

IV ENADIR

Grupo de Trabalho N°08

Alternativas Penais: intersecções entre Antropologia, Sociologia e Direito

Mediação de conflitos e cultura policial: a descrição do processo de implementação do Projeto Mediar na Polícia Civil de Minas Gerais (São Paulo/ SP, 2014)

Jéssica Gomes da Mata¹

Resumo

O trabalho consiste na descrição de um projeto de mediação de conflitos na Polícia Civil de Minas Gerais. Nele, buscamos entender sua implementação através das interações entre a inclusão de uma atividade não convencional à atuação dos policiais e a cultura da instituição.

1. Introdução

O Projeto Mediar é uma experiência em mediação de conflitos desenvolvida pela Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), iniciada em 2006 em uma delegacia da capital mineira e hoje presente em treze delegacias em diferentes cidades do estado de Minas Gerais.

O Mediar foi o objeto da minha iniciação científica desde o início dos trabalhos em agosto de 2013. Contudo, a forma de olhar para ele mudou bastante no desenrolar da iniciação. No início, a existência de alguns documentos (tanto oficiais da PCMG como um artigo de um dos idealizadores) que indicavam haver uma relação entre o Projeto e a justiça restaurativa contribuíam para que eu tivesse uma postura avaliativa onde eu buscava fazer considerações a respeito da “restauratividade” do Projeto. Com a pesquisa de campo e a análise dos dados, restou nítido que a relação entre a cultura institucional e a introdução de novas práticas na polícia era um ponto que poderia ser de fato explorado.

A partir da reformulação do objetivo surgiu a hipótese de que a mediação poderia funcionar como uma brecha para a introdução de mudanças culturais na instituição da polícia e foi nesse sentido que passamos a trabalhar. Desta forma, mesmo existindo referências documentais relacionando o Mediar ao que se chama de “práticas restaurativas”: (i) não nos interessa e sequer há dados suficientes para se atribuir “restauratividade” ao Projeto e (ii) estamos falando sobre uma instituição policial, o que oferece um recorte específico. Assim, apesar de fazermos aproximações entre os dados colhidos e referências teóricas da justiça restaurativa houve uma preocupação em selecionar uma bibliografia que versasse sobre

¹ Estudante de Direito na Universidade de São Paulo e participante do Programa de Iniciação Científica da Fundação Getúlio Vargas (PIC) 2013/2014 com orientação da professora Maira Rocha Machado.

experiências de instituições policiais de forma que essas aproximações têm o intuito de suscitar reflexões a respeito da introdução de práticas não convencionais à atuação policial e não de rotular o Mediar como prática restaurativa. Lembrando que por se tratarem de teorias de países muito distintos do Brasil, não há simetria entre as experiências do Mediar e as outras polícias, o que não exclui a possibilidade de ser interessante o contraste entre ambas.

Com o intuito de descrever brevemente os resultados desse trabalho, buscamos introduzir no que consiste o Mediar para já passar a refletir sobre as adaptações e resistências apontadas no do seu processo de implementação e desenvolvimento (o que foi feito com base da “teoria da mudança” de Janet Chan) através da seleção de alguns acontecimentos que consideramos ter repercussões importantes no Projeto e principalmente que revelem o que considerarmos ser peculiaridades da introdução da prática da mediação na instituição policial..

2. O Projeto Mediar

O Projeto Mediar começou por iniciativa do então delegado da Delegacia Seccional Leste, Anderson Melo; que articulou o acúmulo em policiamento comunitário que corpo policial havia adquirido² e o terreno propício para o desenvolvimento de um projeto de mediação, atividade sobre a qual o delegado vinha refletindo a respeito há algum tempo (MELO, 2014).

Inicialmente, não havia previsão de quais seriam os conflitos com que o Mediar trabalharia, então foi feito um mapeamento pela equipe (e também com a ajuda de Adriana Costa que à época trabalhava no Centro de Referência de Polícia Comunitária³) onde foram analisados todos os casos da delegacia e concluiu-se que a maioria das ocorrências da Seccional Leste eram delitos de menor potencial ofensivo. Além disso, foi constatado que havia muitas ocorrências envolvendo as mesmas pessoas e que muitas destas iam aumentando a gravidade conforme o tempo ia passando (ALMEIDA, 2014). A partir daí a equipe decidiu mediar desde conflitos que não envolvessem infração da lei até os dos crimes de menor potencial ofensivo de ação pública condicionada ou ação privada. Isso porque a única abertura legislativa para procedimentos extrajudiciais em questão criminal é dada pelo artigo 5º do Código de Processo Penal⁴ que excepciona a regra que dá privativos poderes ao Ministério

² Em 2005 foram implementados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), cursos de capacitação policial em parceria com a Secretaria de Estado e Defesa Social (SEDS) dentre os quais o “Curso de gestão de políticas de segurança cidadã”, que introduziu valores do policiamento voltado para a resolução de conflitos. Isso contribuiu para Anderson Melo crer que já havia terreno propício para a implantação de um programa como o Mediar (MELO e PRUDENTE 2011).

³ O Centro de Referência da Polícia Comunitária era uma iniciativa da Academia de Polícia da Polícia Civil mineira (ACADEPOL) iniciada em 2005.

⁴ Artigo 5º, §§ 4 e 5 do Código de Processo Penal (Decreto-lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941).

Público para o início de um processo penal, independentemente da vontade da vítima.⁵ E também da Lei 9.099/95⁶ que inclui a lesão corporal leve e a culposa, no rol dos crimes de ação penal pública condicionada⁷.

Com a atuação delineada, o procedimento de mediação passa a ocorrer dentro delegacia regional leste. Hoje há uma sala separada no prédio da delegacia⁸ para realização de ciclos de mediação, são os chamados Núcleos de Mediação de Conflitos (NMCs).

3. A introdução da “cultura da mediação” versus a “cultura policial”

Para podermos refletir sobre o que iremos chamar de “cultura policial” é preciso dizer que o conceito que iremos utilizar é aquele delineado em (CHAN, 1996), onde a autora articula os conceitos de “campo” e “habitus” de Pierre Bourdieu⁹ para analisar o “relacionamento entre o contexto estrutural formal” (CHAN, 1996: 131) onde se insere e a “prática cultural” (CHAN, 1996: 131) da polícia. Além disso, ela integra o conceito de habitus às dimensões de “conhecimento cultural” (CHAN, 1996: 116) de Sonja Sackmann para “ênfatizar o relacionamento entre contextos sociais, jurídicos, e organizacionais da prática policial” (CHAN, 1996: 131) e “esquemas, classificações e vocabulários de precedentes centrais na sua constituição” (CHAN, 1996: 131). Essa articulação permite a identificação de diferentes culturas dentro da mesma instituição policial e destaca a importância das influências políticas e sociais sem descartar o papel ativo dos indivíduos policiais na construção cultural; o que permite entender seu relacionamento com eventuais mudanças.

Através das formulações da autora, buscaremos entender as interações entre as mudanças relativas à implementação do Mediar com a cultura policial, considerando as especificidades do campo e habitus da Polícia Civil de Minas Gerais.

3.1. Campo de atuação do Mediar

Primeiramente, cabe situar a PCMG no contexto político e social do Brasil que influencia sua estruturação. Portanto, foram selecionados alguns fatores tido como relevantes na caracterização do campo, a partir das narrativas dos próprios entrevistados:

O período ditatorial na história recente do Brasil

Os entrevistados Jésus Trindade e Anderson Melo, respectivamente, chefe adjunto institucional e chefe do 1º departamento de polícia da PCMG mencionam o período de

⁵ Artigo 129, I da Constituição Federal e artigo 24, *caput* do Código de Processo Penal.

⁶ Artigo 88 da Lei 9.099 de 1.995 (Lei dos Juizados Especiais).

⁷ Contudo, há possibilidade que outros tipos de conflito também sejam mediados como trataremos a seguir.

⁸ Os NMCs que eu pude visitar (Noroeste e Sul), ficam em salas separadas espaçosas com janelas e uma mesa redonda no centro onde participantes e mediadores se reúnem para os procedimentos da mediação. Porém não sabemos se é assim em todos os núcleos nem desde quando foram montadas.

⁹ Para compreender melhor os conceitos ver (BOURDIEU e WACQUANT, 1992).

transição entre a ditadura para a democracia como um período “difícil” (TRINDADE, 2014) onde “embora alguns avanços [...] a instalação do estado democrático [...] a polícia era uma instituição muito assim, aquele braço direito do Estado, opressor sabe?” (MELO, 2014). Assim, fica marcada a força que o período ditatorial teve na construção do que seria o papel da polícia: a repressão.

Limitação legislativa à prática da mediação

Outro limite a atuação do Mediar é a legislação: no Brasil, os crimes de ação pública incondicionada são regra enquanto os de ação condicionada ou ação privada (onde a vítima escolhe acionar o processo penal ou não), são exceções. Assim, há poucas situações em que é possível um encaminhamento alternativo ao processo penal e algum resultado que não a pena.

Nas entrevistas percebemos que os profissionais não se referem a categorias jurídicas para se posicionar a respeito da aplicação da mediação, o que revela que o corte legislativo tem influência grande na delimitação de atuação do Projeto pois o posicionamento dos entrevistados sugere a possibilidade de maior abrangência da atuação. Ao mesmo tempo, uma vez sabendo que há uma limitação legal pode ser mais simples emitir esses posicionamentos pois eles em nada compromete os gestores com execução do mesmo.

Até porque, além do corte legislativo, Adriana Costa apontou a “aceitação cultural” da mediação pelas instituições como outro fator que interfere delimitação de com qual tipo de conflito o Mediar trabalha. Justamente por esse segundo fator que não parece haver uma limitação totalmente definida de quais sejam os conflitos com que o Mediar trabalha, apenas que compreende desde conflitos não criminalizados até crimes de ação penal privada, pública condicionada a representação da vítima e pública incondicionada, ficando essa limitação condicionada às parcerias firmadas e especificidades de cada núcleo¹⁰.

3.2. *Influências do Mediar no habitus dos policiais civis mineiros*

Ao acompanharmos a descrição do histórico de desenvolvimento do Mediar podemos observar uma relação entre a introdução da mediação e o habitus da PCMG, através de mudanças em diferentes dimensões de conhecimento cultural que são apontadas nas entrevistas. O processo de implementação do Projeto pode ser descrito através de seis marcos:

1- A criação do Centro de Referência de Polícia Comunitária na PCMG em 2005.

O Centro foi criado na Academia de Polícia Civil de Minas Gerais (ACADEPOL) no fim de 2005, o que ocorreu através da Resolução N°6.812 de 19 de julho de 2005. Segundo

¹⁰ Por exemplo, em Patos de Minas há uma proximidade muito grande com o Juizado Especial Criminal (JECRIM) que torna possível mediação de conflitos correspondentes à ação pública incondicionada como o furto (COSTA, 2014).

Jésus Trindade, a resolução e a instituição do Centro constituem a “matriz” de uma “evolução”, de um “acréscimo de visão” que a polícia civil mineira tem desenvolvido¹¹.

De acordo com Adriana Costa, gerente metodológica (COSTA 2014) do Projeto Mediar, uma das atividades do Centro de Referência era fomentar a elaboração e o desenvolvimento de projetos ligados à prevenção criminal (e o Mediar tem a prevenção criminal como um de seus objetivos). Nesse mesmo sentido Anderson Melo, idealizador do projeto, diz que em meio a muitas “resistências” o Centro foi um “apoio” e uma “referência” para o Projeto Mediar.

2- A integração entre o trabalho da pessoa responsável pelo primeiro atendimento da delegacia e o da equipe Mediar: a proatividade no oferecimento do procedimento de mediação às pessoas que procuravam a delegacia;

O Mediar começa com apenas um NMC, na delegacia seccional leste onde Anderson Melo era delegado e coordenador; a equipe (selecionada informalmente por Melo) foi composta por Sheyla Almeida (escrivã) e Mônica Welimar (policia militar) como mediadoras, Ellen Carvalho (investigadora) como gerente.

Contudo, segundo o delegado (MELO 2014), os atendimentos eram muito poucos. Apesar das tentativas de divulgação, eram muito poucas as pessoas (em geral, vítimas) que procuravam a mediação de conflitos na polícia. Ao constatar isso, a equipe entendeu que a participação no Mediar precisaria ser efetivamente oferecida à quem chegasse na delegacia. Para isso, o policial que realizava os atendimentos precisou agir também em parceria com a equipe do Mediar, ele passa a integrar a equipe- identificando os casos em que havia um conflito que poderia ser mediado pelo projeto, realizando a “escuta boa”¹² e depois recomendando o Mediar às pessoas envolvidas nesses casos- algo que, segundo Anderson Melo, de fato permitiu que o Projeto deslanchasse pois quem chegava à delegacia e recebia essa “pré mediação” se sentia mais aberto a ouvir a proposta de mediação.

Segundo Sheyla Almeida: “a pessoa em 90% dos casos quer que resolva o problema, ela não tem o “olhar legal”. Ela quer que a polícia resolva o problema dele, ou dê conselho.” A escuta é, portanto, apontada muitas vezes nas entrevistas com mediadores e coordenadores como fundamental à prática da mediação, algo que (até pelo entendimento dos próprios entrevistados) não é a abordagem policial comum. Nesse sentido, além da própria utilização

¹¹ O entrevistado indica essa “evolução” dizendo que entrou na polícia ainda no período da ditadura, mas que gradativamente discursos de violação de direitos foram desaparecendo na polícia mineira (TRINDADE, 2014).

¹² Anderson Melo diz que um dos maiores desafios foi instruir o atendente a fazer uma escuta, ouvir as pessoas e não apenas buscar a identificação de um tipo penal para registro de evento de defesa social (REDS) (MELO, 2014).

corrente do termo escuta indicar uma nova aquisição ao conhecimento-dicionário desses policiais, a prática da mediação oferece também mudanças no conhecimento-diretivo que conseguem se transpor em conhecimento-receita. Ou seja, não apenas os entrevistados reconhecem a mediação como algo que é feito segundo determinadas condições mas também como algo que deve ser feito através da “escuta boa”.

3- A PCMG assina um termo de cooperação com a SEDS

Depois de vencer o prêmio oferecido pelo Centro de Referência de Polícia Comunitária ocorre a firmação de um convênio entre a SEDS e o Mediar¹³ onde a Secretaria fornecia estagiários para trabalharem nos núcleos de mediação do projeto da Polícia Civil.¹⁴ Esse convênio, principalmente por suprir necessidades de recursos humanos, parece ter sido o que abriu a possibilidade para a primeira expansão do Projeto. Durante sua vigência se instalaram mais seis núcleos de mediação de conflitos, tornando o Mediar presente em seis delegacias regionais da capital mineira: Leste, Sul, Noroeste, Centro, Barreiro e Venda Nova; e também a delegacia especializada de proteção ao idoso e à pessoa portadora de deficiência. O livro do Programa Mediação de Conflitos aponta também a cultura institucional da polícia, muito “resistente a mudanças” como outro empecilho que a parceria tentava vencer.

O fim do convênio ocorre em 2010, segundo Letícia Gamboge, porque o departamento jurídico da SEDS concluiu que questões trabalhistas impediriam a cessão de técnicos para o Mediar (GAMBOGG,2014). A esse respeito Anderson Melo diz que “achava bacana com os técnicos porque dava para trabalhar a interdisciplinaridade: não era só policial, tinha o psicólogo o assistente social, havia olhares diferentes, o que é importantíssimo na mediação.” (MELO, 2014).

Podemos pensar que “olhares diferentes” se referem ao próprio habitus distinto das outras organizações, que seriam importantes para a “mudança de paradigma” que o Livro do Mediação de Conflitos atribui estar relacionada com a prática da mediação. Há inclusive menção à personalização que decorreria de uma diferenciação muito grande entre o conhecimento axiomático do idealizador do Projeto e do restante da instituição, o que seria dirimido pela presença de mais profissionais que compartilhassem desse conhecimento axiomático ou que também tivessem um conhecimento-axiomático diferente.

¹³ Já havia uma aproximação informal entre a SEDS e o Mediar: os mediadores do projeto da polícia civil foram incluídos nas formações dos mediadores oferecidas aos mediadores do programa Mediação de Conflitos pertencente à SEDS- mas apenas em 2008 é assinado o Termo de Cooperação 004/200 entre as instituições, que formaliza o convênio (MELO, 2014).

¹⁴ A referida cooperação acaba após um ano, devido à verificação de que a legislação trabalhista impedia que os estagiários da SEDS fossem cedidos ao Mediar, conforme nos explica Letícia Gamboge (GAMBOGE, 2014).

Ainda antes do fim do convênio, no final de 2009, Anderson Melo recebe uma promoção, deixando a delegacia regional leste e também a coordenação do Projeto Mediar. Porém, um pouco antes de se desligar do projeto, o delegado participa da elaboração de um documento que vem a ser a Resolução 7.169 na PCMG que institucionaliza a prática da mediação penal no âmbito da polícia civil mineira.

4- A Resolução 7.169 de 3 de Novembro 2009

Esta resolução é redigida a pedido de Anderson Melo por uma equipe que contava com Ellen Carvalho, Jésus Trindade e os demais membros da Coordenação de Direitos Humanos da ACADEPOL da qual fazia Anderson Melo fazia parte. Ela tem como objetivo a inclusão da mediação nas práticas institucionais da PCMG, formulando um conhecimento-diretivo que anexa essas práticas às práticas tradicionais de investigação. Porém isso parte de um conhecimento-axiomático concentrado nessa coordenação, principalmente em Melo.

Esse personalismo fica muito claro também no que tange à aproximação do Projeto com a justiça restaurativa. Em um artigo escrito por Anderson Melo e Neemias Prudente, intitulado “Projeto Mediar: práticas restaurativas e a experiência de mediação da Polícia Civil de Minas Gérias”, o então delegado menciona justiça restaurativa utilizando referências às obras John Braithwaite e Howard Zehr¹⁵ numa introdução que antecede a descrição do Mediar. Anderson Melo relata que escolheu o termo “práticas restaurativas” ou invés de “justiça restaurativa” porque “o pessoal ainda tem muito preconceito com essas coisas”. O termo “práticas restaurativas” aparece também nesta resolução redigida em 2009.

Apesar da declaração de Melo ser a respeito do artigo é possível pensar que a escolha pelo termo “práticas restaurativas” tenha tido o mesmo intuito na resolução: evitar a rejeição que o preconceito com o termo “justiça restaurativa” traria. Porém, em seu relato Melo reconhece não era o projeto mas sim ele, o responsável por o que ele chama de “foco restaurativo”.

Outro ponto relevante em relação à resolução 7.169, é a declaração da atual gerente do projeto de que a normativa foi uma “resposta” aos gestores dos núcleos (que são os delegados da unidade em que é instalado o NMC) pois eles “ficavam muito inseguros de fazer o trabalho e de contribuir com o trabalho e de permitir até o funcionamento dos núcleos sem ter um respaldo por trás, legal”. O que com a resolução teria ficado mais “fácil”:

“Muitos que achavam que aquilo não era coisa de polícia, que a polícia está perdendo tempo fazendo isso, que temos coisas mais importantes para fazer” esse discurso vai caindo por terra. Porque? Porque tem uma resolução, tem uma diretriz do chefe da polícia civil que diz que vamos fazer a mediação (COSTA, 2014).

¹⁵ Respectivamente a obra “Restorative Justice and Responsive Regulation” e “Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça” Ler mais em (MELO e PRUDENTE, 2011).

Ou seja, não havia um conhecimento axiomático compartilhado por todos os membros da instituição de que a mediação contribuía para atingir os objetivos da polícia e conhecimento-diretivo produzido através da resolução teria tido algum impacto nisso.

É interessante notar que os trechos indicam um papel importante dos delegados de polícia na instalação de núcleo de mediação de conflitos, como se devessem “permitir” a prática que isso ocorresse. Há várias declarações no sentido de frisar a interferência que os delegados podem ter. Melo diz que “ninguém pode compelir o delegado a usar a mediação”, há apenas a tentativa de que ele “entenda que tem que usar mais, que isso pode ajudá-lo”.

Assim, mesmo com a mediação “à disposição”, frente ao número reduzido de funcionários o delegado faz a escolha de privilegiar a atuação tradicional, a investigação criminal, julgando “desnecessário” o deslocamento de profissionais para a mediação. Isso revela que não havendo um conhecimento-diretivo que pode “compelir” mas apenas adicionar a prática da mediação à atuação policial, o delegado é quem decide, com base em seu habitus estabelecido, de que forma o conhecimento-diretivo colocado pela chefia através da resolução vai ser colocado na delegacia que ele administra, o que é determinante no conhecimento-receita. Desta forma, há indicações de que cada delegacia teria a sua prática (“como as coisas são feitas”) e a sua ideia de “como as coisas devem ser feitas” determinadas pelo delegado.

5- Consultoria da PCMG

Letícia Gamboge relatou que a PCMG passou por uma consultoria, em 2010, com o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) onde houve um “mapeamento do processo da mediação de conflitos”. Para isso, foi formada uma comissão composta por ela e também Adriana Costa, Sheyla Almeida, Rogério Motta e mais duas outras pessoas que também atuavam com mediação de conflitos para “buscar o modelo ideal a ser implementado”.

No novo modelo desenhado a partir dessa consultoria houve duas mudanças as quais essa pesquisa considera “atalhos organizacionais”¹⁶ que o Mediar adota no sentido de adaptar a prática da mediação ao conhecimento-diretivo já estabelecido da PCMG. São elas: (i) a substituição da carta convite pela intimação em casos onde houvesse registro policial, (ii) a indicação de que os próprios mediadores lavrassem o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO)¹⁷ dos casos que passam pela mediação.

Lavratura de TCO

¹⁶“Atalho organizacional” tradução livre de “*organizational shortcuts*” é o termo que Kathleen Daly utiliza para a interferência de rotinas organizacionais, eficiência administrativa e interesses profissionais na prática de *restorative conferencing* do SAJJ Project (Projeto Justiça Juvenil da Austrália do Sul) (HOYLE, 2007).

¹⁷ O TCO consiste num documento que deve ser redigido pela autoridade policial quando tomar conhecimento da ocorrência de um crime de menor potencial ofensivo, conforme exigido pelo artigo 69 da Lei 9.099/95. Este documento deve conter indicação das identidades da vítima e do ofensor, bem como um resumo do conflito.

A responsabilidade de lavrar o TCO seria do mediador, de acordo com as mudanças implementadas a partir da consultoria de 2010. Todavia, segundo M, não existe a obrigatoriedade na lavratura do TCO, ficando a critério do gestor do núcleo. Ou seja, o delegado responsável pela unidade em que o núcleo está instalado decide se o mediador deve ou não realizar essa atividade. De qualquer forma, uma vez que o REDS está no sistema integrado, algum funcionário, mesmo que não o mediador, deve lavrar o TCO que será encaminhado ao Juizado Especial Criminal que, em se tratando de crime de menor potencial ofensivo, enseja a marcação da audiência preliminar¹⁸.

M afirma que os mediadores devem lavrar o TCO pois isso pouparia um “desgaste desnecessário”, pois as partes teriam que ir ao cartório da delegacia repetir tudo que já haviam dito no ciclo de mediação, o que seria evitado se esse TCO fosse lavrado pelo profissional que já sabe do que se trata o caso. E que além disso, em casos que houver acordo este poderá ser anexado ao TCO e enviado ao JECRIM.

Contudo, como já foi dito, a responsabilidade da lavratura do TCO não vem desde o início do Mediar. Anderson Melo afirma que “no início, mediador fazia mediação, não tinha que fazer TCO. Ele ficava ali com a sua energia toda centrada na prática da mediação” e relata que essa adaptação foi necessária devido à falta de pessoal. Porém, Melo parece preocupado com a mudança: receoso de que a lavratura do TCO se torne uma finalidade. Essa preocupação parece estar ligada à sua visão de que há pouca valorização das pessoas e uma sobrevalorização (por parte dos membros da polícia) com os procedimentos¹⁹.

A esse respeito, ao falar sobre sair da “seara de fazer papel” Sheyla Almeida nos informa como é o conhecimento-diretivo e receita estabelecido na polícia civil: um conhecimento fundado na valorização da burocracia e do papel. Algo que seria desafiado pela prática da mediação pois, de acordo com fala de Sheyla Almeida, traria a atuação policial para a “seara” de “resolver o problema”, um outro objetivo que passa a compor o conhecimento-axiomático da PCMG que seria a alteração na “percepção”, apontando a lavratura de TCO como uma condicionante do campo (coibição legislativa).

Utilização da intimação

Outra mudança foi o uso da intimação. Anteriormente a carta convite era utilizada tanto para casos com REDS quanto casos em que não houve *notitia criminis* formal, porém isso foi modificado. Anderson Melo afirma que essa mudança foi implementada depois de cerca de um ano de existência do Mediar e foi ratificada pela consultoria de 2010.

¹⁸ Conforme o artigo 72 da Lei dos Juizados Especiais.

¹⁹ Idem. *Ibidem*.

Quando da utilização exclusiva da carta convite possível pensar que havia um maior desafio ao “modo como as coisas são feitas” ou seja, ao já estabelecido conhecimento-diretivo da polícia e com impacto grande no conhecimento-receita. Segundo o antigo e a atual coordenadora a mudança ocorreu para aumentar a taxa de comparecimento à delegacia. Eles disseram que se não havia adesão ao procedimento de mediação e tinha um REDS a intimação seria feita de qualquer forma de modo que optou-se por fazer a intimação.

Esse é um atalho organizacional muito específico da polícia: em vista do não comparecimento utilizou-se de um instrumento do procedimento de investigação criminal tradicional para garantir que as pessoas comparecessem. Além disso temos que uma atividade que tinha ficado recolhida apenas à atuação tradicional, passa a ser desenvolvida por mediadores, consistindo numa mudança no conhecimento diretivo dos mediadores.

Por fim, temos que a através da implementação dessas ações o Mediar conseguiu ser incluído na agenda setorial do estado de Minas Gerais, obtendo recursos para cobrir deficiências que o Projeto estava enfrentando, principalmente para a aquisição de equipamento de informática (GAMBOGE 2014).

6- A Resolução 7.299 de 10 Novembro de 2010

Segundo Adriana Costa, a Resolução 7.299 consiste em uma recomendação do chefe da polícia para que os delegados façam o encaminhamento dos “casos mediáveis” para os núcleos do Mediar. O que, segundo a gerente do Mediar, dá início à “cultura da mediação” e à “aceitação da mediação como sendo também uma atividade de polícia judiciária”. O que nos indica que na visão da gerente do Mediar a resolução foi importante na batalha por reconhecimento interno do projeto, ou seja, por membros da própria polícia. A resolução seria, portanto, uma alteração no conhecimento-diretivo que inclui a mediação como atividade de polícia judiciária teria sido importante para iniciar a “cultura da mediação”.

É nesse contexto que se inicia uma nova expansão do Mediar: com NMCs em delegacias da região metropolitana de Belo Horizonte: Betim, Contagem, Santa Luzia, Vespasiano, Ouro Preto e, mais recentemente do interior, em Patos de Minas.

Apesar de ser apontada como maior motivo (COSTA, 2014), a escassez de recursos não parece ser o único obstáculo para a expansão do Mediar, a “resistência” dos delegados (como vimos em (MELO, 2014 e COSTA, 2014)) também parece ser algo relevante. Ao mesmo tempo, temos a afirmação de (GAMBOGE, 2014) de que a coordenação do Mediar faz parte da Superintendência de Investigação e Polícia Judiciária que é componente da administração superior da PCMG, o que significaria que a coordenação tem competência para deliberar a respeito implementação de um NMC.

É possível perceber que, apesar do poder do qual dispõe a coordenação do Mediar, a mencionada viabilidade inclui disponibilidade de pessoal, algo que está relacionado tanto à questão da restrição do quadro funcional quanto à chamada “aceitação” da mediação pela instituição da polícia, mais especificamente dos delegados, algo que se revela importante pelas referências à “liberação” por parte dos delegados para a transferência dos interessados em trabalhar com a mediação, ou a “permissão” para o funcionamento dos núcleos. Isso porque essas referências indicam que uma eventual oposição do delegado (tanto em relação à uma transferência quanto à implementação de um núcleo de mediação de conflitos) não impossibilitaria, necessariamente, nenhum dos dois eventos mas seria um obstáculo.

Além disso, quando entrevistada, Adriana Costa afirmou que a Resolução 7.299 representou uma indicação dos chefes da polícia aos delegados, para que estes efetuassem o encaminhamento do que ela chamou de “casos mediáveis” (COSTA, 2014), que de acordo com a Resolução seriam “crimes de ameaça, uso de drogas ou outros que se refiram a conflitos interpessoais e que possam ser submetidos a parecer técnico, objetivando a adoção das medidas de proteção cabíveis” percebemos novamente o poder forte de intervenção do delegado; uma vez que não parece clara a definição do que sejam “outros que se refiram a conflitos interpessoais e que possam ser submetidos a parecer técnico”, o que nos leva a concluir que o encaminhamento fica a critério da definição que cada delegado atribuir, uma vez que não há uma definição rígida de quais são os conflitos com os quais o Mediar lida.

Desta maneira, a definição dada pela Resolução aparece como um “envelope vazio”: não apresenta um “conteúdo fixo”²⁰; deixando a cargo do delegado (que faz o encaminhamento) a decisão de o que colocar dentro do que considera um crime referente a “conflitos interpessoais e que possam ser submetidos a parecer técnico”. Até porque há muitos crimes que podem encaixar nessa descrição, até mesmo o homicídio, que como crime contra a vida é mencionado na mesma resolução como “problema crônico para a sociedade brasileira”.

A introdução de um novo conhecimento-diretivo através da Resolução 7.299 que recomenda aos delegados que utilizem a mediação não altera o conhecimento-diretivo anterior, apenas se soma a ele. O conhecimento-diretivo que sugere aos delegados que façam encaminhamentos para a mediação não necessariamente se traduz em um conhecimento-receita: isso dependerá de cada delegado. Ao afirmar que os delegados “só querem aplicar a lei” e “atender demanda” (que seriam os conhecimentos-receita dos delegados) Anderson

²⁰ As referências aos termos “envelope vazio” e “conteúdo fixo” foram feitas a partir da leitura da obra de José Roberto Xavier que os formula através da teoria de Niklas Luhmann. Ver mais em (XAVIER, 2010). Para ver a utilização do termo em uma obra que não dá de sua formulação ler (MACHADO et al, 2010).

Melo indicou exatamente isso: que o conhecimento-diretivo não conseguiu influenciar o conhecimento-receita do Mediar que, segundo o delegado é inversa da existente.

Nós vimos que a coordenação tem poder para determinar a implementação de NMCs e a transferência de funcionários para a mediação, porém a influência do delegado ainda é muito grande até porque o encaminhamento dos casos com REDS para a mediação fica a seu critério. Assim, ao incluir os delegados no processamento dos casos recebido pelo Mediar há um aumento do seu poder através de sua inclusão nesse processamento, onde o delegado decide enviar os “casos mediáveis” aos núcleos, de forma que as relações de poder na delegacia não se alteram quase nada: o delegado era e continua sendo o responsável por determinar pontos importantes da implementação do Projeto que selecionam o conhecimento-diretivo e o conhecimento-receita que se formam.

Cabe também apontar que a determinação do que sejam os “casos mediáveis” (que acaba sendo do próprio delegado) fica claramente ligada também às limitações do campo. Ou seja, há limitações externas que competem nessa decisão: devido a interação entre delegacia, JECRIM e Ministério Público que existe em Patos de Minas há crimes de ação penal pública incondicionada que são “mediáveis”. O mesmo não é possível em locais onde não há essa interação, conforme relata Adriana Costa.

Fica nítida a existência de uma articulação política institucional entre membros do setor administrativo superior no sentido de introduzir mudanças no conhecimento axiomático e diretivo (a inclusão a prática da mediação à atuação policial), algo que numa instituição hierarquizada como a polícia civil é viabilizado através de atos normativos como as resoluções citadas- mas esse conhecimento-diretivo pode ser filtrado pelo delegado.

Além disso, mesmo com essa articulação não há como afirmar que mesmo a administração superior tenha uma aderência às mudanças no conhecimento cultural da polícia que os entrevistados atribuem ao Mediar. Tanto que mesmo após sete anos de existência da prática de mediação penal na polícia de Minas que teve início com o Mediar, surge um novo marco normativo para o seu reconhecimento- a Lei Orgânica da Polícia Civil de Minas, publicada em 2013, que institui a mediação penal como uma das práticas institucionalmente recomendadas à atuação policial- mas permanece a sua denominação como “**Projeto**” Mediar.

Há outros indícios de que as mudanças na prática cultural estejam restritas aos profissionais ligados ao Mediar. Adriana Costa afirma que os policiais que passam pela mediação teriam um “conhecimento maior que os demais”. Esse conhecimento se forma tanto a partir das suas vivências individuais, quanto da capacitação teórica mas também com a

prática diferente dos demais policiais (a mediação) e formas de conduzir também diferentes (a escuta); o que pode indicar a consolidação de um “habitus” diferenciado para esses policiais.

O desenvolvimento da prática não afeta apenas os policiais, ele pode trazer peculiaridades para a própria prática da mediação (como a intimação e a lavratura de TCO) devidas a sua inserção numa instituição com as peculiaridades da polícia. Em última instância isso pode significar que ao mesmo tempo em que a mediação tem efeitos no “habitus” dos policiais que participam do desenvolvimento do Mediar, ela também é mudada pela instituição ao ser adaptada ao seu campo e habitus estabelecidos.

Todas essas mudanças e inovações que os entrevistados apontam podem ou não se traduzir numa “transformação da cultural” (MELO, 2014), destacadamente por três motivos. O primeiro é a existência de “vãos” entre a teoria e a prática²¹, ou seja, mesmo que houvesse medidas estratégicas de implementação de mudança de conhecimento-axiomático e diretivo mais incisivas, não há como afirmar que elas vão provocar mudanças no conhecimento-receita. Segundo é que mesmo que houvesse mudanças no conhecimento-receita ela interagirá com o habitus antes estabelecido, o que pode fazer com que ele mesmo “se reverta às antigas disposições”²². E terceiro pelo que afirma Carolyn Hoyle: pode ser que as mudanças fiquem restritas ao subcampo, essas mudanças em alguns âmbitos do conhecimento cultural e no habitus podem ficar restritas a um setor, sendo possível inclusive que alguns subcampos da polícia ajam até de forma contrária ao que foi estabelecido em outro, sendo muito “ambiciosa”²³ a tentativa de penetrar a polícia como um todo.

4. Considerações finais

A partir do que foi observado na pesquisa é possível afirmar que a mediação conferiu muitas mudanças no habitus dos policiais entrevistados. Contudo, é importante frisar que os entrevistados são aqueles profissionais que têm algum tipo de ligação com o Projeto e que se fizeram disponíveis para contribuir nas entrevistas. Desta forma, parece seguro dizer que essas mudanças estão bem concentradas entre os policiais que não oferecem maiores resistências a essas mudanças uma vez que eles estão vinculados com o Projeto Mediar ou

²¹ Richard Young e Carolyn Hoyle comentam esperar grandes vão na pesquisa que fazem para avaliar a instalação de *restorative cautioning* na polícia de Thames Valley, Inglaterra. Os autores afirmam que a sua pesquisa considera as *restorative cautionings* “não como uma prática nova e descolada capaz de ser avaliada em isolamento mas sim como uma tentativa de transformação uma prática policial de longa data”, e que portanto, “a cultura policial estabelecida poderia moldar e muitas vezes distorcer a suposta restauratividade das sessões de *caution*”. Tradução livre (YOUNG e HOYLE, 2003)..

²² Tradução livre (CHAN, 1996: 131).

²³ Hoyle utiliza também as considerações de Janet Chang para fazer tal afirmação, a autora fala isso refletindo sobre as críticas à condução de práticas restaurativas por instituições policiais, falando um pouco da experiência da polícia de Thames Valley, Inglaterra. Para saber mais ler (HOYLE, 2007).

com os demais projetos de polícia comunitária, o que indica a formação de subcampos na PCMG. Contudo, não é possível dizer se essas mudanças, ainda que concentradas, podem ou não funcionar como brechas para a inovação na cultura policial da instituição estudada.

De qualquer forma, inovações parecem muito necessárias à consolidação de fundamentos democráticos à instituição que tem seu campo e habitus até hoje muito afetados pelas heranças autoritárias que datam desde sua formação, passando por um período ditatorial longo que o Brasil tem muita dificuldade em superar.

-- -- -- --

Referências

Referências teóricas:

- BOURDIEU, Pierre, e Loïc J. D. WACQUANT. *An invitation to reflexive sociology*. Cambridge: Polity Press, 1992.
- CHAN, Janet. "Changing police culture." *British Journal of Criminology* vol.36 NO.1, 1996: 109-134.
- DALY, Kathleen. "Mind the gap: Restorative Justice in Theory and in Practice." Em *Restorative Justice and Criminal Justice: Competing or Reconcilable Paradigms?*, edição: Andrew von HIRSCH, Julian ROBERTS, Anthony E. BOTTOMS, Kent ROACH e Mara SCHIFF, 219- 236. Portland: Hart Publishing, 2003.
- HOYLE, Carolyn. "Policing and restorative justice." Em *Handbook of restorative justice*, edição: Garry JOHNSTONE e Daniel VAN NESS, 292- 311. Nova Iorque: Routledge, 2007.
- MACHADO, Máira Rocha, Alvaro Penna PIRES, Colete PARENT, Fernanda Emy MATSUDA, Carolina Cotrupi FERREIRA, e Yuri LUZ. *Análise das justificativas para a produção de normas penais*. Relatório de Pesquisa apresentado ao Ministério da Justiça/ PNUD, no projeto "Pensando o Direito" Referência PRODOC BRA 07/004, São Paulo: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL), Setembro de 2010.
- XAVIER, José Roberto F. "O sistema de direito criminal e a racionalidade penal moderna: ilustrações empíricas de dificuldades cognitivas em matéria de penas." *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. Ano 18. n.84 . Mai-Jun, 2010: 271- 311.
- YOUNG, Richard, e Carolyn HOYLE. "New, Improved Police-led Restorative Justice? Action- Resaerch and the Thames Valley Police Initiative." Em *Restorative Justice and Criminal Justice: Competing or Reconcilable Paradigms*, edição: Andrew von HIRCH, Julian ROBERTS, Anthony E BOTTOMS, Kent ROACH e Mara SCHIFF, 273- 292. Portland: Hart Publishing, 2003.
- ZAVERUCHA, Jorge. "Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil." *Latin american perspectives*, 2000: 8- 31.
- ZAVERUCHA, Jorge. "The 1988 Brazilian Constitution and its authoritarian legacy: formalizing democracy while gutting its essence." *Journal of Thrid World Studies*, 1998: 105- 124.

Entrevistas:

- ALMEIDA, Sheyla, entrevista feita por Jessica Gomes da Mata. *O Projeto Mediar*. Arquivo de audio VMP. Encontra-se (3 de Fevereiro de 2014) transcrita no Apêndice A- Diário de Campo.
- COSTA, Adriana, entrevista feita por Jéssica Gomes da Mata. *O Projeto Mediar* (03 de Fevereiro de 2014) . Arquivo de audio VMP. Encontra-se transcrita no Apêndice A- Diário de Campo.
- GAMBOGE, Letícia, entrevista feita por Jéssica Gomes da Mata. *O Projeto Mediar* (7 de Fevereiro de 2014). Arquivo de audio VMP. Encontra-se transcrita no Apêndice A- Diário de Campo.
- LAUAR, Phillip, entrevista feita por Jéssica da Mata. *O Projeto Mediar* (5 de Fevereiro de 2014) . Arquivo de audio VMP. Encontra-se transcrita no Apêndice A- Diário de Campo.
- M, entrevista feita por Jéssica Gomes da Mata. *O Projeto Mediar* (4 de Fevereiro de 2014) . Arquivo de audio VMP. Encontra-se transcrita no Apêndice A- Diário de Campo.
- MELO, Anderson Alcântara Silva, entrevista feita por Jéssica Gomes da Mata. *O Projeto Mediar* (10 de Fevereiro de 2014) . Arquivo de audio VMP. Encontra-se transcrita no Apêndice A- Diário de Campo.
- TRINDADE, Jésus, entrevista feita por Jéssica da Mata. *O Projeto Mediar* (6 de Janeiro de 2014) . Arquivo de audio VMP. Encontra-se transcrita no Apêndice A- Diário de Campo.

Referências eletrônicas:

- Instituto Elo. “Prevenção à criminalidade: resultados.” *Site do Instituto Elo*. s.d. <http://www.institutoelo.org.br/site/parcerias/resultados/1> (acesso em 23 de 05 de 2014).
- G1 Triângulo Mineiro. “G1.” *Núcleo criado em Patos de Minas une Polícia Civil, MPE e poder judiciário*. 5 de Dezembro de 2013. <http://g1.globo.com/minas-gerais/triangulo-mineiro/noticia/2013/12/nucleo-criado-em-patos-de-minas-une-policia-civil-mpe-e-poder-judiciario.html> (acesso em 12 de Fevereiro de 2014).
- SARDENBERG, Cecília M.B. “Conceituando “Empoderamento” na Perspectiva Feminista: Transcrição da comunicação oral do I Seminário Internacional: Trilhas do Empoderamento de Mulheres – Projeto TEMPO”, promovido pelo NEIM/ UFBA.” *RepositórioUFBA*.2006.<http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/6848/1/Conceituando%20Empoderamento%20na%20Perspectiva%20Feminista.pdf> (acesso em 22 de Junho de 2014).

Documentos oficiais:

- BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União. 27 de setembro de 1995; Seção 1:015033.
- Governo do Estado de Minas Gerais. *Programa Mediação de Conflitos*. Belo Horizonte: Ius Editora, 2009.