALES, 2010, p.65 – 66).

Com o intuito de criar esse espaço “aconchegante” pintaram-se as duas salas com tons claros. A sala de atendimento foi estruturada de forma confortável, onde havia um mural com frases que ressaltavam os benefícios da mediação e um vaso com flores. Eram servidos bombons e água no início de cada atendimento. Na sala de mediação não existiam muitos objetos decorativos, somente móveis como armário, cadeiras, mesa arredondada e o computador.

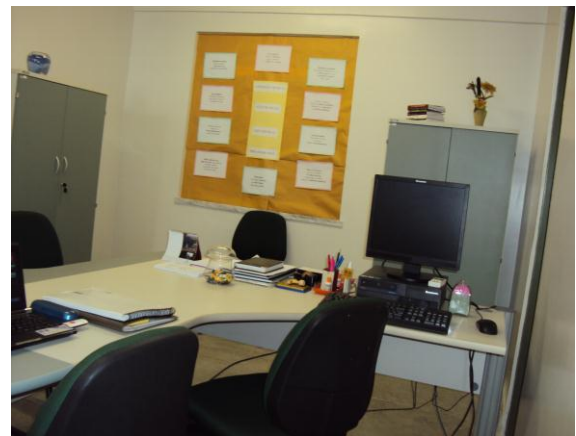


Foto: Sala de mediação e de atendimento.

A Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará disponibilizou a mobília e a Universidade de Fortaleza cedeu material de escritório e recursos humanos.

Algumas dificuldades foram sentidas em relação à estrutura do Núcleo. Não existiam cortinas nas janelas, embora o vidro fosse espelhado por fora impedindo que vissem o que acontecia dentro do Núcleo, quem estava dentro do Núcleo via o que acontecia na recepção da delegacia. A mesa não era redonda, tinha um formato arredondado em grande parte do móvel (como exposto na foto acima). Foram feitos várias pedidos para Secretaria de Segurança Pública e Unifor para substituírem a mesa por uma redonda, mas não houve êxito.

E por fim, a aproximação da sala do Núcleo com a cela dos presos possibilitava que todos ouvissem os gritos e as músicas cantadas pelos presos, dificultando algumas vezes as reuniões de mediação.

3.5 A equipe do Núcleo de Mediação Policial

As atividades desenvolvidas no Núcleo de Mediação foram realizadas por uma equipe de seis bolsistas de pesquisa, composta por alunas da graduação e pós-graduação da Universidade de Fortaleza, nas áreas de Direito e Psicologia, e coordenadas pela professora Lília Maia de Moraes Sales. As bolsas foram financiadas pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP).

A equipe foi capacitada para desenvolver as atividades da mediação de conflitos na delegacia. O processo de qualificação das mediadoras foi contínuo durante toda a duração do projeto piloto e se desenvolveu através de estudos teóricos e práticos, tais como cursos, palestras e seminários em que puderam aprofundar o conhecimento sobre mediação (seus objetivos, princípios, características e principalmente suas técnicas), bem como foram realizados exercícios por meio de simulações de casos reais de mediação, supervisionados pela coordenadora do projeto.

3.6 Início das atividades e a divulgação do Núcleo de Mediação Policial

Antes da inauguração do Núcleo de Mediação foram realizadas duas reuniões para apresentação da equipe de mediadoras ao quadro de profissionais efetivos da delegacia (delegados, escrivães, inspetores e recepcionistas) com o intuito de esclarecer a nova metodologia de resolução de conflitos que seria incluída naquela delegacia, os objetivos e as possibilidades de benefícios para o trabalho da polícia civil.

A inauguração do Núcleo de Mediação ocorreu no dia 20 de agosto de 2010. Não houve divulgação prévia desta nova metodologia de resolução de conflitos para a comunidade, por tratar-se de um projeto piloto não se sabia se haveria resistência da comunidade ou muita demanda para o Núcleo de mediação, caso houvesse divulgação. Assim, o cidadão que procurava a 30ª Delegacia de Polícia Civil, como de costume, se dirigia à recepção para notificar o fato e neste momento era informado sobre a possibilidade de resolução de conflitos através da mediação oferecida pela delegacia.

A divulgação do Núcleo de Mediação para a população acontecia no dia a dia por meio de panfletos informativos deixados no balcão da recepção.

O Núcleo de Mediação Policial passou a ser procurado pela imprensa de Fortaleza após os primeiros meses, por tratar-se de uma experiência pioneira no Ceará que estava proporcionando bons resultados para a comunidade, o que ampliou sua divulgação.

3.7 Os procedimentos adotados no Núcleo de Mediação Policial

Segundo os escrivães da 30ª Delegacia de Polícia de Civil, a intenção dos cidadãos ao procurar uma delegacia para notificar um fato, muitas vezes, era se resguardar, informar a polícia sobre um acontecimento ou pedir que chamassem a parte reclamada para que lhe dessem um “susto” e assim cessassem o problema.

Durante o registro do Boletim de Ocorrência (B.O), a pessoa relatava o conflito vivido para o escrivão, que observava atentamente a existência das peculiaridades da mediação, tais como relação continuada, vínculos afetivos e gravidade do delito. Se existisse a possibilidade de mediação e a parte aceitasse, o escrivão o encaminhava para o Núcleo de Mediação.

Ao longo dos meses e com a prática da mediação na delegacia as recepcionistas informavam sobre a metodologia, na própria recepção da delegacia, a depender do fato relatado, tais como desentendimentos ou conflitos entre pessoas que se conheciam ou que mantinham algum tipo de vínculo, tais como familiar ou de vizinhança.

Aquelas pessoas envolvidas em conflitos passíveis de mediação puderam optar pelo serviço do Núcleo de Mediação Policial sem o registro do Boletim de Ocorrência (B.O).

Com isso, constatou-se que a ausência do registro de Boletim de Ocorrência não havia influenciado negativamente na satisfação das pessoas com o serviço prestado pela delegacia, visto que elas encontraram na mediação um meio satisfatório e capaz de resolver o problema vivido.

Caso o cidadão optasse ir ao Núcleo de Mediação, ele apresentava sua percepção sobre o fato e era ouvido atentamente pelas mediadoras que explicavam o procedimento da mediação, tais como a voluntariedade, o sigilo, a informalidade, a função e a imparcialidade da mediadora. Após esses esclarecimentos, a mediadora preenchia a ficha de atendimento e

agendava o dia da mediação com a outra parte, informando que ele deveria comparecer ao Núcleo no dia marcado, 30 (trinta) minutos após o horário agendado com o demandado.

Esse agendamento com horário diferenciado destinava-se à necessidade de conversar separadamente com a outra parte, para que tivesse o mesmo direito de entender o procedimento da mediação de conflitos, esclarecesse sua visão sobre os fatos ocorridos e também de decidir se iria aderir ou não à mediação. Estes momentos iniciais individualizados eram denominados de pré-mediação, que segundo Sales:

É utilizado para eliminar o caráter adversarial tão comum entre pessoas em conflito, fruto da representação do litígio arraigada à cultura do povo brasileiro; explicar a responsabilidade absoluta das partes pelo processo de mediação e que o mediador não decide, não sugere soluções e não oferece assessoramento legal; esclarecer sobre o trabalho cooperativo entre as partes, a necessidade do respeito mútuo e a exigência da escuta atenta ao que cada um deseja; esclarecer sobre o processo de mediação, sobre a função do mediador e sobre suas peculiaridades. (SALES, 2010, p. 61).

Observou-se que em alguns casos que passaram pela pré-mediação os envolvidos conseguiam se tranquilizar e decidir melhor sobre como resolver seu problema. Alguns retornavam ao Núcleo após a pré mediação para esclarecer que haviam resolvido o conflito com a outra parte por ter refletido com o auxílio da mediadora naquele momento.

O convite feito à outra parte era realizado através de carta convite que, inicialmente poderia ser levada pelo próprio demandante à outra parte ou era enviada pelos Correios. No entanto, devido aos constrangimentos que aconteceram com dois demandantes (que viram o demandado rasgar a carta e outro que lhe ofendeu) foi modificada a forma de entrega da carta convite, que seria enviada, exclusivamente, pelos Correios e os custos arcados pela Universidade de Fortaleza.

Na carta convite havia o pedido de comparecimento ao Núcleo de Mediação na 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza, em dia e hora marcados, sem informações sobre o motivo do convite.

O demandado não tinha a mesma possibilidade de participar da pré mediação em um dia e voltar à delegacia no dia marcado como ocorria com o demandante. Este procedimento foi escolhido pela equipe de mediadoras, em virtude de que grande parte dos atendidos possuíam poucas condições financeiras e tinham dificuldade de se deslocar para a delegacia por causa de transporte ou por não poder faltar o emprego, se a reunião de mediação fosse

marcada em outro dia. O intuito era diminuir os gastos financeiros e emocionais de comparecer vários dias à delegacia, bem como tornar mais célere a resolução do conflito.

Se o demandado não aderisse à mediação, a mediadora agradecia seu comparecimento e o encaminhava para algum órgão público que satisfizesse suas necessidades de resolução do conflito. Se aderisse voluntariamente à mediação o demandante era convidado para entrar na sala. Com a presença dos envolvidos a mediadora iniciava a reunião de mediação.

A mediadora conduzia a reunião, os escutava e os estimulava a se comunicarem por meio do diálogo pacífico, através de técnicas específicas. Valorizava o diálogo entre eles e os empoderava com intuito de que conseguissem esclarecer as causas do conflito e percebessem a possibilidade de satisfação e de ganhos mútuos com o acordo construído.

Todos eram informados, preliminarmente, que o objetivo da reunião era favorecer a construção de um diálogo pacífico, para que talvez, como consequência, construíssem juntos um acordo. A mediadora tentava expor a visão positiva do conflito, mostrando-o como algo natural nas relações humanas. Assim, era demonstrado que mesmo diante das controvérsias, havia a possibilidade para que todos superassem o litígio e saíssem vencedores.

A participação ativa, o desenvolvimento da capacidade de administrar bem os conflitos e as responsabilidades partilhadas eram constantemente estimulados pelas mediadoras nas reuniões de mediação, que poderiam acontecer em um único dia ou em dois ou três encontros.

Se, finalmente, as partes conseguissem construir um consenso a mediadora elaborava o Acordo de Mediação (termo extrajudicial) com linguagem bem acessível, lia-o em voz alta, e em seguida todos os participantes da mediação o assinavam, inclusive a mediadora. Este acordo poderia ser homologado judicialmente, mas no Núcleo de Mediação Policial isto nunca ocorreu. Em alguns casos os mediados preferiam não documentá-lo em papel, era suficiente a conversa restabelecida e a palavra dada, esse era o Acordo Moral e demonstrava a confiança restabelecida, apesar do eventual conflito vivenciado pelas partes.

Para os casos mediados que resultassem em acordos, era realizado um acompanhamento pelas mediadoras, que ligavam para os mediados após um mês da reunião de mediação para verificar o cumprimento ou não do que foi estabelecido na mediação. Se algum acordo não fosse cumprido, ambos eram convidados a retornar a delegacia para nova

mediação e se demandante ou demandado não retornasse ao Núcleo de Mediação era realizado um encaminhamento para o órgão responsável.

As mediadoras, além de realizarem atendimentos e mediações, também eram preparadas para prestarem orientações sociais (quando o demandante e/ou demandado não aceitavam a mediação, mas queriam resolver através de outros órgãos) ou encaminhamentos para o órgão responsável (quando não havia acordo após a mediação).

A 30ª Delegacia de Polícia Civil por ser a única a possuir esta metodologia recebeu vários encaminhamentos de conflitos passíveis de serem solucionados pela mediação, oriundos de outros distritos policiais. Atendeu desta forma não somente os moradores do Jangurussu, mas também moradores de outras comunidades.

Em consequência da grande demanda de atendimentos, as mediações passaram a ser agendadas para dois meses após o atendimento inicial, o que ocasionou uma prejudicial demora para a efetiva resolução do conflito. Demonstrou-se, desse modo, a adequação da mediação aos conflitos vivenciados pelos moradores do Jangurussu e das comunidades próximas.

As técnicas e a abordagem utilizadas nas mediações tinham por objetivos primordiais tratar os conflitos de modo diferenciado e adequado, mostrar às pessoas um novo meio de resolução de conflito e de pacificação social baseado no diálogo, resignificar os valores e restabelecer os vínculos, em consequência alcançava-se como resultado a solução rápida dos conflitos e o “desafogamento” do trabalho policial.

3.8 Análise das estatísticas e dos resultados alcançados no Núcleo de Mediação Policial

No período de 20 de agosto de 2010 a 25 de outubro de 2011, foram realizados levantamentos estatísticos semanais e pesquisas de cunho qualitativo junto ao Núcleo com o desiderato de acompanhar o processo de introdução das práticas de mediação no contexto da segurança pública, bem como de analisar as contribuições da sua implantação para o desenvolvimento do policiamento preventivo e da Segurança Cidadã.

As estatísticas quantitativas são referentes ao total de mediações com e sem acordo e casos solucionados, tipos de conflitos encaminhados ao Núcleo de Mediação, vínculos e relações continuadas entre os conflitantes e perfil socioeconômico das partes atendidas.

3.8.1 Atendimentos e tipos de conflitos

De acordo com o relatório estatístico do Núcleo de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Polícia Civil, em um ano e dois meses foram registrados 579 casos, envolvendo 996 pessoas, as quais a análise do perfil socioeconômico encontra-se mais adiante.

Analisando-se o total de casos recebidos pelo Núcleo de Mediação, constatou-se que 72% (417 casos) tratavam-se de conflitos passíveis de serem solucionados através da mediação, sendo os demais 28% (162 casos) incompatíveis com a mediação, expostos no gráfico a seguir:

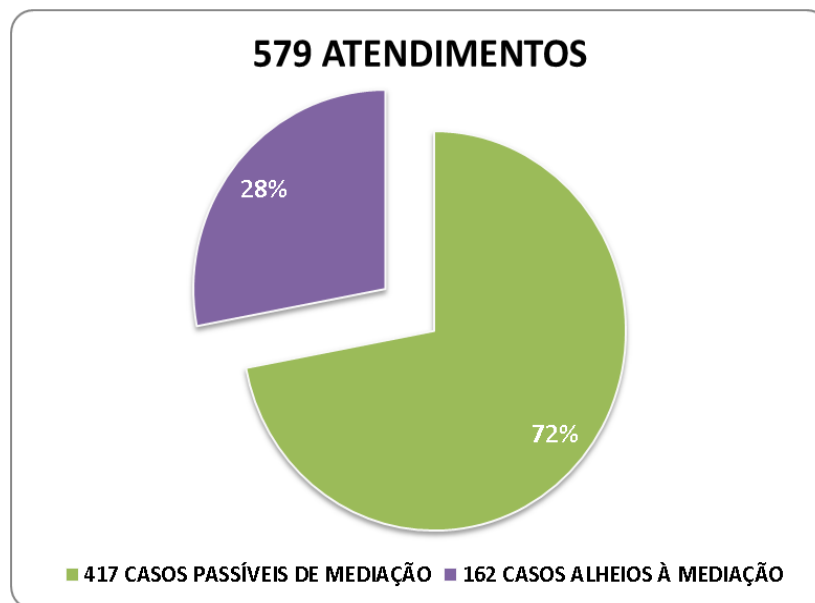


GRÁFICO 1. Dados levantados no período de 20 de agosto de 2010 à 26 de setembro de 2011.
Fonte: Relatório Estatístico do Núcleo de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Polícia Civil.

Os casos não compatíveis com a mediação exigiam intervenção do Estado com assistência jurídica ou psicossocial por isso foram encaminhados aos órgãos competentes tais como a Delegacia da Mulher, o Centro de Atendimento Psicossocial (CAPS), a Delegacia da Criança e do Adolescente (DCA), o Órgão de Defesa do Consumidor (DECON), a Defensoria Pública e o Escritório de Prática Jurídica da Universidade de Fortaleza (EPJ Unifor).

Seguindo os índices estatísticos, os conflitos recebidos pelo Núcleo de Mediação Policial dividiam-se em duas categorias: crimes tipificados e conflitos não tipificados como crime (tratavam-se de conflitos na esfera cível e familiar). Por ordem crescente listam-se os conflitos: ameaça⁴⁴, não delituoso⁴⁵, dívida⁴⁶, injúria, seguidos por difamação, violação de domicílio, lesão corporal, calúnia, dano e perturbação do sossego alheio.

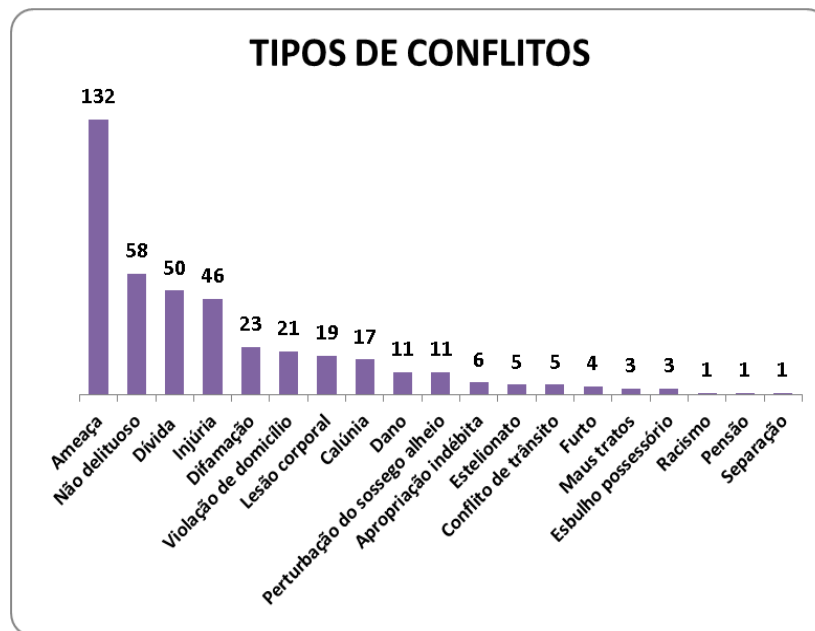


GRÁFICO 2. Dados levantados no período de 20 de agosto de 2010 à 26 de setembro de 2011.
Fonte: Relatório Estatístico do Núcleo de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Polícia Civil.

Os delitos mais comuns encaminhados ao Núcleo trataram-se de Infração de Menor Potencial Ofensivo, que é uma expressão jurídica para designar os crimes e contravenções penais com pena máxima culminada não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com

⁴⁴ O delito tipificado como ameaça era descrito pelos atendidos nos conflitos por meio de sinais que desafiavam à briga, por exposição de instrumentos perigosos contra a vida como arma e faca, por gestos com as mãos que imitavam um revólver, por atos de esfaquear a bola na frente da criança do vizinho, na mensagem de celular que causava temor e intimidação, na ameaça verbal de morte por causa do som alto na vizinhança, entre outros comportamentos ameaçadores.

⁴⁵ Os conflitos não delituosos eram descritos pelos galhos da árvore do terreno vizinho que sujavam o terreno alheio, o incômodo do barulho do armador de uma rede, a fumaça da fogueira que é acesa todo final de semana, o mau cheiro da criação de animais no quintal do vizinho, morador que possui caminhão e utiliza a calçada da vizinha de garagem, o barulho das crianças correndo e brincando na rua, a bola que bate no muro, vizinho que joga os resíduos do esgoto na rua causando danos aos vizinhos, entre outros.

⁴⁶ As cobranças de dívidas estavam relacionadas às dívidas pessoais e em nome de terceiro. Refletem a inadimplência do pagamento de aluguel, de prestação de serviços e de compras de bens móveis e imóveis. O não pagamento causava desentendimentos e frustrações, alimentando a vontade de fazer 'justiça com as próprias mãos'.

multa. As ações desses delitos são processados e julgados pelos Juizados Especiais Criminais (Lei 9.099/1095).

Os conflitos nomeados pelas mediadoras como “não delituosos” refletiam aqueles sem tipificação legal, mas que perturbavam o sossego e a tranquilidade das pessoas, causando desentendimentos, tentativa de crimes e até mesmo a consumação destes.

Observou-se que por não serem tipificados legalmente estes delitos não eram tratados e resolvidos adequadamente pelos policiais. Em função da não administração dessas questões, a recorrência desses fatos resultava em crimes tipificados. O ato, uma vez tipificado, recebia o atendimento das autoridades da Segurança Pública. Os agentes da segurança pública erravam em não agir preventivamente, no momento em que as ações “delituosas” ainda estavam se consolidando. As infrações de menor potencial ofensivo, quando recorrentes, podem evoluir para a consumação de crimes graves.

3.8.2 Vínculos e relações continuadas entre os atendidos

A mediação é um meio adequado para a solução de conflitos que envolvem relações continuadas ou algum vínculo entre as partes, porque usa o diálogo como base para o restabelecimento da comunicação que foi rompida pelo conflito. Portanto, se houver resolução, esta será profundamente dialogada. Esta metodologia é extremamente compatível com espaços policiais, visto que os dados do CIOPS apontam que mais de 60% dos conflitos que são registrados nas delegacias envolvem pessoas que se conhecem.

Esse entendimento foi ratificado pelos registros dos atendimentos do Núcleo de Mediação Policial. As mediadoras perceberam que na maioria dos delitos a principal origem dos conflitos referia-se à falha ou falta do diálogo entre as partes. A maioria (94%) dos conflitos de menor potencial ofensivo que foram encaminhados ao Núcleo ocorreu principalmente entre vizinhos, familiares e conhecidos, ou seja, pessoas que possuíam vínculos afetivos ou relação continuada.

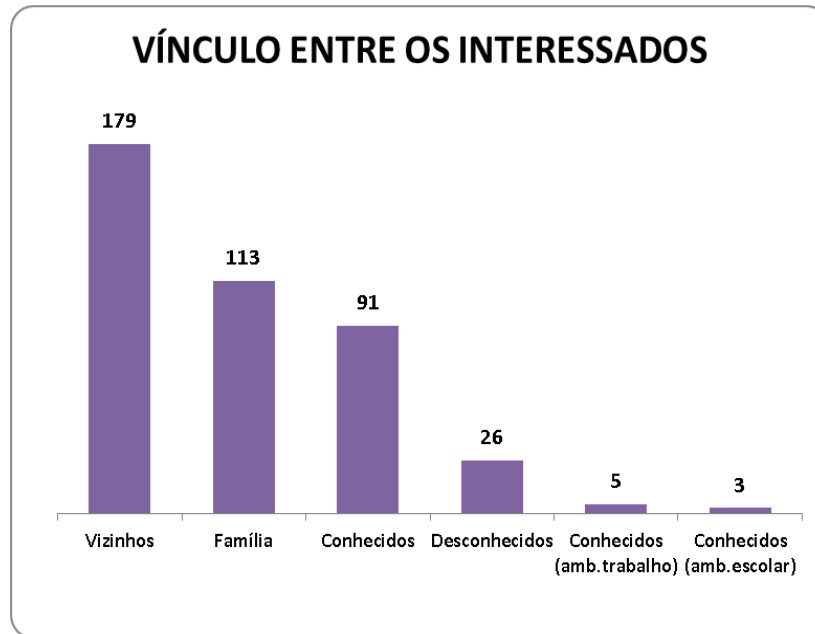


GRÁFICO 3. Dados levantados no período de 20 de agosto de 2010 à 26 de setembro de 2011.
 Fonte: Relatório Estatístico do Núcleo de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Polícia Civil.

Segundo entendimento de Watanabe,

Observa-se, na prática, que alguns conflitos, principalmente aqueles que ocorrem entre duas pessoas em contato permanente (marido e mulher, dois vizinhos, pessoas que moram no mesmo condomínio), **exigem uma técnica de solução como a mediação, em virtude de se buscar nesses conflitos muito mais a pacificação dos conflitantes do que a solução do conflito**, porque a técnica de hoje de solução pelo juiz, por meio de sentença, é uma maneira técnica de solução de conflitos, e não uma técnica de pacificação dos conflitantes, ou seja, é um ponto extremamente importante para pensarmos em como instituir melhor a mediação [...] Se as partes não forem pacificadas, se não se convencerem de que elas devem encontrar uma solução de convivência, isto é se a técnica não for a da pacificação dos conflitantes, e sim a da solução dos conflitos, as mesmas partes retornarão ao tribunal outras vezes. Então, existe diferença no tratamento de conflito entre duas pessoas em contato permanente e entre aquelas que não se conhecem. Numa batida de carro numa esquina qualquer, por exemplo, o problema, muitas vezes, resolve-se no pagamento de uma indenização; nessa hipótese, a solução do conflito resolve o problema, mas em outras nas quais as partes necessitem de uma convivência futura, continuada, há necessidade muito mais de pacificação do que de solução de conflito. (WATANABE, 2003, p.56).

Percebe-se, portanto, a importância da utilização da mediação como método adequado e eficiente para solucionar conflitos que são levados às delegacias, visto que estes necessitem de soluções pacíficas, pois muitos resultam de relações continuadas, tais como vizinhos e familiares.

Com base nos dados apresentados acima, percebeu-se que o tipo de conflito mais recorrente no Núcleo foi o de ameaça, envolvendo principalmente vizinhos e familiares. Segundo os relatos das pessoas atendidas, as ameaças foram decorrentes, na maioria das

vezes, de discussões aparentemente “simples”, porém continham certa complexidade por envolver sentimentos mal administrados e relação continuada. Ao longo dos dias, sem solução adequada, o litígio aumentava por meio de violência psicológica ou física e dificultava a compreensão dos reais motivos que haviam provocado o conflito e o restabelecimento dos vínculos.

A mediação, portanto, tornou-se notável para fomentar o início de uma cultura de paz entre vizinhos e familiares daquela comunidade, onde o diálogo fosse encarado como meio eficiente para a prevenção da má administração dos conflitos interpessoais e sociais.

3.8.3 Total de mediações com e sem acordo e casos solucionados

Foram realizadas 197 mediações. Destas, 170 foram encerradas com acordo, representando 86% do total, e 27 mediações foram encerradas sem acordo (14%).

Esses 197 conflitos receberam tratamento adequado e 86% foram efetivamente solucionados, resultando em paz social e vínculos restabelecidos. Contribuiu-se desta forma para a redução e a prevenção criminal e para o exercício da Segurança Cidadã, fato que favoreceu à redução do número de Boletins de Ocorrências e Termos Circunstanciados de Ocorrência na delegacia neste período e evitou que estas pessoas prosseguissem para a esfera judicial.

Essa estatística é bastante expressiva e comprova a adequação da mediação como meio de resolução dos conflitos de menor potencial ofensivo que foram encaminhados à 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza.

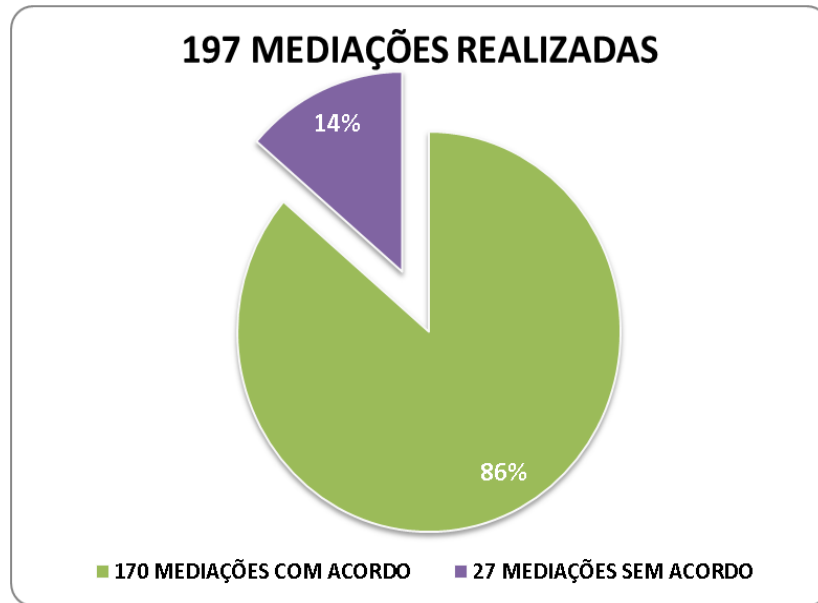


GRÁFICO 4. Dados levantados no período de 20 de agosto de 2010 à 25 de outubro de 2011.
Fonte: Relatório Estatístico do Núcleo de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Polícia Civil.

No entanto, se fizermos um comparativo de quantos casos recebidos pelo Núcleo de Mediação Policial eram adequados à mediação (417 casos) e quantos foram efetivamente mediados (197 casos), tem-se que menos de 50% dos casos passíveis de mediação foram mediados no Núcleo. O que pode ter ocasionado esta estatística?

O relatório semanal mostra que foram registrados 119 desistências, 26 não adesões e 75 foram arquivadas, totalizando 220 casos que eram passíveis de mediação, mas que não puderam ser efetivamente mediados, como expõe o gráfico.

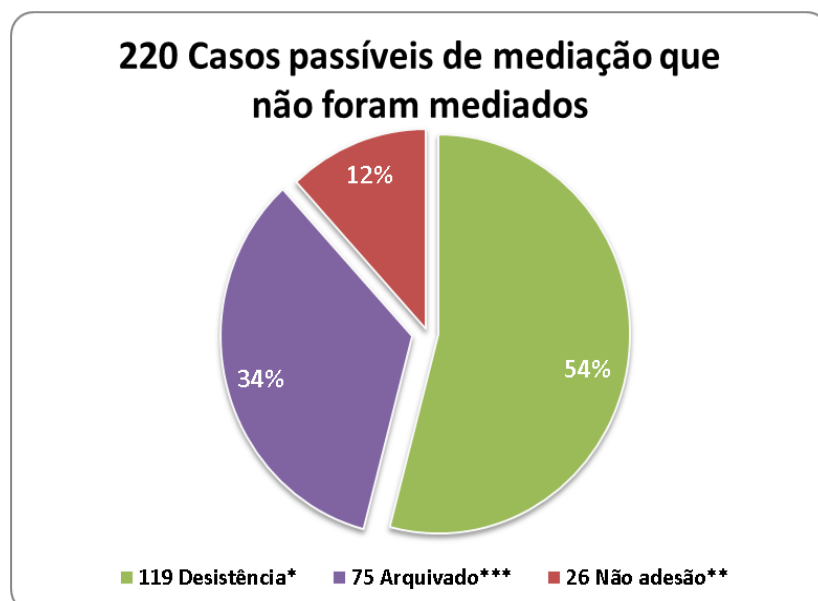


GRÁFICO 5. Dados levantados no período de 20 de agosto de 2010 à 25 de outubro de 2011.
 Fonte: Relatório Estatístico do Núcleo de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Polícia Civil.
 Motivos da não realização da mediação⁴⁷:

*Desistência: Demandante expressa que não quer mais aderir à mediação.

**Não adesão: Não aceitação expressa do demandado para a mediação.

***Arquivado: Não se consegue manter contato com o demandado e/ou demandante.

Em contato com os atendidos para analisar os motivos das desistências e não adesões, as mediadoras constataram que 66% das desistências e 24% das não adesões se deram por já ter havido a solução do conflito por influência da pré mediação.

As pessoas envolvidas nas situações especificadas acima informaram às mediadoras que a partir da orientação que tiveram na pré mediação conseguiram resignificar valores, perceber a importância do diálogo e construir um melhor meio de resolver seus conflitos pacificamente.

Isto demonstra que as técnicas empregadas na pré mediação e na mediação desempenharam uma função pacificadora e educativa, incitando às partes a desenvolverem capacidades e habilidades de decidirem sozinhas os próprios conflitos. O que resulta em maior autonomia para as pessoas e melhora da autoestima.

Em relação aos casos arquivados, a maioria se deu em virtude da dificuldade de entrar em contato com demandante ou demandado para convidá-los à mediação, seja por carta ou telefone, por tratar-se de uma localidade periférica de Fortaleza, onde o serviço de Correios muitas vezes não conseguia localizar as casas, sem numeração, e assim muitas cartas-convite

⁴⁷ Motivos da não realização da mediação:

NÃO ADESÃO DO(A) DEMANDADO(A) – A não adesão sempre está relacionada a não aceitação do demandado para a mediação. A não adesão será manifestada pelo(a) demandado(a) EXPRESSAMENTE. Não poderá ser presumido pela sua ausência. A não adesão do demandado não pode ser confundida com a não adesão do (a) demandante para a mediação, já que esta última não gerava ficha de atendimento e, portanto, não prosseguia para a realização da mediação.

DESISTÊNCIA DO (A) DEMANDANTE – A desistência ocorre quando o(a) demandante demonstra que não quer mais aderir à mediação porque já resolveu o conflito. A desistência pode ocorrer antes do dia da mediação, no dia da mediação, ou mesmo depois do dia que fora marcada a mediação. Esta última situação acontece quando a mediação não ocorre pela ausência do próprio demandante e dias depois ele manteve contato com a mediadora para dizer que desistiu. A desistência deverá ser manifestada EXPRESSAMENTE pelo(a) interessado(a). Não poderá ser presumida pela sua ausência.

AUSÊNCIA – Ocorria quando no dia da mediação havia a ausência do demandante e/ou do demandado. Esta ausência não caracterizava automaticamente a não adesão do demandado e nem a desistência do demandante. Tanto a não adesão quanto a desistência só ocorriam quando eram manifestadas EXPRESSAMENTE por cada um dos interessados. Não se podia presumi-las pela ausência dos interessados para a mediação. Portanto, dada a ausência de um dos interessados ou de ambos para a mediação, eram realizadas 3 (três) ligações para o(s) ausente(s). As ligações eram distribuídas em 3 dias diferentes. Só enviava uma 2ª carta se não possuíssem telefone.

ARQUIVADO – Após o procedimento acima, se a mediadora não conseguisse manter contato, então o caso poderá ser encerrado como arquivado.

retornavam. Os números de telefone informados ao Núcleo constantemente encontravam-se desligados ou já não pertenciam mais ao proprietário.

As greves dos policiais em 2011 também contribuíram para o não prosseguimento de alguns casos passíveis de mediação. Houve paralisação das atividades dos policiais civis em Fortaleza no período de 2 de julho a 4 de agosto de 2011 (32 dias) e também no período de 15 de outubro a 15 de dezembro de 2011 (60 dias). O Núcleo de Mediação Policial sofreu interferência da greve, pois os cidadãos buscavam menos os serviços da delegacia (ou não compareciam à delegacia) por acreditarem que não estava funcionando.

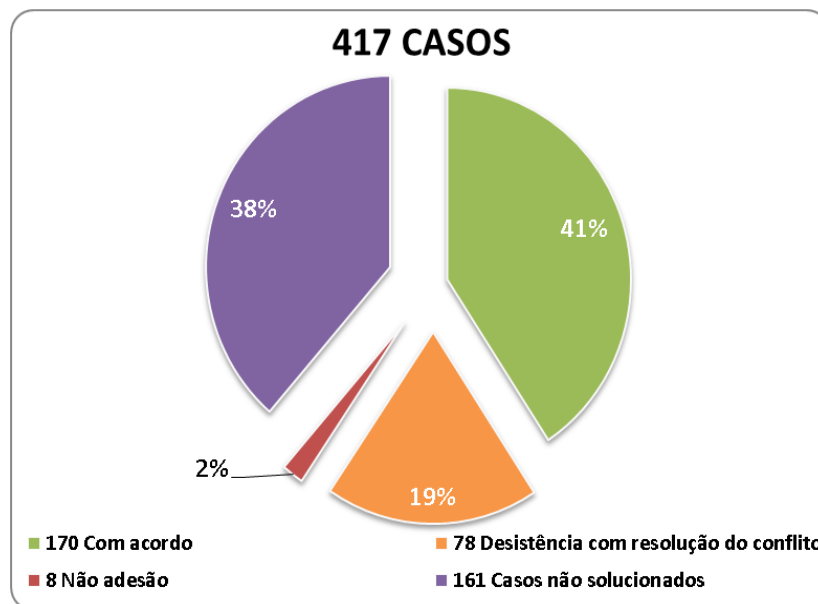


GRÁFICO 6. Dados levantados no período de 20 de agosto de 2010 à 25 de outubro de 2011.
Fonte: Relatório Estatístico do Núcleo de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Polícia Civil.

Conclui-se que as mediações encerradas com acordo e os casos resolvidos com influência da pré mediação (uma parcela das desistências e das não adesões) foram formas de resolução dos conflitos por meio da experiência da mediação na esfera de segurança pública, estimando-se o significativo número de 256 casos (62%) com resolução pacífica, do total de 417 (que eram passíveis de mediação) encaminhados ao Núcleo.

A experiência da mediação na delegacia e a resolução pacífica de 256 conflitos, além de evitar que Boletins de Ocorrência fossem registrados e Termos Circunstanciados de Ocorrência fossem lavrados, favoreceu o restabelecimento dos vínculos entre pessoas da comunidade e o fortalecimento da pacificação social.

3.8.4 Perfil socioeconômico das pessoas atendidas no Núcleo de Mediação Policial

O perfil socioeconômico foi avaliado pelas mediadoras a partir da aplicação de um questionário com todas as pessoas que foram atendidas no Núcleo. Durante todo o período de experiência foram registrados 579 casos, envolvendo 996 pessoas.

Com base nestes questionários, percebeu-se que as mulheres (62%) eram as que mais compareciam ao Núcleo de Mediação Policial para dirimir seus conflitos. A faixa etária das pessoas que buscaram o Núcleo variou entre 20 e 49 anos, dividindo-se entre 39% de 20 à 34 anos e outros 39% de 35 à 49 anos.

Quanto a estatística de raça ou cor 62% se consideravam pardos, 22% brancos e 10% negros. 6% dos atendidos não responderam esta pergunta no questionário. Quanto a alfabetização, 87% se declararam alfabetizados, sabendo ler e escrever, 11% declararam não saber ler e escrever e 2% não informaram. Dentre os que se declararam alfabetizados 41% estudaram até o ensino fundamental, 31% concluíram o ensino médio e 14% não concluíram o ensino médio.

Quanto à situação econômica foram questionados sobre a renda familiar, o trabalho e a situação de moradia. Conclui-se que 39% recebiam até um salário mínimo, 34% de um a dois salários mínimos e 13% de dois a três salários. Em relação ao trabalho, 30% trabalhavam como autônomo, 23% possuíam carteira assinada e 14% eram donas de casa. Em relação ao recebimento de auxílio do governo 57% informaram que não recebiam nenhum benefício e 34% que eram beneficiadas pelo programa de transferência de renda do Governo Federal (Bolsa Família). Quanto à moradia 75% informaram que residiam em casa própria e 17% em casa alugada.

Em relação ao envolvimento com a sua comunidade 61% declararam que nunca participaram de organizações sociais, 21% afirmaram que atuavam em institutos de caridade, grupos da igreja, sindicatos ou associação de moradores e 17% revelaram que já se envolveram nesses grupos, mas atualmente não participavam.

Em busca do perfil típico das pessoas que mais necessitaram do Núcleo de Mediação Policial encontrou-se um parâmetro caracterizado pelo gênero feminino, entre 20 a 49 anos, de cor parda, alfabetizadas e com o ensino fundamental completo. O perfil econômico

mostrava renda familiar de até 2 (dois) salários mínimos, por meio de trabalho autônomo e grande parte dos atendidos possuíam casa própria.

A experiência do Núcleo de Mediação também foi observada através de pesquisa qualitativa, em que se procurou analisar e interpretar os dados, bem como refletir e explorar as atividades e os resultados de mediação de conflitos na delegacia. Tema que será abordado no capítulo seguinte.

4 ANÁLISE QUALITATIVA DA EXPERIÊNCIA DO NÚCLEO DE MEDIAÇÃO NA 30ª DELEGACIA DE POLÍCIA CIVIL DE FORTALEZA

Neste capítulo aborda-se a experiência do projeto piloto do Núcleo de Mediação por meio de pesquisa qualitativa⁴⁸, com caráter exploratório, com intuito de complementar os dados quantitativos já analisados. A pesquisa qualitativa auxilia a identificação de problemas, de necessidades e o entendimento dos motivos pelos quais as mudanças são importantes para o contexto analisado.

4.1 Benefícios alcançados através do Núcleo de Mediação Policial, colhidos por meio dos depoimentos das partes atendidas

Além dos dados quantitativos colhidos através do relatório estatístico do Núcleo, foram coletados dados qualitativos através da observação diária dos atendimentos, reuniões de mediação, realização de entrevistas, colheita de depoimentos, leitura dos diários das mediadoras, das fichas de atendimento e dos questionários aplicados durante toda a experiência de implantação do Núcleo de Mediação Policial.

Foram entrevistados os funcionários da delegacia (receptionistas, escrivães, delegados), as pessoas que foram atendidas pelo Núcleo e as mediadoras. Esses depoimentos foram utilizados como fundamento para comprovar e expor as melhorias necessárias para a

⁴⁸ “Em pesquisa qualitativa, o pesquisador faz parte da pesquisa, e é o primeiro instrumento da pesquisa. Quando o pesquisador entra em campo para pesquisar ele traz consigo toda uma bagagem intelectual e experiência de vida. Inevitavelmente, sua idade, etnia, cultura, orientação sexual, política e religiosa são lentes através das quais ele vê a pesquisa. Na verdade essa é uma das críticas que a pesquisa qualitativa recebe. Por outro lado, ela tem como vantagem, possibilitar essa aproximação do investigador com objeto investigado, o que não é possível nas pesquisas quantitativas”. (Almir Almeida de Oliveira. Revista FACEVV | Vila Velha | Número 4 | Jan./Jun. 2010 | p. 22-27). Disponível em: <<http://www.facevv.edu.br/Revista/04/OBSERVA%C3%87%C3%83O%20E%20ENTREVISTA%20EM%20PEQUISA%20QUALITATIVA%20-%20almir%20almeida.pdf>> Acesso em: 23 abr. 2013

comunidade e os benefícios alcançados através da inserção da mediação de conflitos no campo da segurança pública.

Os nomes dos funcionários da delegacia e dos atendidos são fictícios a fim de preservar suas identidades, mas os nomes das mediadoras são reais e foram autorizados pelas mesmas.

Importantes resultados foram registrados durante as pesquisas, destacando-se entre os mais relevantes: aproximação e aumento da confiança entre população e polícia; acesso à justiça; criação de espaço de diálogo na comunidade; soluções adequadas aos conflitos; inclusão social; autonomia e empoderamento dos mediados; auxílio das atividades policiais; redução e prevenção da violência e construção de uma cultura de paz.

4.1.1 Aproximação da polícia com a comunidade - Mudança de percepção sobre a delegacia

Implantar o Núcleo de Mediação na delegacia revelou o conhecimento para as mediadoras do quanto as pessoas têm receio em ir a uma delegacia pelo temor do que possa vir a acontecer com a denúncia ou com o seu comparecimento.

É preciso que a ação da polícia deixe de ser vista como uma atividade voltada para inimigos; a função policial é, antes, proteger as normas que nos organizam em sociedade. É, portanto, uma atividade voltada para o que está no interior da sociedade, e não para o que lhe é estranho. Por isso, seu exercício deve estar aberto à apreciação pública, de forma séria, em dispositivos de organização social, com a efetiva participação da população, como conselhos comunitários, fóruns de debates e outros. (MENDONÇA FILHO, 2002, p.85).

A experiência do Núcleo contribuiu para quebrar o paradigma de hostilidade entre polícia e cidadão e promover na comunidade uma mudança de olhar sobre a imagem da polícia.

A equipe de mediadoras relatou que quando iniciaram as atividades do Núcleo foram recebidas pela equipe de funcionários de forma um pouco hostil. Informaram que não recebiam cumprimentos de bom dia nem de boa tarde, que os funcionários da delegacia entravam no Núcleo de Mediação sem pedir licença e sem bater a porta, que jogavam o Boletim de Ocorrência em cima da mesa sem tecer nenhum comentário com a mediadora que estava presente na sala, entre outras atitudes rudes. As mediadoras insistiram com seus comportamentos acolhedores e perceberam que, ao final de algumas semanas, as atitudes dos

funcionários mudaram tanto em relação às elas quanto à população que buscava os serviços da delegacia.

As técnicas utilizadas pelas mediadoras, o acolhimento e o tratamento diferenciado dispensado às pessoas foram essenciais para restabelecer a aproximação e a confiança entre população e polícia. “A proliferação da insegurança no cotidiano das relações sociais e, conseqüentemente, do sentimento de insegurança e medo entre os indivíduos afeta diretamente o grau de confiabilidade das autoridades governamentais.” (SAPORI, 2007, p.17).

Paulo Neves (2002) expõe algumas encenações que refletem violações da cidadania no tocante à instituição policial, tais como:

[...] a **falta de atenção** com as pessoas que necessitam da polícia e o **tratamento desigual**, de acordo com a imagem e o *status*: uma pessoa quer saber de um preso em uma delegacia, e ninguém sabe dar informações até o momento em que se identifica como promotor de Justiça, passando a receber, então, um atendimento diferenciado, com as providências imediatamente tomadas. (NEVES, 2002, p.213). (Grifo nosso).

A experiência do Núcleo resultou na mudança de olhar do cidadão (e dos funcionários) quanto ao ambiente da delegacia, de forma que muitos passaram a enxergá-la como um local de acesso à justiça e de exercício da cidadania.

Este resultado foi observado em razão de vários depoimentos proferidos pelos atendidos, que comprovaram a mudança de percepção:

“Antigamente a gente via a delegacia somente para prender as pessoas, agora podemos vê-la ajudando a resolver os conflitos. A antiga delegacia dava até medo de entrar.” (Paula, 35 anos);

“Dá para ver que ela (delegacia) está melhorando o atendimento. Cheia de mudanças.” (Francisco, 30 anos);

“Passei a ver com melhores olhos. Passei a acreditar mais na justiça.” (Josefina, 28 anos);

“A delegacia é a gente quem faz se tornar um local de problemas, mas o núcleo de mediação trouxe um ótimo serviço para a delegacia que oferece para a comunidade um serviço de escuta e acolhimento. Eu li bastante e com cuidado este informativo de vocês e compreendi bem direitinho o objetivo da mediação. Esta é a segunda vez que eu me sinto bem assistida e vejo ambas as partes saindo vitoriosas do conflito, porque se só tivesse sido eu, eu teria ficado triste”. (Ana, 40 anos).

Estes depoimentos foram recorrentes. O contato da população com este novo instrumento de solução de conflitos melhorou a percepção que algumas pessoas tinham da

polícia e da delegacia. O delegado titular da 30ª DPC, Saulo Rique, confirma os resultados causados pela experiência da mediação no âmbito da segurança pública:

“A mediação de conflitos tem sido uma alternativa muito inovadora para a delegacia, tem ajudado a imprimir um novo rosto para a polícia civil, o de uma polícia cidadã. [...] Hoje, com esta nova abordagem, os conflitos relativos à mediação tem tido um tratamento diferente, especial e mais adequado. Antes eu pensava que a população teria muita dificuldade de acreditar na mediação de conflitos, pois a polícia tradicional tem passado historicamente para o povo a ideia de que a segurança só pode ser garantida por meio do modo repressivo de tratar os conflitos. Contudo, a mediação de conflitos nesta delegacia tem passado para a população uma nova imagem acerca da polícia, uma imagem mais de acordo com a modernidade, de falar baixo com o outro, de respeito, de conversa e sutileza. Infelizmente, este projeto só está sendo implantado nesta delegacia, existem muitas outras áreas que necessitam deste serviço em suas delegacias, a exemplo da Barra do Ceará, última região de Fortaleza onde trabalhei. Lá a quantidade de conflitos de vizinhos era muito grande e não possuía mediação. A experiência do núcleo de mediação do 30º DPC pôde, portanto, desenvolver o modelo de polícia cidadã na medida em que fomentou na população a credibilidade de que também é possível garantir a segurança pública através da prevenção dos conflitos com a utilização de métodos alternativos e inovadores de solução que valorizam a dignidade humana e fortalecem o exercício da cidadania”.

O Núcleo de Mediação pôde proporcionar a confiança e o reconhecimento do trabalho policial e também a necessária aproximação e cooperação da população com a polícia para reduzir os conflitos sociais. Além de que, o trabalho da polícia foi otimizado, com intervenções especializadas e eficazes, proporcionando à população um procedimento policial mais adequado para determinadas demandas.

4.1.2 Acesso à justiça e criação de espaço para construção de soluções de conflitos dialogadas

Com aplicação do questionário socioeconômico os atendidos eram indagados se já haviam se dirigido a outros órgãos para resolver o conflito em questão, 91% responderam que não. Dentre estes 83% informaram que só haviam ido a 30ª DPC e 8% a outras delegacias. Esse índice revela que a Delegacia de Polícia Civil é referência para a população que busca solução para seus conflitos sociais. No entanto ao buscar o serviço da delegacia muitos relataram dificuldades devido ao reduzido quadro de policiais, burocracia e atendimentos ineficazes.

A visão que impera na população acerca da polícia é que é ineficaz e mal equipada, incompetente diante do crime organizado, que trabalha com recursos parcos e obsoletos, sendo facilmente corrompida pelos políticos que defendem interesses particulares, pelas gangues organizadas (sobretudo as quadrilhas do narcotráfico) e pelo cidadão comum. A Polícia Militar é violenta e impune, protegida por seus Tribunais; a Polícia Civil é corrupta e desacreditada; e a Justiça, lenta e ineficaz.

Essa generalização grosseira (Chesnais, 1999) precisa ser superada, e isso só será possível, instalando-se espaços para a discussão da polícia com a sociedade, nos quais se estabeleça a possibilidade de intervenção comunitária nas corporações policiais. (MENDONÇA FILHO, 2002, p.85).

Em relação ao atendimento ineficaz, ressaltaram a falta de tratamento adequado ao conflito pelos policiais, sem tempo hábil para que falassem os fatos e escutassem as orientações corretas durante o registro dos Boletins de Ocorrência ou dos Termos Circunstanciado de Ocorrência. Os relatos eram recorrentes:

“Eu quero falar mesmo, porque o escrivão fez o B.O muito rápido, e era cheio de gente entrando e saindo, não é certo não.” (Rute, 39 anos);

“As primeiras pessoas a me receberem bem são vocês, não existem nem palavras para esse conforto de quem está sendo atendido aqui por vocês.” (Pedro, 22 anos).

Segundo entendimento de Sousa:

Isso ocorre em virtude dos reduzidos efetivos e da enormidade de atribuições a elas conferidas. Como resultado, os gestores passam a tentar minimizar as críticas e reclamações agindo rapidamente para dar respostas aos ecos da mídia e assim “mostrar serviço”. Infelizmente, essa tem sido a regra ao longo dos anos. Com isso, a população vem sofrendo com os crimes comuns que passaram a fazer parte do cotidiano, como o furto e o roubo de celulares; o assalto a trabalhadores e a estudantes; o assalto a mercadinhos; o tráfico de drogas nas imediações das escolas e praças; e tantos outros delitos que hoje são rotineiros nas periferias das pequenas e grandes cidades. (SOUSA, 2012, p.22).

Alguns policiais civis foram entrevistados e relataram que sentiam dificuldades em solucionar adequadamente os conflitos de menor potencial ofensivo e os não delituosos que envolviam relação continuada entre as partes. A dificuldade era decorrente da falta de tempo por causa da grande demanda de trabalho diária e da falta de qualificação em negociação e mediação de conflitos, como expôs um policial civil em depoimento:

“O trabalho de vocês vai ser essencial para melhorar as atividades da delegacia, pois agora vocês podem escutar as pessoas como elas precisam. Agora elas terão a oportunidade de conversar com calma e de resolver os seus problemas, que começam simples e podem se tornar mais graves depois. Isto era algo difícil de fazermos durante os registros por conta de tantos crimes que temos de apurar por dia.” (Escrivão, 35 anos).

A necessidade de criar espaços de diálogo, com atuação de mediadores qualificados, na delegacia era percebida pelos cidadãos que precisavam de tutela do Estado e também pelos policiais que trabalhavam na delegacia. O magistrado Juan Gómez compartilha este entendimento e expressa:

Soy partidario de instalar en las comisarías del Cuerpo Nacional de Policía, en los cuarteles de la Guardia Civil y en los retenes de las policías locales, oficinas de

mediación, servidas por funcionarios policiales formados específicamente en materia de mediación. Se trata de evitar que toda actuación policial con contenido penal se remita automáticamente al juzgado correspondiente. Esto no tiene sentido alguno y contribuye al atasco judicial, pues tenemos que tramitar asuntos penales muy complejos, que exigen todos nuestros esfuerzos, y paralelamente y al mismo tiempo tenemos que dedi

carlos a juzgar peleas de vecinos u otros asuntos similares. Es un grave dispendio de recursos humanos. Es como utilizar ingenieros para cambiar enchufes o cambiar bombillas. (GÓMEZ, 2009, p. 115).

O objetivo do Núcleo era garantir efetivo acesso à justiça através do adequado tratamento do conflito, desde o mais simples ao mais complexo.

“Quando me encaminharam para o núcleo eu pensava que estava sendo mandado para mais um lugar onde iriam barrar meus direitos, mas agora eu entendo que no Núcleo meus direitos não serão barrados, aqui eu sinto atenção e respeito, aqui eu fui escutado.” (Carlos, 30 anos).

Este depoimento era recorrente e revelava a sensação de injustiça e ao mesmo tempo o reconhecimento da necessidade de um meio de solução de conflitos na delegacia que fosse baseado no diálogo e na escuta ativa.

O Ministério da Justiça aponta, através do Texto-base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, a falta de eficácia no combate à violência e o aumento da sensação de insegurança da população:

Diante do agravamento da criminalidade, o aparato estatal mostrou-se pouco eficaz na contenção da violência e, sobretudo, não sendo capaz de promover uma convivência pacífica. Não raras vezes, na sua atuação o Estado torna-se um promotor da violência e da sensação de insegurança, não obtendo êxito na sua tarefa de reprimir o crime. (Texto-base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, 2009, p.8-9).

Algumas pessoas relataram que se dirigiram à delegacia desanimadas, sem esperanças, por acreditarem que não iam conseguir mudar os conflitos que estavam ocorrendo, por terem passado por atendimentos rápidos com interrupções de outras pessoas, o que muitas vezes causava sensação de desprezo, de impunidade e de insegurança. O descrédito e a falta de esperança eram frequentes nas falas das pessoas:

“Eu quero saber se tem alguém que me ajude, pois se não tiver eu vou fazer com as minhas próprias mãos”. (Caio, 32 anos).

Carvalho aponta a importância da existência de Núcleos de Mediação no contexto da Segurança Pública.

Possibilitar um espaço dentro das Delegacias de Polícia, onde o indivíduo possa ser efetivamente atendido, através de um setor de Polícia Comunitária, onde este tenha a oportunidade de falar sobre seu problema, e após triagem técnica, havendo demanda para mediação, esta seja efetivamente realizada, é tentar algo melhor do que o Direito Penal pode fazer pela pessoa. (CARVALHO, 2007, p.31).

Através do Núcleo de Mediação Policial foi possibilitado espaço de diálogo, onde os cidadãos puderam expressar claramente os fatos ocorridos e identificar o que realmente queriam fazer diante do conflito.

Alguns revelaram que buscaram a delegacia mesmo sem a intenção de registrar Boletim de Ocorrência ou Termo Circunstanciado de Ocorrência, com intuito de que, de alguma forma, fosse cessado o conflito sem prejudicar e ofender a outra parte.

“Era isso (referindo-se à mediação) mesmo que eu estava querendo, esse negócio de B.O é pesado demais. Esse núcleo ficou bom demais.” (Rita, 25 anos);

“Têm tantos casos que não valem à pena ir para o TCO. Uma bobagem que às vezes em uma conversa pode ser resolvido.” (Rafael, 32 anos);

“Eu sou uma pessoa de resolver as coisas conversando, acredito muito no diálogo. Olhe, nunca pisei numa delegacia na vida, esta é a primeira vez. Eu não quero confusão e nem violência, eu quero é ficar bem e em paz”. (Antônia, 30 anos).

A satisfação com o trabalho do Núcleo de Mediação Policial era visível no olhar e nas falas das pessoas que foram atendidas e dos funcionários da delegacia.

“A mediação ajuda na delegacia com relação ao B.O, vocês têm dado muitos resultados positivos. As pessoas comentam que são bem atendidas e saem com seus conflitos solucionados e não tem que voltar pelo mesmo motivo”. (Recepcionista da delegacia, 22 anos).

O Núcleo de Mediação Policial proporcionou à população a sensação de acesso à justiça através do atendimento qualificado e efetivamente criou espaço para a construção de soluções de conflitos dialogadas.

4.1.3 Entendimento do conflito e resignificação dos valores

Muitos dos conflitos que chegaram ao Núcleo eram relatados pelas partes de modo incompleto ou com alterações, segundo suas percepções e emoções. Por serem mais fáceis de serem exteriorizados e por não revelarem o verdadeiro conflito, eram chamados de conflitos “aparentes”. Estes conflitos quando explorados e analisados pelas mediadoras acabavam apresentando maior profundidade e complexidade, expondo os verdadeiros conflitos, os chamados “reais” que se encontravam ocultos pelo discurso superficial das partes.

A partir da correta utilização das técnicas da mediação foi possível tratar adequadamente os litígios e identificar que os conflitos relatados como difamação, ameaça, perturbação do sossego alheio, problema de esgoto entupido que incomodava o vizinho e inadimplência de pensão alimentícia escondiam informações importantes para a efetiva solução do conflito, o que exigia das mediadoras maior cuidado ao explorar suas causas.

Durante a reunião da mediação muitas informações não divulgadas surgiam e revelavam os reais motivos dos conflitos. Através do diálogo as partes tinham a oportunidade de entender as inflexíveis posições iniciais, ou seja, “o quê” cada um queria; os interesses/motivos que faziam cada parte se firmar nessa posição, ou seja, os “porquês e “para quê”; e, por fim, compreendiam o porquê isto era importante, ou seja, conheciam os valores e os significados dos comportamentos que ocasionaram as situações do conflito.

A resignificação de valores acontece quando, a partir de um diálogo intenso e efetivo, o mediador consegue explorar ao máximo a questão até encontrar o real significado daquele conflito. Uma vez encontrado e a partir de tudo o que foi partilhado, as pessoas passam a compreender a situação anterior de forma diferente.

Os conflitos eram assim explorados com intuito de se buscar a real compreensão pelas partes, para que as mesmas pudessem solucioná-los da melhor forma possível. Segundo a mediadora do Núcleo de Mediação Policial, Vita Caroline, ao relatar casos reais:

“Muitas vezes a denúncia relatada como ameaça na verdade foi um mal entendido provocado por uma fofoca; que o problema de esgoto entupido pelo vizinho não vinha da sua desídia em fazer a manutenção do mesmo, mas por problemas financeiros causado pelo desemprego; que a mãe que cobrava a pensão alimentícia, na verdade, queria afeto e atenção do pai ausente para os filhos menores.”

Superadas as divergências através da compreensão das posições, interesses e valores presentes no conflito os mediandos resignificaram a importância de atos e palavras, e construíram novos olhares sobre os litígios, transformando-os positivamente.

As mudanças também eram físicas. Pessoas que entravam na sala sem sequer se olhar, sem trocar palavras e se sentavam quase de costas para o outro inicialmente, mudaram de postura no decorrer da mediação, virando-se um para o outro, trocando olhares e palavras. Alguns relatos a seguir retrataram esta transformação:

“A mediação ajudou porque eu me abri, fui sincero e nunca pensei em fazer isso.”
(Hércules, 28 anos);

“A mediação ajudou muito porque eu tinha raiva e agora eu não tenho mais. Aprendi a perdoar e quero que ela seja feliz.” (Driely, 22 anos);

“Mediação é abrandar a alma. Aqui a gente observa os erros e eles acabam servindo para o acerto.” (Venâncio, 58 anos).

4.1.4 Empoderamento das pessoas

Outro resultado observado pelas mediadoras foi o empoderamento dos envolvidos no conflito, construído através da prática da mediação de conflitos.

Empoderamento, palavra derivada do inglês empowerment, é um termo conceituado no Dicionário Oxford como: 1. authorize, license. 2. give power to (autorizar, permitir, dar poder a). No entanto, esse conceito contradiz a ideia de empoderamento estudado por profissionais das ciências sociais, uma vez que, nesse caso, empoderamento significa avanço, conquista e superação por parte do próprio sujeito ativo do processo, ou seja, aquele que se empodera. (SALES, 2011, p.61).

“Significa a busca pela restauração do senso de valor e poder da parte para que esteja apta a melhor dirimir futuros conflitos” (AZEVEDO, 2009, p.56). De acordo com Nelly Stromquist (1998), o empoderamento se divide em cinco etapas. A primeira trata da construção de uma autoimagem e confiança positiva; a segunda aborda o desenvolvimento da habilidade para pensar criticamente; a terceira se refere à construção da coesão de grupo; a quarta trata da promoção da tomada de decisões; e por fim, a quinta etapa aborda a ação.

Essas fases de empoderamento foram perceptíveis ao longo da experiência do Núcleo de Mediação, inseridas e descritas pelas mediadoras no sentimento inclusão social, no conhecimento e conscientização, na conquista da capacidade de participar e do poder de decidir, e no exercício da cidadania pelos mediados.

O acolhimento e a importância dispensados ao fato relatado pelo cidadão geravam o sentimento de inclusão social, fato que iniciou a construção de uma autoimagem e confiança positiva. A sensação de inclusão social pôde ser observada através dos depoimentos das partes e era sentida pelos mediados no momento em que se dava oportunidade e se valorizava a fala de cada um dos conflitantes.

Este era o momento em que as partes expressavam suas impressões, entendimentos, valores e necessidades sobre o conflito vivenciado, bem como ouvia a outra parte que também se expressava. Isso foi posto na prática pelas mediadoras através de perguntas acolhedoras, por exemplo, “Como o senhor está? Tudo bem? Como foi o dia hoje? Aceita água ou bombom? Em que podemos ajudá-lo”. No Núcleo de Mediação as pessoas eram recebidas em

uma sala onde as pessoas podiam conversar sem ser interrompidas e eram chamadas pelo nome que gostavam. Assim era garantida privacidade, tranquilidade e era construída a confiança.

As mediadoras estimulavam o reconhecimento e o respeito das diferenças. Muitos atendidos relataram que encontraram na mediação de conflitos um meio para também expressar suas angústias e refletir sobre o ocorrido para melhor decidir. Sentiam-se valorizados e encorajados para falar e buscar seus direitos.

O desenvolvimento da habilidade para pensar criticamente, segunda etapa, era observado ao longo das mediações quando, ao expor o que sentiam, conseguiam defender seus pensamentos ou mudar de opinião, se achassem necessário.

Construção da coesão de grupo foi observada pelo sentimento de pertencimento dos mediados na sociedade, pelo reconhecimento que precisam participar e colaborar na solução dos próprios conflitos. O exercício da cidadania exige que os cidadãos participem ativamente na construção de decisões sobre questões políticas e sociais da sua comunidade e também pessoais.

“Pra mim foi um aprendizado imenso. A partir de hoje nós vamos priorizar a conversa no lugar das discussões e das brigas. De hoje em diante vamos observar mais as pessoas, não acreditar nas fofocas e sim buscar conversar.” (Iolanda, 50 anos).

Vêm-se claramente as perspectivas da promoção da tomada de decisões e da ação, quarta e quinta dimensões do empoderamento.

A capacidade de decisão e o fortalecimento da autonomia das partes foram fortemente estimulados pelas mediadoras, com intuito de que os mediados se percebessem como titulares de deveres e direitos, protagonistas de suas histórias e se motivassem a agir e realizar pequenas mudanças em suas vidas, a partir do que foi vivenciado na reunião de mediação, ajudando-os a solucionar e prevenir a má administração dos conflitos.

Empoderar uma parte é fazer com que ela adquira consciência das próprias capacidades e qualidades. Isso é útil em dois momentos do processo, dentro do próprio processo e ao seu final. No próprio processo como forma de tornar as partes cientes do seu poder de negociação e dos seus reais interesses com relação à disputa em questão. Ao final porque o empoderamento consiste em fazer com que a parte descubra, a partir das técnicas de mediação aplicadas ao processo, que tem a capacidade ou poder de administrar seus próprios conflitos. (AZEVEDO, 2009, p.145).

Com a experiência obtida em ter seu conflito mediado, os cidadãos nutriram um sentimento de autoempoderamento, acreditando que são capazes, sim, de pensar criticamente junto ao outro conflitante, para que possam tomar decisões e agir pacificamente diante dos seus conflitos sociais.

4.1.5 Prevenção da má administração dos conflitos e construção de uma cultura de paz

Por fim o último resultado alcançado com a experiência do Núcleo de Mediação Policial foi a prevenção da má administração dos conflitos, percebido através dos relatos das pessoas atendidas e dos policiais civis, confirmando a essencialidade de espaços como o Núcleo de Mediação em ambientes policiais.

“Olha, se este serviço tivesse chegado aqui antes, muita coisa, muito problema, até morte mesmo por discussão teria sido evitada. Conversando é que a gente se entende”. (Roberto, 30 anos);

“Se as pessoas buscassem proteger os seus direitos desde o primeiro momento em espaços como este, isto ajudaria a prevenir os grandes crimes. Isto faria as pessoas perceberem que podem sim resolver os seus problemas e que não precisam ficar descredenciadas e com medo do que pode acontecer.” (Patrícia, 40 anos).

Estes depoimentos demonstram que as pessoas valorizam e acreditam na resolução de conflitos através do diálogo, no entanto, mostra também que é um meio de resolução que precisa ser estimulado pelos órgãos públicos, pois a minoria das pessoas que foram atendidas pelo Núcleo conhecia a mediação de conflitos.

Tudo desemboca na polícia, que, sufocada, “reage”, muitas vezes, de forma desordenada e pressionada pela opinião pública que, rotineiramente, segue a direção de raciocínio proposto pelas manchetes e programas policiais e pelos governantes, que também sofrem para dar solução a uma das áreas mais problemáticas de qualquer governo. Como consequência, os gestores elaboram programas, projetos e ações, na maioria das vezes, imediatistas e sem uma base e uma solidez científica que fundamenta a ação policial. Os governos apenas reagem à pressão da mídia e da sociedade. (SOUSA, 2012, p.22)

O Núcleo de Mediação Policial disponibilizou o espaço de prevenção à delitos e possibilitou que pessoas capacitadas (mediadoras) auxiliassem os conflitantes na resolução de seus litígios. Com a experiência vivenciada pela reunião de mediação, foi possível que os mediados replicassem os conhecimentos adquiridos para prevenir a má administração de futuros conflitos e construir uma cultura pacífica.

A implementação de mecanismos participativos e autogeridos de resolução de conflitos em bairros com alto índice de violência é um mecanismo eficaz tanto para

abordar os mesmos de maneira democrática e pacífica como também para promover a reconstrução de vínculos sociais que a exclusão social e econômica deterioraram. (PALMIERI, 2003, p.27).

São relatados muitos casos de agressões entre vizinhos que, se não tiverem uma atenção imediata e uma resposta por meio da solução adequada o problema pode ser agravado e crimes podem acontecer. A mediadora Vita Caroline relatou um caso marcante que participou:

“Henrique, 35 anos, já havia sido atendido pelo Núcleo em outro litígio e retornou com um novo conflito, contando que seu filho ao jogar bola na rua, sem querer, acertou o muro da vizinha, Rita. Ela, enfurecida, tomou a bola da criança e socou-a com inúmeras facadas, na frente da criança. Henrique revelou que se este evento tivesse acontecido antes de ter conhecido a mediação no Núcleo certamente teria tentado resolvê-lo por meio de agressões físicas ou verbais, pois no momento em que seu filho contou o fato ficou tomado pela raiva e indignação. No entanto, lembrou-se do que experimentou no Núcleo de Mediação da delegacia e foi no dia seguinte buscar auxílio das mediadoras. Henrique nos disse dias depois: 'Esse trabalho de vocês tem me ajudado muito porque tem me feito pensar mais antes de agir, além de estar me ajudando a ser mais pacífico. Ontem eu vim aqui para resolver um problema, mas quando eu entreguei a carta convite do Núcleo para minha vizinha ela quis conversar e nós acabamos resolvendo tudo através de uma conversa'.”

O cunho educativo e preventivo da mediação era revelado por depoimentos como o descrito acima.

Em muitos casos, as pessoas que dela fazem uso acabam aprendendo a administrar de maneira mais positiva seus conflitos e, com isso, se capacitam para futuros conflitos entre elas. Por isso, vários autores identificam seu caráter didático na gestão dos conflitos, pois muitas vezes as pessoas passam a prevenir de maneira mais frequente futuros conflitos entre elas. (BRAGA NETO, 2012, p.106).

Muitas pessoas que foram atendidas pelo Núcleo de Mediação relataram à equipe de mediadoras que começaram a evitar ações impulsivas, movidas pelas emoções momentâneas que agravavam o conflito.

Relataram que ao conhecer e aplicar as técnicas da mediação (respeitar o tempo de cada falar, ouvir atentamente, não agredir verbalmente, se colocar no lugar do outro e tentar compreender os motivos que o levaram a agir de determinada forma) conseguiram resolver os conflitos que surgiam em seu cotidiano de forma mais pacífica.

“Agora eu vou tentar passar como é a mediação para os outros que não puderem vir”. (Pedro, 25 anos);

“Era exatamente isso que eu queria. Se todo mundo fizesse assim tinha menos violência no mundo”. (Maria, 39 anos).

Assim, a mediação de conflitos se consolida em busca da prevenção da violência e da construção de uma cultura de paz.

4.2 Estudo de casos mediados no Núcleo de Mediação Policial

O instrumento de pesquisa - estudo de casos - foi utilizado com o objetivo de mostrar à aplicação da mediação de conflitos, indicando as vantagens e as limitações mais comuns encontradas, buscando examinar, sempre com rigor científico, a prática da mediação como instrumento adequado para solucionar e prevenir a má administração dos conflitos, passíveis de mediação, que foram registrados no Núcleo de Mediação Policial do 30º Distrito de Polícia Civil de Fortaleza.

Com base na experiência vivenciada pela mestranda e pelas mediadoras Vita Caroline Mota Saraiva, Thalyany Alves Leite na realização das mediações de conflitos na delegacia, seis casos reais são relatados com as observações necessárias para ilustrar as situações diárias encaminhadas ao Núcleo de Mediação Policial.

Ressalta-se que os casos são verídicos, mas os nomes das partes são fictícios em virtude do princípio do sigilo.

4.2.1 Um caso de perturbação do sossego entre vizinhos

José, um senhor de 70 anos, procurou a delegacia para fazer mais um boletim de ocorrência (B.O) contra sua vizinha e foi encaminhado ao Núcleo de Mediação Policial por tratar-se de questão de vizinhança e por ser contravenção penal – perturbação do sossego alheio.

Disse que há aproximadamente um ano vem sendo incomodado pelo barulho causado por sua vizinha Carla e pelos outros vizinhos que vão a casa dela para jogar baralho, situação que às vezes, dura o dia todo, não conseguindo, assim, ler ou assistir televisão. José e Carla são vizinhos há mais de 10 anos.

A mediadora perguntou sobre a possibilidade de chamar Carla para participar de uma mediação e José concordou.

Mediação

Carla compareceu ao Núcleo e teve a mesma oportunidade de conversar com a mediadora a sós, respeitando-se a importância da **pré mediação**. Contou que José reclama do jogo de baralho que ela joga com outros vizinhos em casa e que eles não podem rir alto, pois logo ele chama a polícia ‘Ronda do Quarteirão’. Disse que ninguém da rua gosta de José, pois ele se incomoda com tudo o que acontece na rua e com todos

Afirma que José já registrou Boletim de Ocorrência (BO) contra vários vizinhos e que mesmo assim, não tem rancor ou mágoa dele. Disse que ele também incomoda ao escutar televisão com volume alto e que nunca chamou a polícia por esse motivo.

Contou que já ajudou José quando ele estava com uma garota de programa em sua casa e ela quis roubá-lo. Disse que escutou os gritos de socorro de José e chamou a polícia para ajudá-lo, pois a garota de programa queria ir embora e levar o celular dele. Disse que se não gostasse de José não teria o ajudado naquele momento.

Após ter relatado os desentendimentos que existiam entre eles, Carla aceitou participar da mediação com José. Ele já se encontrava na delegacia e foi convidado entrar no Núcleo. Ele foi o primeiro a falar sobre o conflito. Em seguida a mediadora utilizou **perguntas abertas** e indagou o que Carla tinha a dizer sobre o que foi descrito por José.

Em seguida Carla explicou que não fazia tanto barulho como ele tinha relatado, confirmou que recebia seus amigos para jogar baralho, mas acreditava que esta situação não incomodava, pois os outros vizinhos nunca reclamaram. Disse que achava conveniente jogar com os vizinhos, pois os jogos eram realizados em horários permitidos, entre 18 e 22 horas.

José então se queixou: “O horário é permitido, mas jogar apostado não.” Carla se aborreceu e disse que eles não jogavam apostado e que isso era uma acusação muito séria. E que aquele jogo de baralho para eles era um momento de diversão e descontração após um dia estressante de trabalho e não uma oportunidade de ganhar dinheiro com jogo apostado.

A mediadora observando a **segunda etapa** da mediação conduziu a reunião e deixou que eles falassem sobre seus conflitos, pois percebeu que o conflito real ainda estava por ser revelado.

Após este momento, a mediadora fez um **resumo** de tudo o que foi dito utilizando as palavras das partes, buscando dar ênfase aos pontos de convergência. Ao serem questionados

pela mediadora sobre a relação que existia entre eles antes dos conflitos ocasionados pelos jogos ambos chegaram a respostas em comum. Carla ressaltou que sempre o ajudava quando podia, pois sabia que José era um senhor de 70 anos que vivia sozinho e que José também a ajudava com conselhos sobre os filhos dela que eram adolescentes.

Ao conversarem sobre o relacionamento que existia antes José comentou que admirava Carla e sua família, mas que não gostava dos vizinhos, em especial do Joaquim. Disse que não os conhecia bem e que em todos os jogos de baralho escutava Joaquim falar mal dele. José, aborrecido, contou que não podia fazer nada para que ele parasse de falar dele. Afirmou que em todos os jogos a situação se repetia: os vizinhos riam e fofocavam dele e que nem chamando a polícia não conseguia interromper o jogo e fazê-los pararem de fofocar sobre a vida dele.

A mediadora **perguntou** a Carla: “O que você tem dizer sobre o que foi relatado?” Carla disse que não podia controlar o que as pessoas pensavam dele. No entanto, refletiu em silêncio e disse que podia tentar evitar que falassem mal de José na sua casa, onde ocorria o jogo organizado por ela, pois tinha entendido que a situação era constrangedora para José.

Ambos ficaram satisfeitos com o diálogo e saíram da mediação com acordo moral de continuarem sendo bons vizinhos. José concluiu: “Conversando com calma tudo se resolve, principalmente com vizinhos que precisam tanto uns dos outros”.

Considerações

Perturbar o sossego alheio é contravenção penal prevista no artigo 42 da Lei nº 3.688/41, que dispõe:

Perturbar alguém, o trabalho ou o sossego alheio:

I – com gritaria e algazarra;

II – exercendo profissão incômoda ou ruidosa, em desacordo com as prescrições legais;

III – abusando de instrumentos sonoros ou sinais acústicos;

IV – provocando ou não procurando impedir barulho produzido por animal de que tem guarda;

Pena – prisão simples de 15 (quinze) dias a 3 (três) meses ou multa.

Os policiais são orientados para que cessem a conduta do infrator e registrem o Boletim de Ocorrência. Quando o fato é recorrente é realizado o Termo Circunstanciado e encaminhado as partes para o Juizado Especial Criminal para solução legal. No entanto,

percebe-se que, nesse litígio, há um conflito aparente (perturbação do sossego alheio causado pelo jogo de baralho da vizinha Carla) e um conflito real (desconforto ocasionado pela presença de um vizinho mais jovem, Joaquim, que falava mal de José na casa ao lado da dele). Assim, José não queria, na verdade, acabar com o barulho ocasionado pelos jogos, queria que Carla proibisse que Joaquim falasse mal dele em sua casa, pois ele conseguia escutar todos os comentários.

Observa-se que no início da conversa ele diz que os jogos ocasionam muito barulho e que eram apostados. Da mesma maneira ela o acusa de também fazer barulho com o som alto da televisão. Ao longo da conversa, através das intervenções da mediadora, eles dizem que sempre tiveram um bom relacionamento.

O mediador deve estar atento e tentar trazer ao diálogo os pontos convergentes e positivos do relacionamento, por meio de perguntas abertas, para que percebam o que realmente possui mais valor naquele conflito. A confiança no Núcleo de Mediação e no mediador é essencial, tanto que a vergonha de falar que se sentia impotente diante de um antigo rival mais jovem desapareceu. Ou seja, apesar de 10 anos de bom relacionamento com a vizinha, José não conseguia conversar com ela sobre o desconforto que sentia quando escutava os comentários maldosos de Joaquim na casa dela. Isto foi possível no Núcleo de Mediação Policial por meio das técnicas utilizadas pelo mediador que conduziu a reunião de mediação.

4.2.2 Um caso de mediação e de advocacia

Carmen, uma jovem de 23 anos, foi à delegacia para registrar um boletim de ocorrência (BO) e foi encaminhada para o Núcleo de Mediação Policial, onde contou que é casada com Gustavo há 3 (três) anos. Explicou que são amigos de um casal: Flávia e Wellington, e afirmou que este já tentou paquerá-la por diversas vezes, mas ela nunca considerou essas atitudes verdadeiras.

Carmen contou que não suporta mais as piadas de Flávia e da família dela e os olhares diferentes que insinuam que ela tivesse tido um caso com Wellington. A mediadora explicou como funcionava a mediação de conflitos (**pré mediação**) e ela aceitou convidar o casal de colegas.

Mediação

Flávia foi acompanhada de sua mãe, Dona Valquíria, momento em que teve a oportunidade de conversar a sós com a mediadora (**pré mediação**). Contou que não foi a primeira vez que Carmen tentou separá-la de seu marido.

Cumprindo a **primeira etapa** a mediadora se apresentou e explicou todo o procedimento da mediação. Na sequência (**segunda etapa**) deu oportunidade para que os mediandos falassem sobre o conflito em questão.

Flávia relatou que o último desentendimento aconteceu quando encontrou Wellington, meia-noite, na calçada da casa de Carmen e esta usava apenas uma camisola. Confessou que no dia seguinte foi até a casa dela com intuito de descobrir o que estava acontecendo, pois seu marido, Wellington, afirmava que Carmen estava lhe paquerando. Conta que, naquele dia, foi convidada a entrar na casa de Carmen, onde discutiram e se agrediram verbal e fisicamente.

Flávia disse que sabia que havia agido errado por tê-la agredido e que aceitava participar da mediação.

Neste dia Carmen também compareceu acompanhada de sua mãe, Dona Maria, e pediu para começar a falar. Expôs que precisou que Wellington gravasse um DVD infantil para a sua filha de 2 (dois) anos. Um dia ligou de noite para cobrá-lo e ele informou que estava indo deixar, no entanto chegou a sua casa dizendo que esquecera o DVD e sentou-se em sua calçada. Carmen conta que pediu para que ele se retirasse para que ninguém inventasse fofoca sobre eles. Nesse momento chegou a esposa dele, Flávia, que discutiu com ele.

Continuou dizendo que no dia seguinte estava sozinha em casa e Flávia apareceu em seu portão, invadiu sua casa e a agrediu com socos, arranhões e puxões de cabelo. Afirmou que toda família de Flávia assistiu a cena e não a ajudou. A briga só acabou quando a amiga de Carmen achou a movimentação estranha e entrou para separar as duas.

Flávia a interrompeu e disse que tinha agido errado, mas que ela tentasse se colocar em seu lugar. Disse que estava disposta a ouvir as explicações.

Houve momentos tensos, em que as duas se ofenderam, mas também houve momentos suaves, por intermédio das intervenções técnicas de **parafraseamento** e **empatia** utilizados pela mediadora, em que recordaram as boas situações em que os dois casais já viveram juntos.

A mediadora percebeu, por meio da **observação das expressões**, que Carmen discursava e se comportava de modo diferente do dia em que conheceu o Núcleo de Mediação. Aparentava estar muito nervosa e ao longo das discussões ela repetia: *“Eu vou botar esse caso pra frente, vou ingressar com um processo”*.

Após alguns minutos de mediação, Carmen tirou um papel de dentro da bolsa e disse: *“Eu não quero mais acordo, na verdade já falei com um advogado e vou conversar com o delegado sobre isso”*. Mostrou um papel em que havia escrito à caneta: *‘Difamação/ Violação de domicílio/ Lesão corporal, artigos 139,129,150 do Código Penal’* e a observação: *‘Não há possibilidade de acordo’*. Carmen negou todas as possibilidades de resolução amigável, apesar de ter solicitado a mediação há 15 dias. Não houve acordo e a mediação foi encerrada.

Considerações

O advogado é essencial à Justiça e pode participar da mediação assessorando seu cliente. O espaço proporcionado pela mediação é uma oportunidade de exercer eticamente a advocacia, de acordo com o Código de Ética e Disciplina da OAB, "estimular a conciliação entre os litigantes prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios." (artigo 2º, VI). O espaço de defesa dos interesses do cliente não se limita às audiências judiciais.

Portanto as pessoas que buscam solucionar seus conflitos por meios de resoluções amigáveis se desejarem podem ser acompanhadas por advogados e outros especialistas à reunião de mediação, que poderão ajudá-las a entender melhor alguns aspectos específicos do conflito.

O advogado poder exercer importantes funções antes, durante e após as reuniões de mediação. Antes da mediação o advogado pode assessorar seu cliente informando sobre os direitos e deveres, ajudar na análise dos fatos e dos interesses do cliente, e avaliar os custos, os riscos, as vantagens e desvantagens dos outros meios de resolução de conflitos, tais como o Judiciário, a arbitragem, a negociação e a conciliação.

Durante a mediação o advogado deve priorizar o protagonismo de seu cliente, atuar de forma colaborativa, trazer aportes de questões jurídicas quando for relevante e útil para a construção do consenso, ajudar a redigir e revisar o acordo. E após a mediação o advogado deve acompanhar o cumprimento do acordo construído pelas partes, executar o acordo, se necessário, e examinar a satisfação do cliente.

Os advogados podem se beneficiar ao conhecer e utilizar as técnicas da mediação. Por meio da mediação de conflitos é possível oportunizar novas ferramentas ao advogado, que pode atuar como mediador em seu escritório ou assessorar e acompanhar seu cliente durante o procedimento da mediação. O domínio das técnicas da mediação possibilita o advogado exercer suas funções satisfazendo os reais interesses dos seus clientes, bem como os conflitos encaminhados adequadamente à mediação podem resultar na celeridade das soluções e no rápido recebimento dos honorários advocatícios.

É necessário haver uma mudança de paradigma. É lamentável ter mediações frustradas por causa de advogados da arcaica cultura litigante.

4.2.3 Um caso de conflito entre mãe e filha

Joana e Marta são mãe e filha. Em virtude de morarem no mesmo terreno e das constantes brigas, Joana quer que sua filha se mude. Assim, Joana foi à delegacia e foi encaminhada ao Núcleo de Mediação Policial. Ela disse que não queria processar a filha, mas queria que Marta saísse da casa que ela emprestou. A mediadora perguntou se havia possibilidade de conversar com Marta para estabelecer a melhor forma de efetuar a mudança. A resposta é positiva. Marcou-se a reunião de mediação.

Mediação

Após a **pré mediação** com Marta, a mediadora recebeu Joana e Marta, explicou o que era o processo de mediação, etapa por etapa, qual era a sua função como mediadora, enfim, tudo o que as duas precisavam saber sobre o procedimento (**primeira etapa da mediação**). Ao perguntar quem preferia começar a falar, Joana prontificou-se. A mediadora olhou para Marta e esta balançou a cabeça concordando.

Joana explicou que queria que sua filha mudasse de casa porque não suportava mais o desrespeito de sua filha e de seu companheiro, João. Disse que eles estavam tratando-a muito mal apesar de ela sempre ajudar a família da filha com cuidados, alimentação ou com o que eles precisassem. Explicou que não podia mais continuar nessa situação porque já era idosa e também porque seu marido, que também é idoso, estava ficando muito nervoso e preocupado com o agravamento das discussões entre eles.

A mediadora **perguntou** o que Marta entendia a respeito do que foi dito. Então Marta resolveu falar. Disse que sua mãe estava com implicância contra eles há algum tempo e que não acreditava que a própria mãe havia ido à delegacia para obrigá-la a sair de casa. Marta parecia estar com muita raiva.

A partir de então, com as intervenções da mediadora em busca de desenvolver um processo comunicativo, começaram-se **questionamentos abertos** acerca da família (do relacionamento anterior, das dificuldades, do período quando Marta foi morar no mesmo terreno). Depois de muito diálogo, Marta falou que aquela casa era sua, que Joana havia dado uma casa para seu outro filho que era adotado e não havia dado para ela. A mediadora **perguntou** o que ela sentia com a situação que acabara de relatar. Ela reclamou que isso era injusto e que a mãe sempre preferiu o seu irmão.

Dona Joana negava as acusações de Marta. Disse que sempre ajudou sua filha, mas que não aguentava mais João. Disse que no começo do relacionamento deles era diferente, mas desde que ele bateu em Marta, tudo havia mudado (o conflito real aparecera). Joana revelou que queria que sua filha se separasse de João, mas ela não queria. Em virtude disso, começou a ser agressiva com Marta. Joana dizia que se Marta não quisesse se separar deveria procurar outro lugar para morar. Joana não a queria mais como vizinha, até porque a casa ainda era sua e tinha apenas emprestado a casa para que sua filha morasse, pois estava sem lugar para residir.

Marta disse que não iria se separar de João e que ainda não haviam se mudado porque não possuíam condições financeiras para pagar o aluguel (mostrava que ainda reconhecia a casa como sendo da mãe). Joana disse que sua intenção era, realmente, dar aquela casa para Marta, mas que somente iria fazer quando João não estivesse mais residindo com Marta. Nesse momento Joana chorava pedindo que sua filha a escutasse. Marta, por sua vez, continuava frígida e repetia que sua mãe sempre preferiu seu irmão. A mediadora **perguntou** o que Joana tinha a dizer sobre as preferências que a filha alegava.

Joana disse para Marta que não tinha preferência entre os filhos, queria apenas o melhor para eles e que João não era o melhor para ela. A mediadora perguntou se Marta entendia o que Joana sentia e dizia. Marta, por sua vez, alegava que sabia o que era melhor para ela e que sua mãe não podia interferir nesses assuntos. A mediadora fez um **resumo**, através das **anotações** realizadas. Alguns momentos depois Marta confessou que já havia

conversado com João, que isso não iria mais acontecer e que não permitiria que João a agredisse novamente. Mas sua intenção, naquele momento, era dar-lhe uma nova chance, pois ambos estavam dispostos a ficarem em paz com Joana e que não haveria mais desrespeito. Nesse momento pediu que sua mãe desse uma nova chance a eles, pois não teriam para onde ir com a filha pequena.

Joana disse que a apoiava desde que João nunca mais a agredisse e começasse a respeitá-la, assim ficaria tudo resolvido. Mãe e filha ficaram satisfeitas.

Considerações

Se Joana seguisse o caminho jurídico só conseguiria reaver a casa por meio da ação de reintegração de posse, que é um processo muito lento, pois Joana teria que notificá-la extrajudicialmente por meio de um cartório para que a filha desocupasse o imóvel. Se Marta não desocupar, Marta deveria ingressar com uma ação de reintegração de posse, com pedido de liminar, devendo fundamentar o esbulho praticado pela filha na petição inicial, e provar que o esbulho tem menos de ano e dia. Assim, o Juiz ordena a reintegração da posse, sem ouvir o réu, segundo os artigos 927 e 928 do CPC:

Art. 927 - Incumbe ao autor provar:

I - a sua posse;

II - a turbação ou o esbulho praticado pelo réu;

III - a data da turbação ou do esbulho;

IV - a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção; a perda da posse, na ação de reintegração.

Art. 928 - Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração; no caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada.

Nesse caso concreto percebeu-se que o conflito envolvia outros fatores além da devolução do imóvel. Joana, na verdade, não queria que sua filha devolvesse o imóvel e fosse morar em outro lugar, queria apenas preservar a integridade dela. Revelou-se também que Marta havia desrespeitado a mãe, em alguns momentos, porque estava com ciúmes do irmão.

Perceba a importância do diálogo, facilitado pelo mediador, e o uso das técnicas. Se mãe e filha não tivessem conversado com a intervenção da mediadora, talvez nunca entendessem os reais motivos que as estavam levando a tomar tais atitudes, já que a comunicação em casa estava interrompida.

4.2.4 Um caso de ameaça entre familiares

Carlos procurou a delegacia e foi encaminhado ao Núcleo de Mediação Policial porque há cerca de 3 (três) meses está sendo importunado por José, esposo de Ana, mãe de sua mulher, Rebeca. Carlos relatou que desde quando tentou se cadastrar no programa do Governo do “Bolsa Família” José o importuna em sua casa chamando ele e seu pai para brigar, além de ameaçá-los de morte. A mediadora perguntou a Carlos se havia possibilidade de se conversar com José. Carlos respondeu positivamente e a reunião de mediação foi marcada.

Mediação

No dia marcado compareceram ao núcleo Carlos, sua esposa Rebeca, seu pai Marcos e também José acompanhado por sua esposa Ana. Após as explicações da **primeira etapa** da mediação, a mediadora **perguntou** quem gostaria de falar primeiro e Carlos respondeu que tinha interesse em começar a falar. José concordou.

Carlos falou que nunca havia se desentendido com José, que o pouco contato que tinha com ele se restringia as ocasiões que levava a esposa e a filha para visitar a sogra. Disse que não sabia por qual motivo José havia ficado com raiva dele e de seu pai, Marcos. Nesse momento José o interrompeu e parecia estar indignado com a situação. Perguntou para Carlos e Marcos se realmente eles não sabiam por qual motivo ele estava agindo daquela forma. Carlos e Marcos mantiveram-se calados.

José perguntou se Marcos não lembrava que ele tinha telefonado para Ana e que até tinha mandado recado para ela pela filha de Carlos e Rebeca. Carlos respondeu que tinha sido ele que havia pedido que Marcos ligasse para casa de Ana com intuito de anotar alguns dados de Rebeca para poder efetuar o cadastro do “Bolsa Família”.

José questionou por que Rebeca não havia ligado e disse que não queria nenhum homem procurando sua mulher. Falou também que tinha ido a casa de Carlos porque havia ido buscar Ana no trabalho e lhe informaram que ela já havia saído, ao chegar a casa também não a encontrou e se descontrolou por estar com ciúmes em virtude dos telefonemas. Pensou que ela estaria na casa de sua filha, Rebeca.

A mediadora realizava a **escuta ativa** e **anotava** todas as informações, **observava as expressões** dos mediandos e controlava o momento de cada falar.

Ana neste momento quis falar. Tentava explicar para o seu marido que realmente Marcos tinha ligado para colher alguns dados de Rebeca, que ele não tinha motivos para desconfiar dela, pois eram casados há mais de 20 anos e ela nunca havia o traído. Disse que quando ia à casa de sua filha era apenas para visitá-la e ver a neta, mas que se isso fosse prejudicar seu casamento ela abriria mão das visitas.

Parecia ser a primeira vez que José parava para escutar sua esposa. Ana, muito emocionada, olhava para José perguntava o porquê de ele nunca sentar e conversar com ela (percebe-se que o conflito real ultrapassa a dimensão do problema trazido ao Núcleo de Mediação Policial). José permaneceu calado.

Rebeca decidiu falar e disse que era muito importante a presença da mãe tanto para ela quanto para a neta e que não queria parar de vê-la.

A mediadora fez um **resumo** de tudo o que foi dito, utilizando as técnicas de **parafraseamento** e da **empatia**. Após alguns momentos de silêncio, Marcos disse que não queria prejudicar a família de ninguém e pediu desculpas a José e a Ana, pois nunca teve a intenção de causar esses transtornos e que nunca tinha agido com desrespeito com a Ana. Carlos disse que achava injusto impedir que mãe e filha se vissem. José concordou e disse que era muito ciumento, que realmente havia se excedido, mas achava melhor que Rebeca fosse visitar a mãe, sempre que quisesse, para evitar maiores problemas. Todos concordaram.

Considerações

O crime de ameaça vem descrito no art. 147 do Código Penal Brasileiro, descrito no capítulo que trata dos crimes contra a liberdade individual. A pena referente à ameaça é de detenção de um a seis meses, ou multa. Consiste em ameaçar alguma pessoa, por escrito, por gestos, oralmente ou por qualquer outro meio simbólico, causando-lhe mal injusto e grave. É um crime de ação penal pública condicionada, ou seja, somente se procede mediante representação. No caso apresentado a vítima, Carlos, conhecia o infrator, José, mas não tinha interesse em processá-lo. Queria cessar as ameaças e pacificar as duas famílias.

Percebeu-se nesse caso o quanto a falta de diálogo fez a situação se agravar, tanto em relação ao casal, Ana e José, quanto em relação a José e a família de Carlos. A postura machista de José juntamente com o ciúme que sentia por Ana também dificultou a relação entre o casal e causaram mal entendidos.

Mais uma vez existia um conflito oculto pelos sentimentos. A mediadora estava atenta e soube analisar as dicas que os envolvidos no conflito deixaram escapar. O mediador deve estimular a escuta ativa para que as pessoas ouçam e falem, em busca de esclarecer e discutir o conflito real. Soube ainda auxiliar os envolvidos para que encontrassem uma solução para o litígio, o que efetivamente ocorreu no caso concreto. A mediação, de forma preventiva, impediu que o conflito se ampliasse e a ameaça de José fosse cumprida.

4.2.5 Alda e Maria, um conflito entre irmãs

Maria foi encaminhada ao Núcleo de Mediação Policial com intuito de resolver um conflito existente entre ela e a irmã paterna, Alda. Maria contou que Alda foi à escola de sua filha Raquel, 15 anos, para difamá-la e na mesma ocasião armou-se de um pedaço de madeira para agredir a adolescente, ameaçando-a para que não andasse mais na rua do colégio. Maria relatou ainda que Alda é usuária de drogas, perigosa e que há muito tempo elas não tinham um bom relacionamento. Após as explicações da mediadora sobre o procedimento da mediação (**pré mediação**), Maria expressou interesse e decidiu participar.

Mediação

No dia marcado, Maria e Alda compareceram ao Núcleo de Mediação. Antes da reunião de mediação Alda teve a mesma oportunidade de conversar com a mediadora a sós (**pré mediação**), e aceitou participar da mediação. A mediadora perguntou quem gostaria de falar primeiro, Alda se pronunciou, Maria concordou e a mediação teve início.

Ela contou que não foi à escola de Raquel para difamá-la e ameaçá-la. Disse que foi a padaria que fica em frente à escola da sobrinha. Logo que avistou Raquel percebeu que a menina gesticulava e falava coisas obscenas para ela. Alda confessou que ficou com raiva e realmente gritou com a sobrinha para que ela não andasse mais naquela rua, e disse que a menina não era mais virgem com intuito de chateá-la.

Em seguida, Maria a interrompeu exigindo provas e exames que pudessem constatar que a sua filha não era mais virgem, pois mesmo sabendo que aquilo não era verdade, acreditava que só com as provas e os exames o nome da filha não seria motivos de fofoca na vizinhança.

A mediadora explicou que provas e exames periciais não seriam necessários para o procedimento da mediação, mas informou que eles poderiam ser solicitados em outro setor da delegacia, caso ela ainda achasse necessário ao final da mediação. Maria concordou e decidiu esperar para ver os resultados daquela reunião.

Alda, por sua vez, disse que Raquel já havia lhe causado outros constrangimentos na rua por causa das fofocas. A mediadora sempre estimulava o diálogo entre as partes através de **perguntas abertas** em busca de facilitar a revelação de fatos que poderiam ajudar a alcançarem o entendimento do conflito vivido e a possibilidade de uma solução pacífica.

Alda confessou que já estava cansada das duas lhe perseguindo e inventando histórias ao seu respeito. Muitos vizinhos contavam-lhe que elas falavam mal de sua vida pelas ruas do bairro. Alda revelou ao final que não aguentava mais as macumbas da irmã.

A mediadora, então, **perguntou** se Alda poderia explicar mais sobre as referidas macumbas. Ela relatou que Maria havia feito um despacho, quando pegou o colchão emprestado e o devolveu cheio de areia dentro. Com base nisso, acreditava que Maria possuía muita inveja de sua vida.

Maria respondeu a acusação de forma irritada. Negou a acusação de que fazia macumba e disse que tinha sido um acidente, pois seu filho de sete anos havia levado o colchão para brincar na areia. Alda continuava afirmando que Maria tinha muita inveja de sua vida.

A mediadora continuou a conduzir a mediação, fazendo **anotações** e **observando os gestos** de cada e, percebendo que o conflito real estava por aparecer, **perguntou** se Alda podia falar mais sobre a inveja que relatava.

Alda disse que a irmã não suportava vê-la bem, mesmo sabendo de todas as dificuldades que viveu na infância. Afirmou por várias vezes que quando Maria precisava de dinheiro ela a ajudava. No entanto, Maria nunca lhe agradecia e quando se reerguia financeiramente, ela deixava de lhe procurar e voltava a falar mal de Alda para os vizinhos. Maria disse que realmente fazia isso porque Alda era uma pessoa muito grossa e agressiva.

Com as intervenções da mediadora, que a todo o momento **buscava estimular um diálogo franco e aberto** entre as duas irmãs para a melhor compreensão e resolução do

problema vivido, Alda começou a contar que o relacionamento delas nunca foi bom desde a infância, pois ambas haviam sido criadas separadas e com muitas distinções. A mediadora **perguntou** se ela poderia explicar como foi a criação delas.

Alda relatou que havia crescido nas ruas, pois sua mãe havia lhe abandonado ainda pequena e seu pai, o mesmo de Maria, nunca a reconheceu como filha. Alda acreditava que a irmã, Maria, tinha sido criada com as melhores condições e havia recebido o amor da família, o que não aconteceu com ela.

Maria, naquele momento silenciou e não discordou mais da irmã. Houve um momento de forte emoção tanto de Maria quanto de Alda. A mediadora respeitou o momento e esperou que elas se acalmassem.

Em seguida, após a mediadora fazer um **resumo** de tudo o que foi conversado, as irmãs discutiram os conflitos entre elas vivenciados. Emocionaram-se em muitos momentos e ao escutar uma da outra os motivos que dificultavam a relação entre elas, foram percebendo que a falta de diálogo era a responsável por desencadear os desentendimentos (**quarta etapa**).

Perceberam que o difícil temperamento de Alda afastava Maria de seu convívio. Em contrapartida, quando Maria se afastava, Alda entendia que a irmã tinha inveja de sua vida e que queria lhe fazer mal. Além disso, descobriram que os clientes do salão de beleza de Alda eram os mesmos do bar de Maria e que eles eram responsáveis por criar muitas fofocas que causavam os atritos entre as duas. Ambas compreenderam que Raquel fazia provocações à tia porque ainda era muito imatura, e, principalmente, por seguir o exemplo da mãe que às vezes tratava mal a tia com as agressões verbais e pressuposições não comprovadas (**quinta etapa**).

Por fim, Maria ponderou que realizar os exames para comprovar a virgindade de Raquel, não era o caminho para a resolução pacífica da situação. Chegaram assim a um acordo consciente e seguro.

Considerações

A difamação é um crime descrito no artigo 139 do Código Penal Brasileiro, no capítulo de Crimes contra a Honra, *in verbis*:

Art. 139. Difamar alguém, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação:
Pena - detenção, 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa.

Difamar é um termo jurídico que consiste em atribuir a uma pessoa um fato ofensivo à sua reputação, ferindo a moral da vítima e se torna consumado quando uma terceira pessoa toma conhecimento do fato. É considerado crime de menor potencial ofensivo para os fins da Lei 9.099/1995, sendo competente o Juizado Especial Criminal.

Se Maria desejasse seguir o procedimento jurídico deveria dirigir-se a uma delegacia e registrar um Boletim de Ocorrência (B.O), indicando as testemunhas que presenciaram o fato difamatório. O delegado, portanto, intimaria essas testemunhas a comparecer, caso não comparecessem poderiam ser processadas por desobediência. Se ficasse configurado o crime de difamação após a oitiva de todas as testemunhas, Maria poderia oferecer queixa-crime para dar início à ação penal contra Alda.

No entanto, neste caso ficou nítida a existência de um conflito aparente – difamação; e de um conflito real – a dificuldade de relacionamento entre duas irmãs, ocasionada pelos mal entendidos provenientes da ausência do diálogo, bem como pelos ressentimentos gerados ao longo da complexa história de vida familiar de ambas.

Perceba que ao longo da mediação a conversa entre as irmãs foi mudando de foco. No início, ambas expressavam a necessidade de comprovação de situações fáticas (difamação, virgindade, macumbas), acreditando que somente assim chegariam à resolução do caso. Contudo, através do ambiente de escuta e diálogo motivado pela mediadora, elas foram se sentindo seguras e confiantes para desabafar questões subjetivas que envolviam as relações familiares e sentimentos antigos que estavam escondidos, “esquecendo-se” dos pedidos inicialmente expressados.

Compreenderam também que um acordo verdadeiro e eficaz de convivência entre elas só seria possível se baseado na existência de um diálogo honesto e direto, e não nas acusações ou pressuposições oriundas das fofocas dos vizinhos e de antigos ressentimentos.

4.2.6 Um caso de conflito entre vizinhos

Rosa compareceu ao Núcleo de Mediação Policial e relatou um conflito de vizinhança com Antônio. Contou que sua casa fica localizada na parte baixa de uma travessa e a de Antônio no terreno mais elevado em frente a sua casa. Explicou que ele colocou pedras na rua, as quais começaram a impedir o escoamento da água e quando chovia a água se acumulava na frente de sua casa.

Rosa estava chateada com a situação e tirou as pedras. Dias depois, Antônio veio a sua casa reclamar da situação, momento em que foi recebido pela família de Rosa com discussão e confusão. Todos acabaram discutindo muito. Ela contou que o momento não resultou em agressão física porque outros vizinhos os separaram. Disse ainda que Antônio, por conta da retirada das pedras, afirmou que aterraria de vez o referido espaço. Após as explicações sobre a mediação (**pré mediação**), Rosa aderiu ao procedimento.

Mediação

No dia agendado Antônio também foi atendido a sós pela mediadora (**pré mediação**), relatando a situação vivida. Em seguida, a mediadora perguntou sobre sua vontade em participar da mediação com Rosa e ele aceitou. Quando todos estavam reunidos na sala a mediadora perguntou quem gostaria de falar primeiro. Rosa pediu e Antônio aceitou.

Contou que havia chamado Antônio ao Núcleo para entender por que ele tinha colocado as pedras na rua sem o seu consentimento. Ele alegou que ela não precisava tê-lo chamado à delegacia só para saber disso, pois aquele era um caso para ser conversado em casa e não no ambiente policial. Rosa então, falou que já tinha tentado conversar, porém não obteve êxito, porque Antônio era muito impulsivo e só gostava de ignorância e briga.

Antônio estava irritado com o que Rosa dizia. Ela relatou também que devia ter lhe procurado para conversar antes de retirar as pedras. Explicou, em seguida, que agiu dessa forma para evitar o alagamento de seu terreno e que ele não poderia fazer aquilo, pois queria evitar o prejuízo para si, mas o causava para ela.

Antônio teve dificuldade de entender que estava causando prejuízos, entretanto, com a ajuda da mediadora, que foi facilitando o diálogo, e promovendo a **escuta ativa** e a **empatia** entre os dois, eles foram percebendo os danos e as vantagens que o aterramento do espaço estava causando para ambos.

Rosa confessou para Antônio que realmente não gostaria de ter ido à delegacia para resolver aquela questão, contudo, não encontrava outra opção, já que há algum tempo o mesmo tinha se distanciado dos vizinhos.

A mediadora então, **perguntou** aos dois como era o relacionamento entre eles antes da situação das pedras. Os dois relataram que tinham boa convivência, mas que estavam diferentes há algum tempo.

Muito se discutiu sobre o relacionamento amigável dos dois, esquecendo-se inclusive do pedido inicial. A mediadora **anotava** as informações e contribuía para o desenvolvimento de um processo comunicativo, assim deixava que eles falassem sobre o passado e outros conflitos, pois havia percebido que o real conflito ainda estava por ser revelado.

Antônio esclareceu que antigamente era amigo da família de Rosa, e que muitas vezes os ajudava quando eles precisavam. Entretanto, ele decidiu se afastar porque começou a ouvir fofocas na rua sobre um caso extraconjugal que ele teria com a mulher do cunhado de Rosa. Ela ouviu atentamente e lamentou o ocorrido. Disse que estava aberta para resolver esses desentendimentos por meio do diálogo e não com intransigências.

Após longas discussões (**quarta etapa**) Rosa sentia-se confortável e confessou que queria uma retratação de Antônio por ter lhe chamando de “mulher da vida” na frente dos vizinhos durante a confusão. Para ela aquelas palavras haviam causado grande constrangimento moral. Esclareceu, por fim, que a agressão verbal tinha sido o principal motivo que a levou buscar a mediação.

Com dificuldades, Antônio compreendeu que havia errado com Rosa e pediu desculpas pela atitude tomada. Confessou que nem se lembrava de ter proferido tais palavras. Por fim disse que o terreno só seria aterrado até o limite de sua casa e que não se preocupasse, pois ela não sofreria mais com nenhum dano decorrente do aterramento.

Ambos ficaram satisfeitos e muito se discutiu sobre a necessidade de dialogar.

Considerações

Neste caso, novamente, o conflito aparente encontrava-se expresso no registro de uma difamação, causada por uma briga entre vizinhos decorrente do aterramento irregular de um terreno. O que seguiria o caminho jurídico descrito no caso anterior. Ao final da mediação, entretanto, concluiu-se que o conflito real residia na falta de diálogo que vinha se estabelecendo entre os dois vizinhos e seus familiares, em função de um desentendimento antigo envolvendo a honra de um deles.

A mediadora nesse caso teve que intervir diversas vezes para que os mediandos se escutassem ativamente. Todos os questionamentos foram feitos abertamente conduzindo Rosa e Antônio em um diálogo profundo, porém esclarecedor.

Com as intervenções da mediadora que foi entrelaçando os depoimentos dos dois em torno da construção de um acordo baseado no diálogo pacífico, ambas as partes tentaram se colocar no lugar do outro (empatia) e perceberam os prejuízos e os constrangimentos que estavam causando para si e para os outros vizinhos.

4.2.7 Reflexões sobre os casos apresentados e a relação com a Segurança Cidadã

Muitos conflitos que chegaram à 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza envolviam pessoas que se conheciam, como nos casos relatados se tratavam de pessoas da mesma família ou da vizinhança. Por este motivo, muitos deles não tinham interesse em processar ou prejudicar a outra parte, mas necessitavam cessar o conflito que estavam vivenciando.

Os casos expostos mostraram que, apesar de haver um tipo de relacionamento entre as partes, a relação entre eles estava tensa e desgastada, tornando-se quase impossível que conseguissem sozinhos estabelecer um diálogo franco e direto, eis por que a participação de um mediador neutro, porém ativo, é essencial para o restabelecimento do contato entre as partes e para que estas possam restaurar o diálogo, estabelecer uma comunicação produtiva em prol de um acordo satisfatório.

Outro aspecto presente em todos os casos descritos é a existência de conflitos aparentes e conflitos reais. Inicialmente os fatos foram relatados pelas partes sob o ponto de vista legal, jurídico, ou seja, eles queriam solução para a ameaça sofrida, a perturbação do sossego, a difamação, mas escondiam atrás dos discursos endurecidos os reais conflitos vivenciados que eram os problemas sociais, emocionais, psicológicos, de relacionamento ou de falta de comunicação.

Por isso a necessidade e a adequação da mediação aos conflitos levados à delegacia, pelo fato de que a mediação aprofunda o diálogo e distingue o que as partes manifestam aberta e explicitamente daquilo que efetivamente é importante aos mediandos e que inicialmente

não são pronunciados, para que, assim, se possa construir uma solução efetiva e eficaz para a controvérsia.

Por fim, a última reflexão refere-se ao poder da mediação para a prevenção ao crime e à segurança preventiva. Conflitos de menor potencial ofensivo quando tornavam-se recorrentes, sem uma adequada solução, poderiam virar crime. Em todos os casos analisados neste trabalho a mediação evitou o acirramento da litigiosidade, e por meio do restabelecimento da comunicação entre as partes, evitou que o conflito se agravasse e que outros conflitos se instalassem. Além disso, a experiência da resolução do conflito por meio da mediação serviu de diretriz para gestão das futuras controvérsias, segundo as mediadoras que acompanharam esses casos elo período de um mês.

Nos conflitos apresentados a mediação foi utilizada como uma eficiente ferramenta para cessar a litigiosidade remanescente quanto àquelas controvérsias, bem como para ensinar os mediandos a prevenir outros pontos controvertidos que poderiam surgir naquele ou em outro conflito, adequando-se ao contexto da Segurança Cidadã, que indica que todos devem ser responsáveis pela Segurança Pública, cabendo ao Estado o dever da manutenção da ordem e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

4.3 A Mediação de Conflitos inserida no ambiente policial sob o olhar das mediadoras de Fortaleza e de Belo Horizonte

Com intuito de aprofundar o conhecimento sobre a experiência e as dificuldades sentidas pelas mediadoras nos programas pilotos de implantação da mediação de conflitos nas delegacias de Belo Horizonte e de Fortaleza, aplicou-se um questionário com 5 (cinco) perguntas subjetivas: Quais eram as metas dos projetos inicialmente? Quais foram as dificuldades encontradas na implantação da mediação na delegacia? Qual a importância ou avanços obtidos com a mediação no contexto da Segurança Pública? Como a metodologia da Mediação na delegacia pode melhorar? E quais os maiores impactos apresentados pelas mediações?

Os questionários foram respondidos à mão pelas mediadoras do Projeto Mediar de Belo Horizonte, em agosto de 2010, e pelas mediadoras do Núcleo de Mediação Policial de Fortaleza, em julho de 2012.

Quando indagadas sobre as metas iniciais do Projeto de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza responderam que “Entre as principais metas estavam a

redução do número de T.C.O's registrados em decorrência dos conflitos interpessoais, bem como a redução da violência através da implementação do método consensual de resolução de conflitos, mediação, para fomentar a inclusão e a pacificação social” (Vita Caroline Mota Saraiva, graduada em Direito, mediadora do Núcleo de Mediação Policial de Fortaleza) e que “Inicialmente buscou-se a aproximação entre a comunidade e a polícia, para que a população passasse a reconhecer a delegacia como um espaço cidadão. Esperava-se também que houvesse a prevenção de futuros conflitos, com a implantação da cultura do diálogo, refletindo na diminuição da violência, além da inclusão e pacificação social que a mediação proporciona.” (Thalyany Alves Leite, mestranda em Direito Constitucional, mediadora do Núcleo de Mediação Policial de Fortaleza).

Para as mediadoras de Belo Horizonte “As metas do Projeto Mediar eram a prevenção social da violência e criminalidade; redução dos crimes de menor potencial ofensivo, fatos atípicos e contravenções; constituição de capital social, acesso a bens e serviços às comunidades que se utilizassem desta metodologia.” (Ellen Márcia Lopes Santos de Carvalho – Investigadora de Polícia, Supervisora Metodológica do Projeto Mediar); “Prevenção à criminalidade; diminuição de boletins de ocorrência; pacificar as partes; oferecer a possibilidade de eles mesmos resolverem a questão conflituosa sem ir para o judiciário, diminuindo assim, as demandas do mesmo” (Maria Elizabeth Jácomo – policial civil mediadora e psicóloga) e “acolher e ouvir quem procurava o serviço; evitar que fatos atípicos não trabalhados se tornassem típicos e diminuir a gradação da gravidade dos delitos de menor potencial ofensivo. Como consequência lógica, melhorar a imagem da polícia; diminuir o número de ocorrências pelo mesmo fato, diminuir a violência institucional e aumentar a sensação de resposta do Estado.” (Karina Angélica Brandão Cambraia – Ex mediadora do Projeto Mediar e atual supervisora do Programa de Mediação de Conflitos de Minas Gerais).

Em ambos os projetos as metas iniciais foram alcançadas, embora tenham encontrado diversas dificuldades durante a implantação. Questionadas sobre esses obstáculos responderam que as circunstâncias mais difíceis de superar na 30ª Delegacia de Polícia de Fortaleza foram a “Resistência inicial de alguns profissionais da delegacia (desde os recepcionistas aos delegados) no sentido de desinformação e também de descrença nos objetivos principais da mediação, a falta de vontade política para investir mais em projetos e programas relativos à Segurança Pública com cidadania no Estado do Ceará e a cultura social de que a polícia eficiente é a polícia repressiva somente” (Vita Saraiva) e que “logo de início

apresentou-se várias barreiras pelo fato de a mediação ser algo inovador no sistema de Segurança Pública do Estado. Além do mais, algumas pessoas que trabalhavam na delegacia não reconheciam ou não davam credibilidade a mediação, o que dificultava ainda mais o trabalho.” (Thalyany Leite).

As dificuldades encontradas durante a implantação do Projeto Mediar em Belo Horizonte foram “Falta de recursos financeiro e humano para a execução do projeto. Visibilidade institucional do projeto junto às chefias, inclusão no fluxograma dos atendimentos da polícia judiciária” (Ellen Carvalho), “espaço físico; falta de conhecimento teórico e prático; falta de credibilidade da instituição; implantar o novo” (Elizabeth Jácomo) e “resistência institucional, dificuldade de encontrar policiais com perfil de mediador. Os policiais não faziam mediação com exclusividade.” (Karina Cambraia).

Percebe-se que a resistência institucional foi uma dificuldade sentida pelos dois projetos. No entanto outros obstáculos superados pelo Projeto Mediar, tais como espaço físico, falta de conhecimento teórico e prático, falta de recurso financeiro e humano não foram sentidos pelo Projeto Mediação Policial de Fortaleza porque recebeu o apoio da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP) e da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

Superadas as dificuldades e passado o período de experiência dos Projetos foi possível questionar qual a importância da inserção da metodologia de mediação na 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza. As respostas mostraram que “a implantação da mediação serviu para ressignificar, junto à população, que a polícia também pode ser preventiva através da promoção do diálogo e da inclusão, que a polícia também pode ser de confiança, ampliando o sentimento de segurança. Para a instituição policial trouxe reflexões e possibilidades para se exercitar no âmbito da Segurança Pública a prática dos direitos humanos e educação em cidadania” (Vita Saraiva) e que “a mediação na delegacia mostrou-se bastante importante na medida em que facilitou a resolução de inúmeros conflitos, além de ter se mostrado como uma alternativa viável para a resolução de conflitos tidos por não-delituosos. Além disso, proporcionou uma nova visão do conflito incentivando uma cultura de diálogo na comunidade. Destaca-se também a contribuição para a redução de Termos Circunstanciados de Ocorrência.” (Thalyany Leite).

Os avanços obtidos com a inserção da mediação no contexto da Segurança Pública, observados pelas mediadoras do Projeto Mediar de Belo Horizonte, estão relacionados ao “atendimento qualificado, à redução no índice dos registros policiais que tratam crimes de menor potencial ofensivo. Resgate da relação da polícia com a sociedade, por meio da efetivação de uma polícia mais democrática e preventiva” (Ellen Carvalho), “diminuição de Boletins de Ocorrência, resolução da questão conflituosa, diminuição da criminalidade, depoimento das partes dizendo que a partir de agora são capazes de resolver seus problemas sem ter que acionar a polícia, filosofia de paz na comunidade” (Elizabeth Jácomo) e por fim ao “alto número de conflitos mediados, baixa reincidência, maior reconhecimento da instituição e melhora na autoestima dos policiais mediadores.” (Karina Cambraia).

Diante de todos esses resultados as mediadoras relataram quais foram os maiores impactos deixados pela experiência. “O maior impacto que a mediação apresentou foi o de instigar as partes envolvidas nos conflitos a se sentirem responsáveis, incluídas e valorizadas por elas mesmas durante a resolução do conflito, de modo a estimular nelas a cultura de respeito com o outro, de diálogo, de tolerância, de prevenção a violência, de democracia e cidadania” (Vita Saraiva) e que outros impactos foram “a mudança no comportamento e na percepção do conflito pelas pessoas atendidas pelo Núcleo de Mediação. O diálogo passou a ser uma opção em meio a tantas brigas e a delegacia passou a ser vista como um órgão que proporciona segurança incentivando a busca pela paz.” (Thalyany Leite).

Em Belo Horizonte os impactos percebidos foram “mudança na cultura institucional repressiva, para um novo lugar a ser ocupado pela Polícia Civil, para novas intervenções preventivas e o reconhecimento da sociedade, da efetividade de uma polícia que atende a um Estado Democrático de Direito” (Ellen Carvalho), “ação pacífica entre as partes; dar a eles a autonomia de resolverem suas próprias questões, assim como conscientizá-los de suas responsabilizações nas mesmas, resolver os conflitos de maneira mais rápida, profunda e duradoura” (Elizabeth Jácomo) e “resolução pacífica de conflitos com impacto na prevenção à criminalidade.” (Karina Cambraia).

Por fim, com intuito de aperfeiçoar a metodologia as mediadoras foram questionadas sobre quais seriam os possíveis pontos de melhoria. As mediadoras do Projeto Mediação Policial relataram que “primeiramente precisaria que outras delegacias contassem com um Núcleo de Mediação para atender toda a demanda, pois um núcleo mostrou-se insuficiente. Em segundo lugar os próprios funcionários da delegacia deveriam ter conhecimento do que é

a mediação e como funciona o seu serviço, pois o tornaria mais célere e eficaz.” (Thalyany Leite e Vita Saraiva). E as mediadoras do Projeto Mediar mencionaram pontos de melhoria em relação a “obtenção de recursos para a execução de capacitações continuadas para que possamos trazer palestrantes de fora e proporcionar viagens, cursos e seminários para a equipe de supervisão e demais policiais” (Ellen Carvalho), quanto à “estrutura física: salas, materiais, computadores; cursos permanentes de aperfeiçoamento; maior sensibilização dos delegados para que nos encaminhe as ocorrências; maior capacitação de todos os funcionários da delegacia” (Elizabeth Jácomo) e que “ainda há dificuldades de infraestrutura, a instituição ainda precisa ceder profissionais para este serviço e disponibilizar supervisão em tempo integral.” (Karina Cambraia).

Existem muitas semelhanças em relação as metas alcançadas, as dificuldades sentidas e os resultados obtidos nos dois projetos. As divergências nas respostas das mediadoras estão relacionadas ao apoio científico e financeiro recebido pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e em relação à equipe que executou as atividades do Núcleo de Mediação Policial que não eram policiais civis.

O projeto Mediar se consolidou e atualmente compõe o programa de políticas públicas do Estado de Minas Gerais, compondo o Sistema de Defesa Social do Estado de Minas Gerais e a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), através do Programa Mediação de Conflitos, desenvolvido pela Superintendência de Prevenção à Criminalidade e pela Polícia Civil do Estado de Minas Gerais.

O projeto piloto do Núcleo de Mediação Policial foi executado no período de um ano e dois meses e todos seus resultados foram observados e registrados a fim de que pudessem ser apresentados ao Secretário de Segurança Pública. Porém, o secretário Roberto Monteiro, que autorizou a implantação do projeto piloto do Núcleo de Mediação, foi substituído pelo coronel da polícia militar Francisco Bezerra, que assumiu o setor da segurança pública em janeiro de 2011, no começo do segundo mandato do governador Cid Gomes. O novo secretário, com perfil mais militarista, usava uma estratégia fundada na construção de uma polícia mais repressora, ostensiva e operacional, e mostrou-se resistente à nova metodologia de inserção da mediação de conflitos nas delegacias, inviabilizando naquele momento a implantação de núcleos de mediação no âmbito da Segurança Pública do Estado do Ceará.

CONCLUSÃO

A Segurança Pública, durante muitos anos, se restringiu a ações policiais repressivas sob pretexto da preservação da boa convivência social, sob total responsabilidade do Estado, conforme mostra a história das constituições do Brasil. O fato é que, atualmente, Segurança Pública vai além, inclui ações preventivas, determinada pelo art. 144 da Constituição Federal de 1988, deixa de ser exclusivamente dever do Estado e torna-se responsabilidade de todos, por meio da cooperação entre Estado e sociedade.

A principal missão da polícia é garantir segurança à sociedade, manter a ordem e assegurar o bem estar da coletividade, no entanto esse caminho deve ser pautado pelo respeito aos direitos humanos e pela aproximação entre polícia e população, traduzindo o dispositivo constitucional que revela que a segurança pública é responsabilidade de todos. A política de segurança pública que se adequa a esse preceito é chamada Segurança Cidadã, que anuncia um novo paradigma: não se trata mais de proteger somente o Estado, e sim proteger e incluir o cidadão.

A Segurança Cidadã visa proteger a cidadania, promover a paz social e a integração entre o policial e a comunidade, através de uma relação em que há confiança entre ambos, estimular a participação das pessoas nas questões sobre segurança, incentivar o diálogo e prevenir o crime por meio da mediação de conflitos, que é um mecanismo hábil e que se adequa, sob o ponto de vista teórico, ao desenvolvimento da Segurança Cidadã.

A mediação de conflitos é uma forma amigável e pacífica de tentativa de solução de controvérsias na qual as próprias pessoas envolvidas no conflito buscam construir a solução do problema através do diálogo, com ajuda de uma terceira pessoa imparcial – o mediador – que facilita a comunicação entre eles. É um método confidencial e voluntário, no qual a responsabilidade das decisões cabe exclusivamente às partes envolvidas.

Portanto, conceitualmente há adequação entre mediação e segurança cidadã, pois ambos buscam estimular o diálogo, desenvolver ações inclusivas e de não-violência, incluir as pessoas socialmente, efetivar amplamente os direitos e solidificar a paz.

Na práxis, verificou-se, com base no projeto piloto do Núcleo de Mediação Policial na 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza, que esta metodologia se apresenta como uma experiência inovadora de prática de solução de conflitos e de segurança pública cidadã.

Os números estatísticos e os depoimentos apresentados demonstraram que o Núcleo de Mediação Policial foi eficaz para a solução efetiva dos conflitos, a redução da quantidade de registros de boletins de ocorrência, aproximação entre as pessoas atendidas pelo núcleo e a delegacia e o resgate da confiança do trabalho nesta instituição (imprimindo-se uma nova imagem da polícia: “a da polícia cidadã”).

O relatório estatístico do Núcleo de Mediação Policial da 30ª Delegacia de Polícia Civil, em um ano e dois meses, registrou 579 casos, envolvendo 996 pessoas. Destes casos, constatou-se que 417 (72%) tratavam-se de conflitos passíveis de serem solucionados através da mediação, sendo os demais 162 casos (28%) incompatíveis com a mediação.

Foram realizadas 197 mediações. Destas, 170 foram encerradas com acordo, representando 86% do total, e 27 mediações foram encerradas sem acordo (14%). Essa estatística, bastante expressiva, comprova a adequação da mediação como meio de resolução dos conflitos de menor potencial ofensivo que foram encaminhados à 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza.

Percebeu-se, no entanto, que do total de 417 casos adequados à mediação, somente 197 foram efetivamente mediados, ou seja, menos de 50% dos casos passíveis de mediação receberam tratamento adequado no Núcleo. Isso ocorreu porque houve 119 desistências (demandante expressa que não quer mais aderir à mediação), 26 não adesões (não aceitação expressa do demandado para a mediação) e 75 arquivamentos (não foi possível manter contato com o demandado e/ou demandante), totalizando 220 casos que eram passíveis de mediação, mas que não puderam ser efetivamente mediados. Porém, em contato com os atendidos para analisar os motivos das desistências e não adesões, as mediadoras constataram que 66% das desistências e 24% das não adesões se deram por ter havido a solução do conflito por influência do contato inicial com a pré mediação, mesmo não sendo mediados no Núcleo.

As pessoas envolvidas nas situações especificadas acima (desistência e não adesão) informaram às mediadoras que a partir da orientação que tiveram na pré mediação

conseguiram perceber a importância do diálogo, resignificar valores e construir um melhor meio de resolver seus conflitos pacificamente, demonstrando que as técnicas empregadas na pré mediação e na mediação desempenharam uma função pacificadora e educativa, incentivando as partes a desenvolverem capacidades e habilidades de decidirem sozinhas os próprios conflitos.

Conclui-se que as mediações encerradas com acordo e os casos resolvidos com influência da pré mediação (uma parcela das desistências e das não adesões) foram formas de resolução dos conflitos por meio da experiência da mediação na esfera de segurança pública, totalizando o significativo número de 256 casos (62%) com resolução pacífica, do total de 417 que eram adequados à mediação e que foram encaminhados ao Núcleo.

Seguindo os índices estatísticos, percebeu-se que os conflitos recebidos pelo Núcleo de Mediação Policial dividiam-se em duas categorias: conflitos tipificados como crime e conflitos atípicos (se tratavam de conflitos na esfera cível e familiar). Por ordem decrescente listam-se os conflitos mais recebidos: ameaça, não delituoso⁴⁹, dívida, injúria, seguidos por difamação, violação de domicílio, lesão corporal, calúnia, dano e perturbação do sossego alheio. Conclui-se também que a maioria (94%) destes conflitos ocorreu principalmente entre vizinhos, familiares e conhecidos, ou seja, pessoas que possuíam vínculos afetivos ou relação continuada.

A inserção da mediação na delegacia trouxe mudanças e benefícios relatados pelos funcionários e atendidos pelo Núcleo de Mediação, revelando que além do auxílio prestado às atividades dos policiais, a prática da mediação de conflitos proporcionou aproximação e aumento da confiança entre população e polícia; acesso à justiça; criação de espaço de diálogo na comunidade; soluções adequadas aos conflitos; inclusão social; autonomia e empoderamento dos mediados; redução e prevenção da violência e construção de uma cultura de paz.

A experiência do projeto piloto evitou que Boletins de Ocorrência fossem registrados e Termos Circunstanciados de Ocorrência fossem lavrados, favoreceu o restabelecimento dos vínculos entre pessoas da comunidade, contribuiu para quebrar o paradigma de hostilidade

⁴⁹ Os conflitos não delituosos eram descritos pelos galhos da árvore do terreno vizinho que sujavam o terreno alheio, o incômodo do barulho do armador de uma rede, a fumaça da fogueira que é acesa todo final de semana, o mau cheiro da criação de animais no quintal do vizinho, morador que possui caminhão e utiliza a calçada da vizinha de garagem, o barulho das crianças correndo e brincando na rua, a bola que bate no muro, vizinho que joga os resíduos do esgoto na rua causando danos aos vizinhos, entre outros.

entre polícia e cidadão e promoveu na comunidade uma mudança de olhar sobre a imagem da polícia.

O Núcleo de Mediação proporcionou a confiança, o reconhecimento do trabalho policial e também a necessária aproximação e cooperação da população com a polícia para reduzir os conflitos sociais. Além de que, o trabalho da polícia foi otimizado, com intervenções especializadas e eficazes, e proporcionou à população um procedimento policial mais adequado para determinadas demandas.

Alguns depoimentos revelaram que a sensação de injustiça é grande e também reconheceram a necessidade de um meio de solução de conflitos na delegacia que fosse baseado no diálogo e na escuta ativa, tais como este depoimento: “Quando me encaminharam para o Núcleo eu pensava que estava sendo mandado para mais um lugar onde iriam barrar meus direitos, mas agora eu entendo que no Núcleo os meus direitos não serão barrados, aqui eu sinto atenção e respeito, aqui eu fui escutado” (Carlos, 30 anos). O Núcleo de Mediação Policial proporcionou à população a sensação de acesso à justiça através do atendimento qualificado e efetivamente criou espaço para a construção de soluções de conflitos dialogadas.

A partir da correta utilização das técnicas da mediação foi possível tratar adequadamente os litígios e identificar que os conflitos relatados inicialmente escondiam informações importantes para a efetiva solução, o que exigia das mediadoras maior cuidado ao explorar suas causas. Através do diálogo as partes tinham a oportunidade de entender as inflexíveis posições iniciais, ou seja, “o quê” cada um queria; os interesses/motivos que faziam cada parte se firmar nessa posição, ou seja, os “porquês e “para quê”; e, por fim, compreendiam o porquê isto era importante, ou seja, conheciam os valores e os significados dos comportamentos que ocasionaram as situações do conflito.

Outro resultado observado foi o empoderamento dos envolvidos no conflito, percebido ao longo da experiência do Núcleo de Mediação. O empoderamento foi descrito pelas mediadoras como sentimento de inclusão social, conhecimento e conscientização dos mediados, conquista da capacidade de participar e do poder de decidir, e exercício da cidadania. Com a experiência obtida em ter seu conflito mediado, os cidadãos nutriram um sentimento de autoempoderamento, acreditando que eram capazes, sim, de pensar criticamente junto ao outro conflitante, para que pudessem tomar decisões e agir pacificamente diante dos seus conflitos sociais.

Por fim o último resultado alcançado foi a prevenção da má administração dos conflitos e a construção de uma cultura de paz. O Núcleo de Mediação Policial disponibilizou um espaço de prevenção aos delitos e possibilitou que pessoas capacitadas (mediadoras) auxiliassem os conflitantes na resolução de seus litígios. Por meio da mediação os mediados puderam replicar os conhecimentos adquiridos para prevenir a má administração de futuros conflitos e tentar construir uma cultura pacífica.

Com a concretização e a multiplicação desta proposta, a mediação de conflitos se tornaria um instrumento de manutenção da ordem pública e de fortalecimento de uma sociedade mediadora que reconhece que deve cooperar junto com a polícia para garantir a sua própria segurança e a dos outros, exercendo cidadania em busca da paz social através do diálogo, da participação e do respeito aos direitos humanos.

Com essa pesquisa, percebe-se que há adequação prática entre mediação de conflitos e segurança pública, com o enfoque na segurança cidadã. Dados esses fatos, compreende-se a implantação de Núcleos de Mediação de Conflitos nas delegacias como uma eficiente alternativa para a política de segurança pública do Estado do Ceará.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. **Estado e Sociedade**. São Paulo, v. 10, n. 2, p. 299-342, jul-dez, 1995.

ALENCAR, Emanuela Cardoso Onofre. A mediação de Conflitos. In: SALES, Lilia Maia de Moraes; ANDRADE, Denise Almeida de. **Mediação em perspectiva: Orientações para Mediadores Comunitários**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2004.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALMEIDA, Rosemary. **Segurança, violência e direitos: Cidadania e Policiamento Comunitário**. Fortaleza: Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética – Labvida UECE, 2007.

AZEVEDO, André Gomma. **Manual de Mediação Judicial**. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2009.

BARBOSA, Águida Arruda. Mediação: “a clínica do direito”. **Revista do Advogado**, Associação dos Advogados de São Paulo, São Paulo, n. 62, p. 41-48, mar. 2001.

BATTAGLIA, Maria do Céu Lamarão. **Mediação escolar: uma metodologia de aprendizado em administração de conflitos**. 2004. Disponível em: <<http://www.psicopedagogia.com.br/artigos/artigo.asp?entrID=550>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARÃES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz; ABREU, Sergio Roberto de. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, mar., 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0102-88392004000100015>>. Acesso em: 01 abr. 2013.

BIASOTO, Lilia Godau dos Anjos Pereira; VICENTE, Reginandréa Gomes. O conhecimento psicológico e a mediação familiar. In: MUSZKAT, Malvina Ester. **Mediação de conflitos: pacificando e prevenindo a violência**. São Paulo: Summus, 2003.

BOLSTAD, Richard; HAMBLETT, Margot. **Ganha-ganha**. 2008. Disponível em: <<http://www.golfinho.com.br/artigos/artigodomes1299.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2013

BOLZAN DE MORAIS, José Luis; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Paz e Terra Política, 1990.

BRAGA NETO, Adolfo. Alguns aspectos relevantes sobre a mediação de conflitos. In: SALLES, Lilia Maia de Moraes (org). **Estudos sobre mediação e arbitragem**. Fortaleza: ABC, 2003.

_____. **Mediação de conflitos: Conceito e Técnicas**. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. (Orgs.) **Negociação, Mediação e Arbitragem**: Curso básico para programas de graduação em Direito. São Paulo: Método, 2012.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. Ministério da Justiça. Segurança Pública. Educação e Valorização. Polícia Comunitária. 2008. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Acesso em: 04 abr. 2013.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 2ª ed.rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001.

CAETANO, Luiz Antunes. Arbitragem e mediação: rudimentos. São Paulo: Atlas, 2002.

CARAM, María Elena; Eilbaum, Diana Teresa; RISOLÍA, Matilde. **Mediación**: diseño de una práctica. Buenos aires: Librería Histórica, 2006.

CARDIA, Nancy. **Quando o direito vira ameaça**. Revista Rumos, São Paulo, v.21, n.168, set. 1997.

CARRASCO, Marta Blanco. **Mediación y Sistemas Alternativos de Resolución de Conflictos**: una visión jurídica. Madrid: Editorial Reus, S.A. 2009.

CARTER, Alexandra. **Mediation Clinic Skills Materials**. United States of America - EUA: Columbia Law School, 2009.

CARVALHO, Hellen Márcia Lopes Santos. Mediação de Conflitos em um Distrito Policial – Uma Estratégia Preventiva de Polícia Comunitária. 2007. 60f. Monografia (Especialização em Segurança Pública e Direitos Humanos) – Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte.

CERRUTTI, Marta Quaglia. Psicanálise e mediação: uma possibilidade de escuta. In: MUSZKAT, Malvina Ester. **Mediação de conflitos**: pacificando e prevenindo a violência. São Paulo: Summus, 2003.

CÉZAR-FERREIRA, Verônica A. da Motta. **Família, separação e mediação**: uma visão psicojurídica. São Paulo: Método, 2004.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

CONIMA. Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem. 1997. Disponível em: <http://www.conima.org.br/regula_mediacao.html>. Acesso em: 10 abr. 2013.

DALBOSCO, Jari Luiz; et al. **Curso nacional de promotor de polícia comunitária**. Brasília-DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, 2007.

DIAS NETO, Theodomiro; et. al. **Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária**. Brasília-DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, 2007.

DIZ, Fernando Martín. **La Mediación**: sistema complementario de Administración de Justicia. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2009.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato público brasileiro. 3ª ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2008.

FERRERI, Marcelo. O Pensamento Crítico na Delegacia: um desafio à educação para a cidadania. In: NEVES, Paulo Sérgio da; RIQUE, Célia D.G; FREITAS, Fábio FB. (Orgs.) **Polícia e Democracia: desafios à educação em direitos humanos**. Recife: Bagaço, 2002.

FISCHER, Roger.; URY, William.; PATTON, Bruce. **Como Chegar ao sim** - negociação de acordos sem concessões. Tradução de Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. 2ª ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Imago, 2005.

GÓMEZ, Juan Francisco Mejías. **La mediación como forma de tutela judicial efectiva**. Madrid: Grupo Editorial El Derecho y Quantor, 2009.

GUERRERO, Luis Fernando. Convenção de Arbitragem e Processo Arbitral. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. (Orgs.) **Negociação, Mediação e Arbitragem**: Curso básico para programas de graduação em Direito. São Paulo: Método, 2012.

GUIMARÃES, Ana Angélica de O.; FERNANDES, Luzimar Alves. Arbitragem, Mediação e Conciliação. In: LEITE, Francisco Tarciso (coord.). **Arbitragem, mediação e conciliação no direito privado brasileiro**: instrumentos jurídicos para a solução de conflitos na sociedade brasileira contemporânea. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008.

HARBELE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução de Héctor Fix-Fierro e Rolando Tamayo e Salmoran. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

HAYNES, John M.; MARODIN, Marilene. **Fundamentos da mediação familiar**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996

HERKENHOFF, João Baptista. **Introdução ao Direito**: abertura para o mundo do Direito, síntese de princípios fundamentais. Rio de Janeiro: Thex, 2006.

HOLANDA, Marcos de. **Polícia e Violência à liberdade**. Fortaleza, UFC, 1988. 129p. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, 1988.

LOPES, Ana Maria D'ávila. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabbris, 2001.

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. "Sistema Multiportas": opções para tratamento de conflitos de forma adequada. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Negociação, Mediação e Arbitragem Curso básico para programas de graduação em Direito**. São Paulo: Método, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data**. 12ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDONÇA FILHO, Manoel Carlos; MARTINS, Maria Cristina; NOBRE, Maria Tereza; NEVES, Paulo Sérgio da Costa. Polícia, Direitos Humanos e Educação para a Cidadania. In: NEVES, Paulo Sérgio da; RIQUE, Célia D.G; FREITAS, Fábio FB. (Orgs.) **Polícia e Democracia: desafios à educação em direitos humanos**. Recife: Bagaço, 2002.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar**. São Paulo em Perspectiva. V.18. n.01, 2004.

MORAES, Bismael B. **Polícia, Governo e Sociedade**. SP: Sonda, 1992

NAZARETH, Eliana Riberti. Psicanálise e mediação: meios efetivos de ação. **Revista do Advogado**, Associação dos Advogados de São Paulo, São Paulo, n. 62, p. 49-58, mar. 2001.

NEVES, Paulo Sérgio da Costa; PASSOS, Gleise da Rocha. Polícia e Direitos Humanos: embates e interações. In: NEVES, Paulo Sérgio da; RIQUE, Célia D.G; FREITAS, Fábio FB. (Orgs.) **Polícia e Democracia: desafios à educação em direitos humanos**. Recife: Bagaço, 2002.

PALMIERI, Gustavo. Políticas democráticas para a Segurança Cidadã. In: Caderno Adanauer IV. **Segurança Cidadã e Polícia na Democracia**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adanauer, 2003.

PINTO, Ana Célia Roland Guedes. **O conflito familiar na justiça: mediação e o exercício dos papéis**. Revista do advogado. São Paulo, n. 62, p.65, mar. 2001

PROJETO BRA 04/029 SEGURANÇA CIDADÃ. **A Segurança Pública nas conferências brasileiras** – pesquisa sobre as propostas de segurança pública e temas afins, apresentadas nos relatórios finais e propostas emanadas das conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2008. Ministério da Justiça. Brasília, 2008. (Consultor: Clóvis Henrique Leite de Souza. Disponível em: <www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceosp/pesquisa/1seguranca_publica_nas_conferencias_brasileiras.pdf>

ROCHA, Arimá. Violência: **Direitos humanos e segurança**. Jornal Diário do Nordeste. Ceará, 22 mai. 2005. Caderno de Cultura

ROSA, Conrado Paulino da. **Desatando nós e criando laços: os novos desafios da mediação familiar**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

SALES, Lilia Maia de Moraes. **Mediação de Conflitos: Família, Escola e Comunidade**. Florianópolis: Conceito Editora, 2007.

_____. **Mediare: um guia prático para mediadores**. 3ª ed., rev., e ampl. Rio de Janeiro: GZ ed., 2010.

_____; SOUSA, Mariana Almeida de. Das Mulheres da Paz às Flores do Bom Jardim. In: HORTA, Cecília Eugenia Rocha (Org.). Prêmio Top Educacional Professor Mário Palmério. **ABMES Cadernos, n.21**. Brasília: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, 2011. Disponível em: <http://www.abmes.org.br/abmes/public/arquivos/publicacoes/ABMES_Caderno_21_Miolo.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2013.

_____. Mediação Facilitativa e “Mediação” Avaliativa – estabelecendo diferença e discutindo riscos. Revista Novos Estudos Jurídicos/Univali, v.16, n.1, p.20-32, jan-abr, 2011.

SAMPAIO, Lia Regina Castaldi; BRAGA NETO, Adolfo. **O que é Mediação de Conflitos**. Coleção Primeiros Passos: 325. São Paulo: Brasiliense, 2007.

SAPORI, Luis Flávio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. vol.1. São Paulo: Ática, 1994.

SCHNITMAN, Dora Fried. Novos paradigmas na resolução de conflitos. In: SCHNITMAN, Dora Fried; LITTLEJOHN, Stephen. (Org.). **Novos Paradigmas em Mediação**. Tradução de Marcos A. G. Domingues e Jussara Haubert Rodrigues. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999. p. 17-27

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 33ª ed. rev. Atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Solução de controvérsias: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. (Orgs.) **Negociação, Mediação e Arbitragem: Curso básico para programas de graduação em Direito**. São Paulo: Método, 2012.

SIOUF FILHO, Alfred Habib. Negociação para Resolução de Controvérsias. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. (Orgs.) **Negociação, Mediação e Arbitragem: Curso básico para programas de graduação em Direito**. São Paulo: Método, 2012.

SOUSA, José Kilderlan Nascimento de. **Guia Prático da Segurança Pública**. Fortaleza: Ed.Assaré, 2012.

SOUSA NETO, Cláudio Pereira; BERCOVICI, Gilberto; MORAES FILHO, José Filomeno de; LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto. **Teoria da Constituição**: Estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

SPENGLER, Fabiana Marion. A mediação como prática comunicativa no tratamento consensuado dos conflitos sociais. IN: BRAGA NETO, Adolfo; SALES, Lilia Maia de Moraes. (Orgs.) **Aspectos atuais sobre a mediação e outros métodos extra e judiciais de resolução de conflitos**. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2012.

STROMQUIST, Nelly. **La búsqueda del empoderamiento**: en qué puede contribuir el campo de la educación. In: LEON, Magdalena. Poder y empoderamiento de mujeres. UN, Facultad de Ciencias Humanas, T/M Editores, Santa Fé de Bogotá, 1998.

SUSSKIND, Lawrence; MCKEARNAN, Sarah; THOMAS-LARMER, Jennifer. **The Consensus Building Handbook** – A comprehensive Guide to Reaching Agreement. California: Sage Publications, 1999.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. São Paulo: Método, 2008.

TEXTO-BASE da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça. Brasília, 2009. Disponível em: <www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/texto_base_1_conferencia_seguranca_publica.pdf> Acesso em: 18 mar.2013.

TOSI, Giuseppe; SILVA, Marlene Helena Oliveira. Por que punir? Qual Punição? Que segurança pública? In: NEVES, Paulo Sérgio da; RIQUE, Célia D.G; FREITAS, Fábio FB. (Orgs.) **Polícia e Democracia: desafios à educação em direitos humanos**. Recife: Bagaço, 2002.

VARELA, Alfredo. **Direito Constitucional brasileiro**: reforma das instituições nacionais. Coleção História Constitucional Brasileira. Brasília: Senado Federal, 2002.

VEZZULLA, Juan Carlos. **Teoria e Prática da Mediação**. Florianópolis: IMAB, 1998.

_____. **Mediação**: Guia para usuários e profissionais. Florianópolis: IMAB, 2001.

_____. **A mediação de conflitos com adolescentes autores de ato infracional**. Florianópolis: Habitus, 2006

_____. A transformação do Poder Judicial e sua relação com a mediação de conflitos. IN: BRAGA NETO, Adolfo; SALES, Lilia Maia de Moraes. (Orgs.) **Aspectos atuais sobre a mediação e outros métodos extra e judiciais de resolução de conflitos**. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2012.

WATANABE, Kazuo. Modalidade de mediação. In: DELGADO, José et al. **Mediação**: Um Projeto Inovador. Série Cadernos do Conselho da Justiça Federal. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2003. v.22. p.49-60.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix,1970.

ZALUAR, Alba. Dilemas da Segurança Pública no Brasil. Desarmamento, segurança pública e cultura da paz. Cadernos Adenauer VI, nº3. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

ANEXO



CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICO-CIENTÍFICA



CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICO-CIENTÍFICA QUE ENTRE SI CELEBRAM FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ, POR MEIO DA UNIVERSIDADE DE FORTALEZA, E A SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DO ESTADO DO CEARÁ

A UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR, Instituição de Ensino Superior, mantida pela FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ, esta inscrita no CNPJ sob o nº 07.373.434/0001-86, estabelecida na Av. Washington Soares, nº 1321, Bairro Edson Queiroz, CEP:60.811-341, Fortaleza-CE, doravante denominada **CONVENIENTE**, neste ato representada por sua Magnífica Reitora, **Profª Fátima Maria Fernandes Veras**, e a **SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DO ESTADO DO CEARÁ**, inscrita no CNPJ sob o nº 01869566-001-17, situado à Av. Bezerra de Menezes, nº581, Bairro São Gerardo, CEP:60.325-003, Fortaleza – CE, doravante denominada **CONVENIADA**, neste ato representada por seu Titular, o **Sr. Roberto das Chagas Monteiro**, resolvem firmar o presente **CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICO-CIENTÍFICA**, o qual se regerá mediante as seguintes cláusulas e condições:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Constitui-se objeto do presente **CONVÊNIO** a ampla cooperação entre a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social e a UNIFOR para a promoção de programas e projetos de assistência científica e pesquisas, notadamente na execução do projeto “**A mediação de conflitos como instrumento de inclusão e de pacificação social – a proposta da implementação da mediação na Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará**”.

CLÁUSULA SEGUNDA – DOS ENCARGOS

O presente instrumento não implica, por si mesmo, ônus para as partes convenientes, sendo que eventuais encargos serão estabelecidos e definidos, se necessário, em Termo Aditivo a ser aprovado e pactuado entre as partes.

CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES

3.1 – Obrigações da Conveniente:

- a) Formular e analisar programa e projeto de interesse mútuo, visando a implementação do objeto do presente convênio;
- b) Disponibilizar 06 (seis) bolsistas, sendo todas de apoio técnico da FUNCAP, para desenvolver as atividades relativas ao projeto, realizando as mediações e relatórios estatísticos, sob coordenação da Profª Dra. Lília Maia de Moraes Sales.
- c) Quando da conclusão do projeto, a **CONVENIENTE** disponibilizar para a **CONVENIADA** todos os relatórios e estudos produzidos.

Dr.



CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICO-CIENTÍFICA



3.2 – Obrigações da Conveniada:

a) Indicar e ceder os espaços (salas nas delegacias) e a infraestrutura (móveis e equipamentos) necessários para o desenvolvimento do projeto.

CLÁUSULA QUARTA – DA INEXISTÊNCIA DE VÍNCULO

As atividades vinculadas ao presente convênio não geram qualquer vínculo empregatício dos bolsistas, ou de qualquer pessoal, entre as partes. Também não há caráter de subordinação entre as partes convenientes.

CLÁUSULA QUINTA – DA VIGÊNCIA

O Convênio vigorará pelo prazo de 01 (um) ano, a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado mediante acordo, por escrito, entre as partes.

CLÁUSULA SEXTA – DA RESILIÇÃO E DA RESCISÃO

6.1 Qualquer uma das partes poderá, a qualquer tempo, resilir o presente Convênio, mediante notificação, por escrito, à outra parte, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias, ficando as partes obrigadas a concluir os programas, projetos, cursos ou treinamentos que tenham sido iniciados.

6.2 O presente Convênio poderá ser rescindido de pleno direito, no caso de inadimplência de qualquer de suas cláusulas.

CLÁUSULA SÉTIMA – DO FORO

Fica eleito o foro da Comarca de Fortaleza-CE como competente para dirimir quaisquer questões decorrentes do presente Convênio e que não possam ser resolvidas por acordo entre as partes, renunciando desde já a qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E por estarem justas, certas e acordadas, as partes firmam o presente instrumento em 02 (duas) vias de igual teor e forma, na presença de duas testemunhas que também o subscrevem.

Fortaleza, 20 de agosto de 2010.

Adriano - Monteiro
**SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
 E DEFESA SOCIAL DO ESTADO DO CEARÁ**

Fátima Maria Fernandes Veras
FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ – UNIFOR
 FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ
 Universidade de Fortaleza
 Profª Fátima Maria Fernandes Veras
 Reitora

TESTEMUNHAS:

Nome: _____

Wilson Araújo de Moura Filho
 Nome: Wilson Araújo de Moura Filho