

ANDRÉA IRANY PACHECO RODRIGUES

**DA REPRESSÃO À MEDIAÇÃO: UM ESTUDO DAS FUNÇÕES DA
POLÍCIA CIVIL CATARINENSE NÃO-DECLARADAS
OFICIALMENTE**

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção para obtenção do grau de Mestre.

Curso de Pós-Graduação em Direito, Setor de
Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa
Catarina.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Vera Regina Pereira
de Andrade

FLORIANÓPOLIS

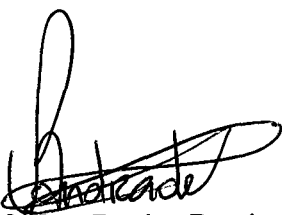
Setembro/1996

ANDRÉA IRANY PACHECO RODRIGUES

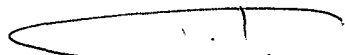
**DA REPRESSÃO À MEDIAÇÃO; UM ESTUDO DAS FUNÇÕES DA POLÍCIA
CIVIL CATARINENSE NÃO-DECLARADAS OFICIALMENTE**

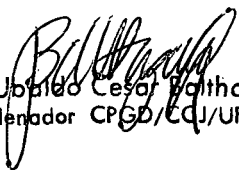
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina pela comissão formada pelos professores:

Orientador:


Prof^a Dr^a Vera Regina Pereira de Andrade

Prof. Narbal Silva


Prof^a Dr^a Odete Maria Oliveira


Prof. Dr. Ubirato Cesar Wathazar
Coordenador CPGD/CCJ/UFSC

Florianópolis, 26 de setembro de 1996

A meu pai, minha estrela guia.

À minha mãe, meu porto seguro.

AGRADECIMENTOS

Em especial, à professora-orientadora, Vera Regina Pereira de Andrade, e ao professor co-orientador, Narbal Silva, sem os quais este trabalho não teria sido possível.

A meu marido, Renato, pela colaboração e pela compreensão, durante todo o período de estudos.

Aos funcionários do Curso de Pós-Graduação em Direito, pela presteza no atendimento e pelo carinho que lhes é peculiar no trato com todos.

A Lucí Bartniak, escritã de polícia, lotada na Delegacia da Comarca de Biguaçu, pela ajuda prestimosa, no fornecimento de dados e auxílio na impressão de cópias do trabalho.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	vii
RESUMO.....	viii
ABSTRACT.....	ix
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 — A INSTÂNCIA POLICIAL: DA REPRESSÃO À MEDIAÇÃO POLICIAL.....	6
1.1 — DO PARADIGMA ETIOLÓGICO AO PARADIGMA DA REAÇÃO SOCIAL.....	6
1.2 — CONTROLE SOCIAL E SISTEMA PENAL	9
1.3 — ORIGEM DA POLÍCIA.....	11
1.4 — A POLÍCIA E O POLICIAL.....	12
É também ZAFFARONI (1991, p. 152) quem nos explica a generalização desse poder através das agências policiais: “Longe de limitar seu poder com a revolução.....	12
industrial, tal como era postulado pelo contratualismo, o poder do sistema penal cresceu notoriamente através da generalização das agências policiais nos séculos XVIII e XIX, encarregadas, desde aquela época, de seu mais importante poder: o positivo e configurador.”	13
1.5 — A POLÍCIA CIVIL NO BRASIL	16
1.6 — FUNÇÕES POLICIAIS	19
CAPÍTULO III — A MEDIAÇÃO COMO POLÍTICA ALTERNATIVA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS: (RE)CONSTRUÇÃO DAS RELAÇÕES POLÍCIA-CIDADÃO	22
2.1 — O MINIMALISMO PENAL.....	22
2.2 — ABOLICIONISMO PENAL.....	23
2.3 — POR QUE HÁ A NECESSIDADE DE RECONSTRUÇÃO DAS RELAÇÕES POLÍCIA-CIDADÃO.....	25
2.1.1 — Os Caminhos da Construção.....	26

2.3.2 — O Papel da Polícia na Construção do Relacionamento Polícia– Cidadão	26
2.3.3 — O Papel da Comunidade	28
2.3.4 — O que vem a ser Mediação.....	29
2.3.5 — A Mediação Policial como Celebração da Comunhão entre Polícia e Comunidade.....	30
2.3.6 — A Mediação Policial Praticada nas Delegacias de Polícia Catarinenses	32
CAPÍTULO III — FUNÇÃO MEDIADORA DA POLÍCIA CIVIL CATARINENSE: UM	
ESTUDO EMPÍRICO	35
3.1 — PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	35
3.2 — DESCRIÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS CONTEÚDOS	36
3.2.1 — Caracterização dos Entrevistados.....	36
3.2.2 — Razões do Desempenho da Função Mediadora.....	39
3.2.3 — A Função Mediadora da Polícia Civil Catarinense.....	43
3.2.4 — Resultados Práticos da Resolução de Conflitos Sociais.....	45
3.2.5 — Qualificação Adequada do Mediador	46
3.2.6 — A Satisfação das Partes sob a Ótica dos Delegados.....	47
3.2.7 — A Credibilidade dada às Partes quando da Tomada de Decisão.....	48
3.2.8 — Solução Encontrada para os Casos em que o Acordo não se Dava.....	50
3.2.9 — A Mediação Policial na Ótica dos Delegados.....	52
3.2.10 — Como a Comunidade vê os Delegados que Desempenham a Função Mediadora e Aqueles que não a Desempenham, na Visão dos Próprios Delegados	53
3.3 — JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
ANEXO.....	64
GLOSSÁRIO.....	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	67

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - ESTADO CIVIL	36
FIGURA 2 - IDADE	37
FIGURA 3 - TEMPO DE SERVIÇO NA INSTITUIÇÃO POLICIAL	37
FIGURA 4 - TEMPO DE SERVIÇO NA FUNÇÃO.....	38

RESUMO

Esta dissertação tem por objeto o estudo das funções oficialmente não declaradas (extralegais) da Polícia Civil catarinense, tendo como ponto de partida e marco referencial suas funções declaradas, ou seja, aquelas que lhe são legalmente atribuídas pelas Constituições Federal e Estadual. Seu objetivo central é demonstrar que a Polícia Civil catarinense cumpre, além da tradicional função repressiva, uma dupla função social, que denominamos assistencial e de mediação, da qual nos ocupamos particularmente, buscando identificar, a partir de uma pesquisa empírica, sua natureza e especificidade. A hipótese central desenvolvida é a de que esta função, apesar de consubstanciar uma forma de controle social, não-violento, de fundamental importância para uma transformação das relações polícia-cidadão, e, com ela, a percepção pública do aparelho policial e suas funções. A partir daí, procuramos enfatizar os aspectos positivos dessa função. Conclui-se que, realmente, a Polícia Civil catarinense tanto realiza o trabalho assistencial, quando auxilia a comunidade no transporte de doentes a hospitais, sanatórios, encaminha para programas de alcoólatras e drogados etc., como realiza também um serviço de mediação, quando atende as partes envolvidas em algum tipo de conflito social, seja de natureza civil, seja penal, ajudando-os a encontrar um denominador comum ou propondo um acordo, com o intuito de pacificar os ânimos. Acreditam os delegados que esse trabalho previne condutas socialmente mais reprováveis do que aquelas em que estão envolvidos os conflitantes. O estudo desenvolve-se, pois, com base em pesquisa empírica e teórica. O marco teórico adotado foi a Criminologia desenvolvida com base no paradigma da reação social e a política alternativa de resolução de conflitos que a ela se sujeitam, bem como conhecimentos de Sociologia e da historiografia dos sistemas penais.

ABSTRACT

This work has the non officially announced functions of Santa Catarina Civil Police as object of studies, and the start point is the referencial landmark its announced functions, those that are lawfully attributed to it by the Federal Constitution as the State one. Its central purpose is demonstrating that the Civil Police from the State of Santa Catarina executes, besides the traditional repressive function, a double social function, that we call "Attendance and Mediate function", from what we mainly take care, trying to identify, beginning from an empiric research, its nature and specificity. The central supposition developed is that this function, although doing part of a social control, peaceful, and of fundamental importance to change the relationship between citizen and police, and, with it, the public perception of the police system and its functions. From there, we look to emphasis the positive aspect of this function. We conclude that actually the Civil Police of Santa Catarina does the attendance service and also helps the community to move people who are sick tho the hospitals, sanatoriums, takes to programs that help people who are suffering from alcoholism and drugs, etc., and does a mediation service, when it answers to envolved people sides in a social disagreement, from penal or civil nature, helping them to get a common point of view, or suggesting an agreement, hoping them to be calm. The police officers believe that this service prevent more reprobable social behavior than those where these people are in. The study has been developed, then, in an empiric and theoretical research as basis. The theoretical landmark adopted was the developed criminal studies with its basis in the paradigm of the alternative social and politic reaction of the conflict solution where they are submitted to, like the social and historiografic knowlegment of penal systems.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira define, em seu art. 144, a competência da Polícia Civil, incumbindo-a da função de polícia judiciária, ou seja, aquela que tem por objetivo as atividades de investigação, de apuração das infrações penais e de indicação de autoria, a fim de fornecer os subsídios necessários ao Ministério Público para o início da ação penal pública.

A Constituição do Estado de Santa Catarina não disciplinou diferente, relacionando a competência da Polícia Civil nos seguintes moldes:

Art. 106 – A Polícia Civil, dirigida por delegados de polícia, subordina-se ao Governador do Estado, cabendo-lhe:

I – ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais exceto as militares;

II – a polícia técnico-científica;

III – a execução dos serviços administrativos de trânsito;

IV – a supervisão dos serviços de segurança privada;

V – o controle da propriedade e uso de armas, munições, explosivos e outros produtos controlados;

VI – a fiscalização de jogos e diversões públicas.

A análise do desempenho dessas funções suscitou interesse, principalmente porque, ao exercer a atividade policial na condição de delegada de polícia, constatou-se uma outra realidade diversa daquela abordada no Curso de Criminologia da Academia de Polícia e no estágio posterior, realizados em 1991, já que, além das atividades legais mencionadas, verifica-se que a polícia desempenha diversas outras funções, ou seja, presta diversos serviços de ordem assistencial, como condução de doentes a hospitais, sanatórios e entidades como alcoólatras anônimos; uso de telefone da instituição, aconselhamentos de ordem familiar, pareceres jurídicos, auxílio na obtenção de passagens, passes de ônibus etc.

Porém, tanto ou mais importante do que esse trabalho, que se designa aqui como assistencial, é o desempenho de uma função chamada de mediadora. Trata-se de encontrar

um meio termo entre as partes integrantes de um conflito social, seja aquele que a lei disciplinou como delito, seja o de ordem civil ou familiar, mas de pequena monta. É tratada de maneira informal, figurando como partes os membros de uma mesma comunidade que possam necessitar de uma terceira pessoa que aja de forma imparcial, para ajudá-los a encontrar uma saída para o problema comum. O terceiro, no caso catarinense, é o delegado de polícia.

Dois pontos chamam mais a atenção. O primeiro prende-se ao fato de que o desempenho dessas duas funções sociais ocupam grande parte do tempo e da estrutura da polícia, naturalmente variando conforme a cidade. O segundo é que há, por parte da comunidade, exigência e cobrança na execução dessas atribuições.

A cobrança da comunidade se dá após o registro de fatos que, muitas vezes, não tipificam qualquer tipo de crime ou contravenção, solicitando e, algumas vezes, exigindo atendimento por parte da polícia, no sentido de ver resolvidos seus problemas, seja com uma intimação, para que a parte *ex adversa* compareça à delegacia, seja com prisão, ainda que ilegal, ou outra medida qualquer. O importante é que sua comunicação não seja subestimada, sem qualquer atendimento.

Não obstante o desempenho dessas funções sociais (de mediação e assistência), cujo exercício deveria aproximar a comunidade da polícia, aumentando sua credibilidade e sua percepção positiva junto ao público, já que, apesar de reprimir as condutas anti-sociais com uma das mãos, com a outra auxilia a comunidade em suas dificuldades, ela não goza desse prestígio. É vista com desconfiança e seus componentes como pessoas corruptas, incompetentes e torturadoras. A razão é simples: a instituição exerce também outra função extralegal e não oficialmente declarada, a saber, o exercício violento de seu poder (abuso, arbitrariedades), até a pretexto do cumprimento de suas funções legais, e é por essa função que é conhecida e temida.

Porém, como explicar o paradoxo em que vive a Polícia Civil quando, apesar de auxiliar a comunidade trabalhando socialmente, é a primeira a violar os direitos humanos, sob o pretexto de cumprir as atribuições legais, seqüestrando, torturando, fazendo valer um poder que não detém? Por que agem dessa forma seus componentes, que ora são tão sensíveis às dificuldades alheias e ora tão violentos, frios e corruptos?

Dessa forma, considerando o sistema penal como sendo o conjunto de saberes e normas, ideologias e órgãos encarregados da elaboração de leis (Poder Legislativo) e de sua aplicação (Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário) e execução (Sistema Penitenciário), tendo por fim a repressão penal, em que a sociedade e os operadores do direito participam com a opinião, a polícia representa o primeiro e mais importante filtro a operar diretamente com a lei e o público, pois seleciona aqueles que ingressarão no sistema, incorporando essa ideologia para extrapolar a competência de suas funções, quando tortura e mata, tornando-se assim o carrasco de outrora.

Essa disfunção e esse arbítrio calam fundo na memória da sociedade, que associa a polícia à violência. Quando ela exerce outras funções, por exemplo, as de natureza social, seu trabalho passa despercebido até por aqueles que a praticam, os próprios policiais.

O mesmo motivo que leva a sociedade a não reconhecer a função social da polícia atua também no próprio âmago da instituição, que, por sua vez, apesar de exercê-la, não a reconhece. Foi o que se pôde concluir da entrevista com um dos dirigentes da Polícia Civil catarinense, que, surpreso com o tema, afirmou nunca ter pensado que falaria sobre o assunto.

A sociedade não pode prescindir de seus serviços, uma vez que sua função é a de reprimir as condutas tidas por anti-sociais, definidas como tais por todos os agrupamentos humanos organizados. Assim, não é pretensão deste trabalho discutir a natureza dessa função, mas apenas os possíveis modos de exercê-la. Esta é a grande questão.

Se se pensar na polícia apenas como a titular do exercício das funções a ela delegadas pela sociedade como um todo, ou sejam, as funções legais, que cumpre com dificuldade e disfunção (violências e abusos praticados), a forma mais rápida de se resolver todos os problemas graves causados por ela, como a corrupção, sendo o principal deles como violadora dos direitos humanos, o que é inconcebível, seria sua extinção. Mas, se forem levadas em conta a sensibilidade e a preocupação de parte de seus integrantes com o exercício dessa função sócio-assistencial já mencionada, pode-se vislumbrar um caminho para uma mudança de postura dentro da própria corporação, com a finalidade de resgatar sua própria imagem.

Foi a partir dessas constatações, de que a polícia desempenha funções legais e extralegis (sociais e violência ou arbítrio), que surgiu o interesse em pesquisar a função

social por ela exercida, prioritariamente a da mediação, para avaliar: 1 — Se essa função constitui realmente uma redução do sistema penal, ou seja, se muitos casos tipificados ou não como crime, objeto de mediação policial, deixam de ser criminalizados pela Justiça, já que as partes, solucionando-os informalmente, deixam de sofrer as conseqüências de seus atos; 2 — Se a polícia desempenha uma função mediadora ou se é apenas mais um fator de controle social, apesar de não-violento.

A resposta a essas indagações foi buscada na Criminologia desenvolvida com base no paradigma da reação social, desde as teorias do etiquetamento até a Criminologia Crítica, incluindo contribuições da historiografia dos sistemas penais e da Sociologia, além da pesquisa de campo.

Apesar de a Criminologia Crítica apresentar uma visão mais moderna, ainda vivemos sob os postulados da Criminologia Positivista, que vão servir de base para o surgimento *dos movimentos de lei e ordem*, a fim de que o controle social se faça mais repressivo do que já o é dentro do sistema penal, como uma forma de legitimar o próprio sistema. É assim, através de grupos de justiceiros formados principalmente por policiais, que a polícia e outros órgãos deste sistema exercem com maior ênfase a violência institucional, ficando quase sempre impunes das chacinas e torturas que porventura praticarem.

É no desenvolver do conhecimento criminológico, passando da Criminologia Positivista, que questiona o crime e o criminoso, à Criminologia Crítica, que analisa o sistema penal, que estão as respostas para essas e outras indagações.

Para tanto, além da pesquisa bibliográfica, a pesquisa empírica se fez também necessária. A opção foi pela pesquisa qualitativa, em que foram ouvidos diversos delegados de polícia, escolhidos através de alguns critérios, entre os quais o de maior experiência nas delegacias, a fim de se verificar se, além das atividades legalmente previstas, as sociais também eram exercidas, e de que modo.

Assim, o trabalho foi distribuído em três capítulos, tratando o primeiro (A Instância Policial: da Repressão à Mediação Policial) do marco teórico, no qual são abordados alguns aspectos da Criminologia Positivista e da Crítica, passando pela da Reação Social; o segundo (A Mediação como Política Alternativa de Resolução de Conflitos: (Re)construção da Relação Polícia-Cidadão) é dedicado a políticas alternativas, mediação penal e civil e a relação entre a polícia e o cidadão. Por fim, o terceiro (A Função Mediadora da Polícia

Civil Catarinense: Um Estudo Empírico) traz a análise dos resultados da pesquisa empírica.

CAPÍTULO 1 — A INSTÂNCIA POLICIAL: DA REPRESSÃO À MEDIÇÃO POLICIAL

1.1 — DO PARADIGMA ETIOLÓGICO AO PARADIGMA DA REAÇÃO SOCIAL

Para uma compreensão melhor das funções policiais e dos métodos adotados por essa instituição, necessário se faz o exame de alguns postulados da Criminologia Positivista, caracterizando-os, pois até a presente data eles ainda orientam o sistema penal, o imaginário e a ação de seus operadores.

A Criminologia Positivista se desenvolveu a partir de meados do século XIX, sob o paradigma etiológico-determinista de abordagem “que a configura como ciência causal-explicativa do crime e do criminoso, com a utilização do método experimental (científico-naturalista) e de estatísticas criminais [e, assim] [...] foi sempre controle social e como tal é poder.” (ANDRADE, 1995, p. 381).

Ensina a mesma autora:

A Criminologia positivista se reporta, exclusivamente, à explicação causal do crime e do criminoso. Indaga, fundamentalmente, o que o homem (criminoso) faz e porque o faz. É tem como referente, para a individualização do crime e do criminoso — seu objeto — a aceitação acrítica da lei penal (Direito Penal positivo). O crime é identificado com as condutas legalmente definidas como tais (tipos penais) e o criminoso com os autores destas condutas e, em especial, com os condenados e clientes do cárcere e dos manicômios judiciais, isto é, com os sujeitos selecionados pelo sistema penal. (ANDRADE, 1995, p. 285).

Essa Criminologia vê os indivíduos que violam a lei penal como *anormais*, *diferentes*, *doentes*, fornecendo subsídios para a criação do estereótipo do delinquente, ou seja, aquele oriundo das classes menos favorecidas, jovens, muitas vezes sem profissão

definida, com baixo nível de escolaridade, constituindo uma propriedade da pessoa que a diferencia das demais, e, para *tratá-lo*, uma série de profissionais das mais diversas áreas, como a psiquiatria, a assistência social e outras, se faz necessária. É válido ressaltar-se, porém, que essa visão só abrange aqueles que, infringindo a lei, foram selecionados pelo sistema penal.

Foucault (*apud* ANDRADE, 1995, p. 389), menciona o desenvolvimento dessa Criminologia a partir do século XIX:

É chegado pois o dia, no século XIX, em que o 'homem' (re)descoberto no criminoso, se tomou o alvo da intervenção penal, o objeto que ela pretende corrigir e transformar, o domínio de Ciências e práticas "penitenciárias" e "criminológicas". Diferente da época das luzes em que o homem foi posto como objeção contra a barbárie dos suplicios, como limite do Direito e fronteira legítima do poder de punir, agora o homem é posto como objeto de um saber positivo. Não mais está em questão o que se deve deixar intacto para respeitá-lo, mas o que se deve atingir para modificá-lo.

Tendo em vista que, sob o prisma da Criminologia Positivista, os bens jurídicos mais enfaticamente protegidos são as condutas contrárias às relações de produção, o Direito Penal recruta seus criminosos entre as classes menos favorecidas. Nessa ótica, a produção da violência estrutural, ligada às relações de produção, e a violência institucional, relacionada à atuação e ao funcionamento das estruturas de poder político e jurídico, se torna evidente, privilegiando os segmentos das classes menos favorecidas e imunizando condutas praticadas por pessoas pertencentes a outras classes.

Pode-se dizer que a Criminologia Positivista, por sua vez, fornecerá elementos teóricos para o surgimento dos *movimentos de lei e ordem*, que preconizam a pena pela pena; que os crimes violentos devem ser severamente punidos com penas elevadas e sem privilégios, no decorrer de sua execução, ou com a morte; a prisão provisória é a resposta primeira ao crime; redução dos poderes individuais do juiz e menor controle judicial na execução da pena.

"O poder político do Estado produz e estimula o desenvolvimento da ideologia de 'lei e ordem'" (SANTOS, 1984, p. 122), com o apoio dos meios de comunicação, o que facilitará sua assimilação, tanto por parte da polícia como por parte de toda a sociedade, explorando a criminalidade violenta, causando pânico na população; esta, por sua vez,

clamará por leis mais rígidas e aumento do aparato policial, produzindo, por via de consequência, mais violência, pois é neste momento que diversos atos de agressão física e desmandos policiais, inclusive a morte, são justificados e aceitos como válidos.

É neste contexto que a polícia trabalha, muito mais como o braço armado do Estado, violador dos direitos humanos, e muitas vezes como o carrasco de ontem.

Na década de 60, nos Estados Unidos, surgiu a Criminologia da Reação Social (*labelling approach*, teoria do etiquetamento), a qual provocou uma transformação de paradigma, do etiológico para o da reação social.

Segundo ANDRADE (1995, p. 326):

Modelado pelo interacionismo simbólico e o construtivismo social como esquema explicativo da conduta humana, o *labelling* parte dos conceitos de 'conduta desviada' e 'reação social', como termos reciprocamente interdependentes, para formular sua tese central: a de que o desvio — e a criminalidade — não é uma qualidade intrínseca da conduta ou da entidade ontológica preconstituída à reação (ou controle) social, mas uma qualidade (etiqueta) atribuída a determinados sujeitos através de complexos processos de interação social, isto é, de processos formais e informais de definição e seleção.

Afirma a autora que, para essa Criminologia, o “crime (e a criminalidade) não é o objeto, mas o produto da reação social e, portanto, não tem natureza ontológica, mas social e definitorial.” (ANDRADE, 1995, p. 327).

Através da Criminologia da reação social, a Criminologia Crítica se desenvolve “numa perspectiva materialista cujo nível de abstração macrossociológica alça as relações de poder e propriedade em que se estrutura conflitivamente a sociedade capitalista.” (ANDRADE, 1995 p. 338).

Segundo ANDRADE (1995, p. 343), a Criminologia Crítica tem como principais características a abordagem macrossociológica dos mecanismos de controle social, em especial do processo de criminalização, transformando-se em uma teoria crítica e sociológica do sistema penal; investiga as funções simbólicas e reais do sistema penal; vê no Direito Penal um sistema dinâmico que cumpre funções específicas na sociedade capitalista; nega que o Direito Penal seja igualitário.

Concluindo, segundo BARATTA (1993, p. 225), essas são as principais tarefas dos representantes da Criminologia Crítica, os quais estão convencidos de que só uma “análise

radical dos mecanismos e das funções reais do sistema penal, na sociedade tardo-capitalista, pode permitir uma estratégia autônoma e alternativa no setor do controle social do desvio, ou seja, uma ‘política criminal alternativa’.

Essa Criminologia converteu o sistema penal em seu objeto de estudo, concebido como um conjunto rotulado de instâncias, sendo a policial uma delas, e é desse estudo que se vale este trabalho.

1.2 — CONTROLE SOCIAL E SISTEMA PENAL

Tendo em vista que “o *labelling* acentua o papel constitutivo do controle social na construção social da criminalidade de forma que as agências controladoras não ‘detectam’ ou ‘declaram’ a natureza criminal de uma conduta, mas ‘geram’ ou ‘produzem’ ao etiquetá-la assim” (ANDRADE, 1995, p. 327), necessário se faz uma abordagem, ainda que breve, do controle social e do sistema penal, para deixar claro o funcionamento desses mecanismos, dos quais a polícia faz parte.

Toda sociedade, segundo ZAFFARONI (1987, p. 24) possui uma estrutura de poder, com grupos que dominam e outros que são dominados, com setores mais próximos dos centros de poder e outros mais longe, e essa estrutura se controla socialmente a conduta dos homens.

Por controle social se entende todos os meios utilizados para controlar a conduta dos membros de uma sociedade, conformá-las às normas, desestimular comportamentos contrários a ela e ainda de produzir corpos dóceis. Esse controle é mais sentido nas classes marginalizadas ou menos favorecidas, sendo mais brando nas privilegiadas. Muitos são os meios de controle social, desde os mais sutis, como modismos veiculados através dos meios de comunicação, família, religião etc., até os mais ostensivos, como o sistema penal.

Segundo ANDRADE (1995, p. 430), “Reconduzido ao controle social global o sistema penal aparece, por um lado, como filtro último e uma fase avançada de um processo de seleção que tem lugar no controle informal (família, escola, mercado de trabalho) mas os mecanismos deste atuam também paralelamente e por dentro do controle penal formal.”

O controle social penal é um subsistema do controle social global, com finalidades específicas de prevenção de delitos, valendo-se de medidas punitivas como meio de conformação de seus destinatários às normas.

O objetivo do sistema penal, o controle de condutas delitivas, pode ser caracterizado como racional, burocrático e profissionalizado, tendo a prisão como resposta penal básica e a morte como objeto do controle (CAPELLER, 1991, p.282). Porém, muito mais do que isso, o sistema penal, segundo HULSMANN (1993): a) fabrica culpados, na medida em que aponta a culpa de um dos protagonistas, sem avaliar a participação dos outros personagens; b) produz efeitos contrários àqueles formalmente declarados, pois, em vez de reintegrar o condenado à sociedade, leva-o à reincidência, na medida em que o estigmatiza, colocando a sociedade contra ele; c) cria e reforça as desigualdades sociais; d) transfere para si o conflito das pessoas envolvidas, colocando-as no papel de meros espectadores; por fim, e) a interpretação do fato apropriado é circunscrita ao tempo e ao espaço em que eles aconteceram, não considerando qualquer tipo de evolução.

Para BARATTA (1993, p.

), a seletividade é a principal característica de todos os sistemas penais, os quais atuam sobre uma reduzida porcentagem das infrações. A imunidade e a seletividade dependem da própria estrutura do sistema, ou seja, da discrepância entre os programas de ação previstos nas leis penais e as possibilidades reais de intervenção do sistema, e são realizadas segundo a lógica das desigualdades nas relações de propriedade e poder.

O sistema penal está composto por:

1) Poder Legislativo — cuja função é a de programar os órgãos executivos, através da edição de normas. Entretanto, a quantidade de leis tipificando condutas só faz aumentar o poder deste órgão e tornar mais difícil aos operadores do direito o conhecimento delas;

2) Órgão executivos — são os aplicadores das normas. São eles, a polícia, o judiciário e o sistema penitenciário. Por ser a polícia o mais importante componente, já que está situada em um ponto estratégico, ou seja, é o primeiro órgão a aplicar as leis e o que controla, de forma mais efetiva, a população, é sobre ela que nos deteremos.

A polícia é um dos agentes do controle social formal e passa a atuar quando o controle social informal não se fez eficaz. Em se tratando de um agente do sistema penal,

sua atuação é dirigida, principalmente, às classes menos favorecidas, de forma desigual e seletiva.

Segundo ANDRADE (1995, p. 453), o poder judicial aparece relativizado, principalmente pelo poder policial, que pré-seleciona seu universo decisório, tendo pequena parcela de discricionariedade. Mas é ele, o poder policial, responsável pela maior parcela de arbitrariedade e violação dos direitos humanos.

... esse sistema não pode desculpar abertamente uma polícia que presumidamente agirá contra a lei em todas as situações, isto é, cuja autonomia seja absoluta. O sistema precisou, então, conciliar uma polícia que atua de forma discricionária, chegando até a contrariar dispositivos constitucionais, com uma polícia cujas atividades devem estar sob o controle do sistema judicial, como parte, que é, desse sistema. A solução foi dividir as funções policiais em duas partes: 'administrativa', que inclui a vigilância da população para prevenir a criminalidade, e a função judiciária, que representa um ramo auxiliar do sistema judicial de investigação criminal [...] Ao exercer as funções administrativas, a polícia goza de ampla liberdade de ação; ao exercer as funções judiciárias, mantendo-se em harmonia com o resto do sistema judicial, a polícia goza de limitada liberdade de ação ou mesmo nenhuma. (KANT DE LIMA, 1995, p. 7).

Esta é a polícia tal como a conhecemos, um instrumento de controle social, principalmente das classes menos favorecidas, mas ela tem sua origem, a qual será mencionada a seguir.

1.3 — ORIGEM DA POLÍCIA

A palavra **polícia**, no sentido mais amplo, significa o "regulamento da cidade, e sabido é que a cidade é o Estado." (MORAES, 1986, p. 9). Segundo este autor, o termo **polícia**, originário do grego *politéia* e do latim *politia*, representa o "conjunto de leis ou regras impostas ao cidadão, com o fito de assegurar a moral, a ordem e a segurança pública." (1986, p. 10).

O código francês de 3 de brumário do ano IV (25.10.1795) dividiu as funções policiais em administrativa (art. 19), que tinha por objetivo a manutenção da ordem pública

e a prevenção de delitos, e judicial, que tinha por atribuições a investigar delitos, reunir provas e levar o delinqüente ante os tribunais. (PACHECO, 1994, p. 44).

Assim, temos que o embrião das corporações policiais, como as entendemos hoje, surgiu na França, no início do século XVI (SILVA, 1990, p. 137), e, com o advento da Revolução Industrial, aperfeiçoou-se e modernizou-se, para substituir as milícias privadas dos grandes empresários e proprietários de terras, com a finalidade de garantir a proteção de seus interesses contra as ações criminosas que ameaçavam subverter a nova ordem. Sua finalidade de lá para cá não se modificou, apesar dos anos. Para MORAES (1986, p. 11), é o “conjunto das forças públicas que têm o encargo de manter ou restabelecer a ordem social, assegurar a proteção das pessoas e dos bens.”

1.4 — A POLÍCIA E O POLICIAL

A polícia participa do sistema penal como órgão executivo na criminalização secundária, assim como o sistema penitenciário, ou seja, cumprindo e aplicando a lei, já que a criminalização primária se dá no nível legislativo. Para ZAFFARONI (1991, p. 137), agências executivas são “segmentos institucionalizados não judiciais, destacando-se, pelo papel de protagonistas centrais desempenhado em razão de seu alto poder configurador, as agências policiais.”

Dentre essas instâncias, parece indiscutível a relevância da polícia civil. É ela, na esfera executora, o primeiro filtro desse sistema, praticando concretamente a seleção dos criminosos que a lei pré-selecionou.

Na opinião de ZAFFARONI (1991, p. 25), a polícia também faz uso de um outro poder, o configurador, ou seja, o poder militarizador e verticalizador-disciplinar, exercido cotidianamente sobre os setores mais carentes da população, e que visa a controlar condutas em lugares públicos ou privados, como abraçar outra pessoa, vestir-se de modo diferente, caminhar de madrugada, por exemplo. É um controle social feito principalmente através de buscas irregulares, seqüestro ou inspeção, exercido à margem da legalidade.

É também ZAFFARONI (1991, p. 152) quem nos explica a generalização desse poder através das agências policiais: “Longe de limitar seu poder com a revolução

industrial, tal como era postulado pelo contratualismo, o poder do sistema penal cresceu notoriamente através da generalização das agências policiais nos séculos XVIII e XIX, encarregadas, desde aquela época, de seu mais importante poder: o positivo e configurador.”

O uso da violência física se dá com base no fato de o Estado possuir seu monopólio, pois

Desde que o Estado moderno se caracteriza por deter (ou pela pretensão de deter) o monopólio da violência física, que constitui o aspecto especificamente político da dominação numa sociedade territorialmente delimitada, (WEBER, 1979, p. 17) o sistema penal, institucionalização dessa violência, aparece estatalmente centralizado. Desde que a legitimidade dessa violência física se refugia no ‘reino da lei’, isto é, na legalidade, ele aparece, simultaneamente, como um sistema juridicamente racionalizado. (ANDRADE, 1995, p. 285).

Tendo em vista a necessidade do Estado de controlar e garantir a ordem social numa Europa Ocidental perturbada pelas massas desempregadas e famintas, vítimas dos inúmeros problemas de ordem social surgidos com a expansão da sociedade capitalista, este criou e dotou a polícia do poder repressivo e do configurador, além de trazer para si o monopólio da violência física. Baseando-se nos ensinamentos da Criminologia Positivista, o Estado criou um órgão que ficaria encarregado da segurança pública, assegurando a liberdade, a propriedade e a segurança individual e coletiva, além de preservar a ordem pública e apurar os crimes.

A sociedade, por sua vez, deposita na polícia

... a esperança olímpica para enfrentar a criminalidade e a violência em nossa sociedade. E os policiais se imbuem do espírito de heróis olímpicos, justiceiros dos tempos modernos, e partem como Dom Quixote em busca dos moinhos de vento da justiça [...] Acima de tudo, prevalece a ‘conveniência’ das elites, a exigência menor que tem o poder político de ter a polícia ‘nas mãos’, a ser usada de acordo com as ‘circunstâncias’. (SILVA, 1990, p.16).

Acionada, por iniciativa da vítima ou própria, a polícia se apropria do conflito que não lhe pertence, passando a agir com a finalidade de apuração de alguma conduta típica. Baseada na lei, e sob a alegação de cumprimento desta, pratica diversos atos que ferem os

direitos humanos, seqüestrando, agredindo física ou moralmente, praticando buscas irregulares, corrupção e até a matando.

A atuação policial, com permissão legal, caracteriza sua conduta em “enormes esferas de exercício arbitrário do poder de seqüestro e estigmatização, de inspeção, controle, buscas irregulares etc., que se exercem cotidiana e amplamente, à margem de qualquer ‘legalidade’ punitiva contemplada no discurso jurídico-penal.” (ZAFFARONI, 1991, p.22).

Essas condutas são legitimadas pela população. Os meios de comunicação a atemorizam com comentários sobre ondas de violência e de insegurança e ela é levada a acreditar no discursos dos *movimentos de lei e ordem* que, também utilizando a mídia, defendem penas altas, regime de cumprimento fechado e pena de morte, entre outras medidas de repressão.

A crítica às instâncias policiais, em que pese todo o poder que detêm, desde sua criação, é a de que não conseguiram e não conseguem cumprir suas funções declaradas, por um duplo motivo: porque lhe foram dadas muitas atribuições e pouca estrutura e porque a criminalidade cresce em proporção geométrica. Esta crítica reflete uma postura baseada nos ensinamentos da *Criminologia Positivista*.

Há também, quanto ao policial, uma imagem socialmente estereotipada. É recrutado nas classes sociais menos favorecidas, mesma faixa etária, pouca qualificação profissional e, portanto, semelhante a seus integrantes, o que gera uma imagem negativa, ou seja, é visto como corrupto, desonesto, violento.

Exige-se do policial que seja corajoso ao extremo, que corra risco de vida muitas vezes desnecessário, que se mantenha sempre armado, que tenha as mesmas características dos super-heróis dos seriados de filmes policiais exibidos pela televisão (másculo, bom lutador, bem treinado), pois é esta a imagem vendida do policial ideal para o combate ao crime. Dessa forma, ele é violento e justiceiro, acredita mais nele mesmo do que na Justiça, acha que sempre vence o mal (o criminoso) e dá pouco valor à vida.

Quanto às punições recebidas pelos policiais,

... servem apenas de expiação e de ‘exemplo’ aos demais policiais para que tomem cuidado no serviço e, mesmo fora dele, saibam que não ficarão impunes pelos crimes que praticarem.

[...] Não se exige da polícia, entretanto, que a mesma atue de maneira igualitária, com disciplina, seriedade e austeridade. Pelo contrário, a expectativa é sempre do mau comportamento (este apontado como norma e não como exceção) para justificar os estereótipos sobre os policiais. (SILVA, 1990, p. 143).

Para que o policial assimile estes valores, ele passa por um processo de policização, ou seja, “deterioração ao qual se submetem pessoas dos setores carentes da população que se incorporam às agências militarizadas do sistema penal e que consiste em deteriorar sua identidade original e substituí-la por uma identidade artificial, funcional ao exercício de poder da agência.” (ZAFFARONI, 1991, p. 141).

Como se não bastasse a perda da identidade original, o policial é mantido na mesma classe social do delinquente, ou seja, sua condição financeira não lhe permite pertencer a outra classe. Assim, vive em situação análoga à dele, apresentando o mesmo comportamento, a mesma linguagem, a mesma situação financeira, ainda submetido a práticas corruptas.

Paradoxalmente, é o policial que irá proteger bens aos quais jamais terá acesso. Dará a segurança que não poderá desfrutar, pois, morando no mesmo meio do criminalizado, não desfrutará do conforto e da tranquilidade dos moradores de outras localidades próprias das classes mais elevadas.

O policizado torna-se uma pessoa que vive em situação anômica, no sentido primitivo da palavra, devido ao:

... resultado de um treinamento que o submerge na anomia. O homem perde as referências dos grupos originários aos quais pertence, que passam a ‘estranhá-lo’ e a tratá-lo com certa desconfiança; os grupos médios não o aceitam e, em geral, o desprezam; as cúpulas o ameaçam com sanções administrativas, se não se submeter às práticas corruptas, ao mesmo tempo em que lhe impõem discursos moralizantes... (ZAFFARONI, 1991, p. 139).

De uma forma geral e em breves pinceladas, esses são a polícia e o sistema penal, conforme uma visão crítica. Mas não poderíamos deixar de mencionar, mais uma vez, ZAFFARONI (1991, p. 143), ao conceituar o sistema penal:

Contemplando a policização, a burocratização e a criminalização, o sistema penal é um complexo aparelho de deterioração regressiva humana que condiciona falsas identidades e papéis negativos [...]; viola os direitos humanos, não só dos criminalizados, mas de seus

próprios operadores; deteriora regressivamente inclusive aqueles que os manejam, ou crêem manejá-los.

A polícia, em termos mundiais, não difere em suas características principais. A brasileira não é exceção, como se pode ver a seguir.

1.5 — A POLÍCIA CIVIL NO BRASIL

No Brasil, as primeiras diretrizes sobre a ordem pública foram estabelecidas em 1531, no Governo Geral de Martin Affonso de Souza, com a Carta de D. João III, rei de Portugal. (MORAES, 1986, p. 26).

Em 1585, sob o domínio da Espanha, o processo criminal passou a ser regido pelo Livro V das Ordenações Filipinas e “parecia ter sido escrito por um carrasco corrupto, pois, além de elencar penas bárbaras e cruéis, ainda fazia distinção, para efeito penal, entre ricos e pobres, com agravamento para estes, é claro.” (MORAES, 1986, 26).

Em 1808, foi criado o cargo de Intendente Geral de Polícia, pelo Alvará de 10.8.1808, e, em 1841, por lei de 3.12.1841, criaram-se os cargos de Chefe de Polícia, delegado e subdelegado. (MORAES, 1986, p. 27-8).

No decorrer do tempo, a polícia passou por vários estágios, cumprindo o papel de protetor da sociedade “não-perigosa”. Com os avanços liberais, a polícia passou a ter um papel mais igualitário, ou seja, segurança para todos.

O Brasil, a exemplo da França, cuja polícia serviu de modelo para o mundo, uma vez que foi a pioneira, separou a polícia da Magistratura e lhe deu duplo caráter, preventivo e repressivo, sendo que este ficou ao encargo das polícias civis, enquanto aquele, da polícia militar.

A polícia judiciária ou repressiva surgiu no Brasil na medida em que foi sentida a necessidade de uma polícia mais especializada e “dotada de todos os poderes, meios e auxílios para exercer uma completa investigação criminal”. (MORAES, 1986, p. 78), desmembrando-se do Judiciário.

MORAES (1986, p. 30), analisando os sistemas de polícia, afirma que o adotado pela nossa é o eclético, ou seja:

...aquele em que a Polícia tem por fim assegurar vantagens e remediar os prejuízos da coexistência e coabitação dos indivíduos na sociedade. Argumentam os ecléticos que o sistema político considera somente a ordem social e o sistema jurídico considera somente a liberdade individual; por isso — dizem — é preciso considerar que uma (ordem social) não existe sem a outra (liberdade individual).

Na “América Latina, a regra é a militarização das agências policiais e penitenciárias, embora suas funções sejam de natureza indiscutivelmente civil” (ZAFARRONI, 1991, 137), porque a formação de corpos especializados, baseados na hierarquia e na disciplina, se torna mais fácil. O Brasil não foi exceção e a ideologia da segurança nacional acrescentou dois ingredientes fortes à ideologia policial, a noção do inimigo interno, confundindo o criminoso comum com o político, e a concepção militar de “combate ao inimigo” na questão da criminalidade, o que acarretou a adoção de planos de natureza militar pelos policiais civis, militares e federais. (SILVA, 1990, p. 151).

Talvez este seja um dos motivos que tornaram a polícia brasileira uma das mais violentas, na qual o uso de tortura, corrupção e morte é uma constante sobre as classes menos favorecidas, sobre aqueles que se enquadram no estereótipo de criminoso.

“Reconhecemos que seja opinião geral entre a camada média e a alta da sociedade que se deve direcionar a força da polícia para as favelas e as comunidades periféricas, ditas carentes. Tal atitude parte da crença de que aí estão os criminosos e de que se conseguirá conter por essa via a escalada da criminalidade e da violência.” (SILVA, 1990, p. 18).

BARCELLOS (1994, p. 89) menciona o fato de os policiais trabalharem como se estivessem em uma guerra, o que vem a confirmar que a ideologia da segurança nacional foi incorporada à polícia, não para o “combate ao crime”, mas como uma forma de reafirmação do poder, de controle das classes baixas e também para apresentar ao público em geral uma aparente eficiência policial.

Ilustrativamente, “os PMs da Rota pensam que estão envolvidos numa guerra suja. Preferem obedecer à teoria que considera legítimo praticar o abuso de poder, a irresponsabilidade contra pessoas suspeitas da prática de um crime”. (BARCELLOS, 1994, p. 89).

Diz este autor mais adiante que “os homens começam a acreditar na violência como instrumento válido de ação, colocando-se em cheque toda a nossa concepção de vida cristã. A violência passaria a ser um instrumento válido na luta contra o crime”. (1994, p.90).

Os policiais, tanto civis como militares, são levados a praticar a violência ou mesmo a matar. Lidam com o cidadão comum como se fosse “coisa”, de forma extremamente grosseira, como se não estivessem diante de pessoas dignas e merecedoras de respeito. Porém, esses procedimentos fazem parte da própria formação da identidade artificial, antes mencionada.

Aliada a toda essa violência, seja ela praticada por policiais, seja a sofrida por eles próprios, não podemos esquecer dos *movimentos de lei e ordem*, que em nosso País são muito comuns. Veja-se a publicação da Lei dos Crimes Hediondos e de sua emenda, em razão do caso Glória Perez, que mobilizou o País através dos meios de comunicação para fazer com que o legislador considerasse hediondo o crime de homicídio, isso por ter sua filha assassinada. Esses movimentos têm em vista tão-somente uma repressão mais efetiva, com o agravamento das penas de alguns crimes e os direitos inerentes à execução da pena suprimidas, entre outras conseqüências, e são o reflexo da busca de soluções imediatistas e retrógradas.

É com base na ideologia da lei e da ordem, que orienta a polícia no Brasil, que iremos encontrar diversos crimes praticados por policiais, como assassinato de suspeitos, torturas, seqüestros, entre outros, sem qualquer tipo de punição. Tal fato foi constatado pela pesquisa feita por BARCELLOS (1994, p. 143) nas auditorias militares. Ele constatou, com espanto, que diversos processos continham provas contra os policiais militares, mas que eles eram incentivados a matar durante o patrulhamento da cidade, chegando a receber elogios por isso.

Apesar de as polícias disporem dos meios materiais e humanos, além de utilizarem práticas violentas para o “combate ao crime”, a imagem pública de que elas desfrutam é de ineficiência, e esta ineficiência vai fazer gerar mais violência, porque

Impotente para proporcionar segurança aos cidadãos e para reprimir aqueles certos e indeterminados delinqüentes, o Poder Público acaba sendo induzido a satisfazer a sede de vindita da população em geral, ora acobertando os linchamentos, ora cooptando as estratégias belicistas da polícia contra incertos delinqüentes e determinados “suspeitos”, ora condescendendo com os grupos de extermínio. (SILVA, 1990, p. 136).

Diante de todo esse contexto de violência, e apesar dos *movimentos de lei e ordem*, existe entre a polícia e a comunidade uma enorme distância, ditada pelo medo que aquela impõe e pela desconfiança desta quando ao trabalho daquela. Enfim, não há sintonia entre ambas, até porque a instituição policial não consegue controlar a criminalidade, que é sua função primeira. Mas, sob os ditames da Criminologia Positivista, que não nos aponta uma saída para transformações, para uma ainda que sutil melhora ou aperfeiçoamento desse relacionamento, temos de nos apoiar em novas idéias para que, com a aproximação de ambas, polícia e comunidade, se reduza a violência institucional e se construa um novo papel social para a polícia. Este ponto será abordado mais adiante, no segundo capítulo.

1.6 — FUNÇÕES POLICIAIS

Como já foi dito anteriormente, a Constituição Federal do Brasil estabelece, no art. 144, que “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: [...] IV – polícias civis.” No § 4º, dispõe sobre sua competência, incumbindo-a, ressaltada a competência da União, das funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, exceto as militares.

A função de polícia judiciária é aquela que tem por objetivo as atividades de investigação, apuração das infrações penais e de indicação de autoria, a fim de fornecer os subsídios necessários aos Ministério Público para a ação penal pública.

A Constituição do Estado de Santa Catarina não disciplinou diferente, relacionando a competência da Polícia Civil nos seguintes moldes:

Art. 106 – A Polícia Civil, dirigida por delegados de polícia, subordina-se ao Governador Estado, cabendo-lhe:

- I – ressaltada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais exceto as militares;
- II – a polícia técnico-científica;
- III – a execução dos serviços administrativos de trânsito;

IV – a supervisão dos serviços de segurança privada;

V – o controle da propriedade e uso de armas, munições, explosivos e outros produtos controlados;

VI – a fiscalização de jogos e diversões públicas.

A par das funções legais acima relacionadas, a polícia desempenha outras, extralegais, que são as de caráter social, as de resolução de conflitos provocados por pequenos delitos, ou seja, mediação, assistencial, e, ainda, de arbítrio, aquelas pautadas pelo excesso de violência e arbitrariedades policiais.

As funções sociais extralegais da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina, objeto da pesquisa empírica, serão estudadas no segundo e no terceiro capítulo.

Entretanto, não só a Polícia Civil catarinense, objeto de nosso estudo, desempenha funções extralegais, mas as de todo o País, e talvez isso não se torne público porque a clientela é procedente das classes carentes, conforme se depreende do texto a seguir, em que BENEVIDES (1983, p. 73) faz referência à Polícia do Estado de São Paulo:

A população quanto mais pobre mais procura a polícia. Porque é a única porta aberta para eles, não importa a hora do dia. Tem uma média de 30 a 35 casos de parturientes por dia para fazer. O mesmo número de atendimentos de gente mordida por cães hidrófobos. A ação social da polícia é muito grande, inclusive a rádio-patrolha. A Rádio-Patrolha até hoje é bem-vista porque tem uma ação indireta, uma ação social [...] Brigou com o marido, o filho sumiu, brigou na escola, o cachorro do vizinho, tudo, ele vai na polícia, vai no "seu delegado". Delegado, na periferia, é pai, é sacerdote, é consultor, é tudo.

BRASIL (1989, p. 80), ao fazer uma pesquisa junto à Polícia Civil do Estado do Ceará, afirma que existem queixas não registradas na delegacia pois constituem conflitos interpessoais, como brigas entre vizinhos, agressões entre marido e mulher etc. São noticiadas pela população carente que busca na autoridade policial uma "solução paternal" para seus problemas. A autora diz que essa postura se justifica da seguinte forma:

Isso porque a polícia é uma das poucas instituições governamentais presentes em quase todas as comunidades pobres e que em determinados momentos acaba por prestar serviços que deveriam ser da competência de outros órgãos do Estado. Um exemplo comum é a condução de doentes e feridos aos hospitais pela polícia [...] é a polícia uma grande casa de assistência para a pobreza. (1989, p. 81).

OLIVEIRA (1984, p. 44), em sua pesquisa sobre as práticas judiciais exercidas pela Polícia Civil do Estado de Pernambuco na resolução de pequenos casos de natureza penal protagonizados pelas classes populares, além de mencionar o trabalho assistencial, afirma, quanto à função de resolução de conflitos desempenhada, que “a polícia, ao tratar dessas questões lá mesmo nas delegacias e postos policiais, está cumprindo o papel exato que dela esperam os que a procuram. Dito de outro modo: a mulher que apanha do seu companheiro não procura o comissário para que ele processe o seu agressor, e sim para que ele lhe aplique um corretivo”.

Conclui-se, diante do exposto, que a polícia civil desempenha um trabalho paradoxal. Se por um lado ela se utiliza da violência para a “repressão de crime”, por outro, assiste a esta mesma população carente com auxílio de toda ordem e na própria resolução de seus conflitos. Assim, ela é, naquele momento, vista como uma instância alternativa para a solução de problemas, com diversas deficiências, sim, mas passíveis de serem suprimidos por uma política alternativa. Este é o assunto do próximo capítulo.

CAPÍTULO III — A MEDIAÇÃO COMO POLÍTICA ALTERNATIVA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS: (RE)CONSTRUÇÃO DAS RELAÇÕES POLÍCIA-CIDADÃO

A mediação não é uma forma nova de resolução de conflitos, conforme noticia HULSMAN (1993, p. 123), mas ressurge na década de 70 como uma resposta à crise do sistema penal.

Sob essa perspectiva surgiram as políticas alternativas de resolução de conflitos, como a do Direito Penal Mínimo (minimalismo penal ou contração do Direito Penal) e a do abolicionismo penal, com algumas variáveis, às quais será feita rápida alusão a seguir.

2.1 — O MINIMALISMO PENAL

O minimalismo penal também considera o sistema penal deslegitimado, mas acredita que seja um mal necessário e propõe a contração desse sistema. Deslegitimação aqui engloba tanto os sistemas penais formais existentes como os futuros que não incorporem os postulados de contração minimizantes. (ZAFFARONI, 1991 p. 89).

O Direito Penal mínimo é uma política criminal não-intervencionista, que preconiza a redução da intervenção estatal. Suas características são: a descriminalização — a retirada do caráter ilícito do fato; a despenalização — adoção de medidas substitutivas ou alternativas à pena privativa de liberdade, de natureza penal ou processual; a descarcerização — consistindo em evitar ou reduzir a adoção da prisão cautelar. (GOMES, 1995, p. 78).

Para o Direito Penal mínimo é descriminalizar, reduzindo radicalmente a pena de prisão e com “recuperação de todos os limites do chamado ‘direito penal liberal’ sem nenhuma pretensão teórica de longo alcance que legitime o resto do sistema penal, isto é,

através de um programa mínimo e transitório de caráter pragmático.” (ZAFFARONI, 1991, p. 94).

Para FERRAJOLI (apud ZAFFARONI, 1991, p. 95-6), o Direito Penal mínimo se legitima pela reação formal ou informal violenta contra o delito. Acredita o autor na função preventivo-geral das penas, atuando na prevenção dos delitos e na das reações desproporcionais. Essa dupla função seria a defesa do fraco contra o forte, da vítima ante o delinqüente, do delinqüente face à vingança para o Direito Penal mínimo.

2.2 — ABOLICIONISMO PENAL

Acreditam os abolicionistas que o “sistema penal é um mal social”, devido a sua função estigmatizante, seletiva, não conseguindo atingir os fins a que se propõe e, além de tudo, rompendo os laços comunitários, e que “uma sociedade sem sistema penal já funciona sob os nossos olhos” (CAPELLER 1991, p.15), já que apenas uma pequena parte das condutas consideradas típicas pelo Direito Penal são criminalizadas e o restante faz parte da cifra negra.

Três são as razões apresentadas para a abolição do sistema penal: “é um sistema que causa sofrimentos desnecessários que são distribuídos socialmente de modo injusto; não apresenta efeito positivo sobre as pessoas envolvidas nos conflitos; e é sumamente difícil de ser mantido sob controle.” (HULSMAN, 1993).

Segundo HULSMAN, a abolição não deve ser apenas do sistema penal e do Direito Penal, mas deve acontecer também ao nível da linguagem, por considerar inadequada a utilizada no sistema penal. Tendo em vista ainda o fato de que a maior parte dos conflitos interpessoais se resolvem fora do sistema penal, de que o interesse das vítimas reside na recomposição dos danos e da paz, não demonstrando interesse na criminalização dos culpados, o autor propõe a substituição do sistema penal “por instâncias intermediárias ou individualizadas de solução de conflitos que atendam às necessidades reais das pessoas envolvidas.” (1993).

Entende HULSMAN (1993) que as situações problemáticas, como ele mesmo denomina a criminalidade, podem ser resolvidas pelas partes envolvidas, em encontros cara a cara, com a ajuda de um terceiro.

ZAFFARRONI 1991, p. 98) cita ainda as propostas de Thomas Mathiesen, na linha marxista, a estruturalista de Michel Foucault e a fenomenológico-historicista de Nils Christie. Apenas a proposta de HULSMAN é abordada neste trabalho.

CAPELLER (1992, p. 11) noticia outras políticas criminais, baseadas nas relações comunitárias, implementadas nos Estado Unidos desde os anos 70, que ensinavam os cidadãos a prevenir “eventos criminalizantes”, tendo para tanto uma base comunitária assentada e um trabalho policial democrático.

Também nos Estados Unidos, projetos de mediação penal foram praticados em San Francisco e New York. Na França, esses projetos também foram implementados, com características diferentes. Devem ser mencionados os projetos de Valence, Paris e Strasbourg. O principal foi o de Paris, por tratar da reconstrução dos laços sociais, no qual a mediação não se prendeu apenas ao aspecto penal, mas a todos os domínios da vida social (CAPELLER, 1993, p. 88).

Tendo em vista que o objetivo deste trabalho é o estudo da mediação, tanto de conflitos de natureza cível quanto penal (mas particularmente penal, desenvolvida na fase pré-judicial), não serão abordados outros tipos de política alternativa, nem no plano teórico, nem as experiências praticadas nos diversos países que buscam alternativas para o atual sistema penal.

Acredita-se que o caminho a ser percorrido por qualquer tipo de alternativa ao sistema penal atual passa por uma reformulação das relações entre a comunidade e as agências formais desse sistema. Como o alvo principal deste estudo é a verificação da ocorrência da mediação pré-judicial em uma instituição policial específica, como já foi mencionado anteriormente, ele privilegiou apenas o relacionamento entre a comunidade e a polícia.

2.3 — POR QUE HÁ A NECESSIDADE DE RECONSTRUÇÃO DAS RELAÇÕES POLÍCIA-CIDADÃO

O relacionamento entre a polícia e o cidadão, principalmente o procedente das classes carentes, que fornecem a grande maioria dessa clientela, sempre se deu em situações de conflito, litígio e tensão, em papéis antagônicos. Uma das características estruturais do sistema penal é a verticalização social e a destruição das relações horizontais ou comunitárias, o que contradiz os anseios dessa população que hoje clama por novas posturas policiais (ZAFFARONI, 1991, p. 15).

Em razão dessa estrutura, a comunidade “tem relações essencialmente ambíguas com a polícia, mas predominam os sentimentos de desconfiança e temor.” (BENEVIDES, 1983 p. 73).

Esta mesma autora ilustra sua afirmação com o depoimento de um jornalista:

Os policiais chegam num lugar, o pessoal já vira a cara, muda de lado. Você nota isso em todos os lugares, não há uma relação de amizade, de estima, de satisfação [sem grifo no original]; se você mora na rua que está o policial, você pode achar muito bom que ele passe lá, mas você não o convida a tomar um café, para tomar um aperitivo com você no sábado, para ir no aniversário do seu filho. (BENEVIDES, 1983, p. 73).

Por outro lado, os policiais vêem sua clientela como composta de suspeitos, malandros, ao mesmo tempo em que presta serviços assistenciais a essa população. Assim, a ambigüidade nas relações polícia-cidadão é recíproca.

Dessa forma, enquanto não se estreitar esse relacionamento, nenhum tipo de progresso no âmbito de qualquer política alternativa será levada a efeito. “Não há como conciliar o papel tradicional de policiar pessoas “potencialmente perigosas” com a idéia de promover uma integração comunitária com essas mesmas pessoas.” (SILVA, 1990, p. 22).

Crê-se que essa aproximação não seja nada fácil, pois dentro do sistema penal subsistem:

... criação e aprofundamento de antagonismos e contradições sociais e conseqüentemente o enfraquecimento e a destruição de vínculos comunitários, horizontais e de simpatia. Não é à toa que se permite e se fomenta que o sistema penal — mediante a deterioração regressiva de identidades e a criação de papéis artificiais (de ‘delinqüentes’, de ‘policiais’, ou de ‘juizes’) que venham a ocupar o espaço deteriorado — gere antagonismos entre diferentes grupos de carentes. [...] Tudo isto leva, em nossa região marginal, a se considerar o sistema penal como o maior obstáculo à paz social e, fundamentalmente, à coalizão civil frente ao exercício arbitrário do poder. (ZAFFARONI, 1991, p.145).

2.1.1 — Os Caminhos da Construção

CASTRO (1987, p. 255) é feliz ao afirmar que o incentivo, por parte da polícia, na solução de conflitos interpessoais dentro de um quadro de comunicação e não-violência, além da construção de uma nova imagem pública, estreitaria a distância entre aquela e o cidadão (Ver também a respeito desta questão SILVA, 1990, p. 22).

DIAS NETO (1992, p. 46), ao mencionar o programa de polícia comunitária na cidade de New York, afirma que o caminho para se incrementar os serviços policiais passa por uma redefinição nas relações entre policiais e cidadãos e que, para quebrar a distância, o gelo e a frieza no relacionamento, seria importante estabelecer um estilo de polícia em que ambos fossem responsáveis um pelo outro. Segundo ele, o programa de polícia comunitária tem dado bons resultados, conseguindo melhorar muito o relacionamento entre a polícia e os cidadãos.

Este tipo de programa é apenas uma opção. Não se inclui no plano deste trabalho a abordagem dos métodos utilizados por ele, mas parecem buscar a sensibilização da polícia para com os problemas comunitários, o que aqui, de forma precária, já vem acontecendo e que será mencionado posteriormente.

2.3.2 — O Papel da Polícia na Construção do Relacionamento Polícia– Cidadão

A sociedade moderna, de um modo geral, clama por uma reformulação do papel da polícia, no que não está só. SILVA (1990, p. 139) afirma que “a polícia de hoje, destarte,

deve ter um papel diferente do de somente fazer cumprir a lei e manter a ordem na base da força. Ela deve ser encarada como um serviço público essencial, à disposição da população”. Neste sentido, ver também BENEVIDES, 1983, p. 99; SILVA, 1990, p. 22; HULSMAN, 1993, p. 90, e CASTRO, 1987, p. 255.

Primeiramente, deve partir da polícia a disposição de tomar uma nova postura, de reformular seu papel junto à sociedade, pois, a princípio, não vislumbramos outro meio: ir ao encontro da comunidade para saber o que ela realmente entende por atividade policial e o que espera dela, quais suas prioridades no tocante a esse trabalho e, principalmente, conscientizar a comunidade de seus limites legais e estruturais, a fim de que haja harmonia entre as expectativas de ambas.

É importante também que o policial, no desenvolvimento do processo de integração, entenda “o contexto social onde desempenha o seu trabalho. Passa a ter uma visão de que a comunidade é formada por pessoas com distintos valores, estilos de vida, padrões sócio-econômicos, necessidades, interesses e percepções e que um dos elementos fundamentais para o trabalho policial é identificar essas diferenças entre eles.” (DIAS NETO, 1992, p. 47).

Por outro lado, é importante, segundo PACHECO (1994, p. 47) a construção de uma mentalidade policial diferenciada da militar, por ser a função policial diferente da do exército. Para o autor, em um estado de direito a polícia não pode ser concebida senão como um serviço comunitário, público, de proteção ou tutela de todo o conglomerado social e dos direitos e garantias individuais, enquanto que a mentalidade militar está orientada para o uso indiscriminado da força, sem repugnância alguma da brutalidade, portanto incompatível com a função policial, essencialmente protetora.

Entretanto, uma porta já está aberta, no caso catarinense, para que se efetive a aproximação entre a polícia e o cidadão: é o trabalho social (assistencial e de mediação policial) praticado por aquela em favor deste, como já foi mencionado anteriormente.

Os policiais, assim como “os funcionários que intervêm na máquina penal não são, por si mesmos, necessariamente repressores; que muitos no fundo, lamentam ter que punir; que provavelmente, não acreditam no sistema”. (HULSMAN, 1993, p. 61). Se não fosse dessa forma, não encontraríamos a polícia desempenhando funções extralegis sociais (de

assistência e de mediação), ou seja, os policiais, apesar de muitas vezes serem considerados violentos no exercício de suas funções legais, são também sensíveis aos problemas alheios.

2.3.3 — O Papel da Comunidade

A parte destinada à comunidade seria, primeiramente, a disposição de construir um bom relacionamento com a polícia e de cooperar para que realmente se efetive esse empreendimento. A outra parte cabe à polícia, porque a comunidade é a maior interessada na concretização de uma nova postura policial.

As comunidades, em favor delas próprias, deveriam reconstruir as relações horizontais, estimulando “a criação artística, coletiva, música nas ruas, retorno aos lugares que transmitiam de forma mais direta e personalizada as notícias; recreação dirigida; [...] estimulação de esportes para canalizar a agressividade.” (CASTRO, 1987, p. 257).

Importante, por outro lado, que a comunidade passe a ser mais atuante e traga para si a responsabilidade de controlar externamente a polícia, exigindo não apenas os serviços como também qualidade em sua prestação, pois o mais democrático dos controles da polícia é o que exerce diretamente a comunidade (PACHECO, 1994, p. 48). Segundo este autor, entre a polícia e a comunidade não pode divórcio ou antagonismos, já que um relacionamento amistoso traz vantagens para ambos, além da legitimidade e do apoio por parte do cidadão à polícia.

Controle da polícia pela comunidade não pode significar, desde logo, interferência nas investigações policiais, senão acesso a informações sobre organização, recursos e funcionamento do corpo policial por parte de indivíduos ou grupo de cidadãos que revelem um legítimo interesse nesses aspectos, assim como facilidades ao público em geral para apresentar queixas por atuação indevidas e dar seguimento às investigações disciplinares a que derem lugar. (PACHECO, 1994, p. 48).

De qualquer sorte, seria importante, também, que a comunidade entendesse que a prevenção e a repressão de conflitos é de sua responsabilidade, tanto quanto do Estado.

2.3.4 — O que vem a ser Mediação

DÜNKEL explica que muitas vezes se usam como sinônimos conceitos como:

... reparação de danos, conciliação delinqüente-vítima, reconciliação e regulação de conflitos, apesar de abarcar parcialmente conteúdos de dimensões diversas. Os conceitos mais altos são o de reconciliação e regulação de conflitos, por se tratar de uma ampla reconstrução da paz social ou, no caso, de apaziguamento de conflito gerado pelo delito ou por causa dele. A conciliação delinqüente-vítima e a reparação de danos, pelo contrário, se referem melhor a circunstâncias externas de uma prestação de reparação material ou imaterial. (1991, p. 48).

Mediação é o recurso voluntário de duas partes em conflito a um terceiro, neutro (mediador), que tenta, através da organização de trocas entre as partes, permitir-lhe confrontar seus respectivos pontos de vista e procurar, com sua ajuda um caminho ao conflito que as opõe. (BONAFÉ-SCHMITT, 1991, p. 223) e DENAT, 1992, p. 59). Porém, cabe ressaltar que a solução deve ser encontrada pelos dois primeiros. Já na conciliação ou resolução, composta também por três pessoas, entre elas dois em conflito, o acordo é proposto pelo terceiro (DENAT, 1992, p. 60).

O mediador é aquela pessoa que, procedente das áreas do direito, da psicologia, e/ou da assistência social, treinado ou não na arte de escutar, ajuda as partes a encontrarem um denominador comum para seu problema ou conflito social, seja através da reparação de danos, seja através de novas posturas de ambas as partes.

O objeto da mediação são os pequenos delitos, como injúria, difamação, calúnia, lesões corporais leves, apropriação indébita, furto entre familiares, brigas entre vizinhos, marido e mulher, pais e filhos etc., ou seja, conflitos ou litígios de ordem interpessoal, em que a grande maioria dos envolvidos já se conheciam.

O alvo principal da mediação deve ser o acordo e não a responsabilidade pelo fato conflituoso, para que as partes tomem consciência do problema que as envolve e aprendam a administrá-lo.

Segundo HULSMAN (1993, p. 104), no “plano social, trata-se igualmente de aprender a negociar o estado conflituoso, que é a condição normal de vida dos homens em sociedade. Toda vida em sociedade supõe o choque de mentalidades, de interesses, de ponto de vistas diversos — e divergentes. Um acordo é sempre fruto do reconhecimento e da aceitação mútua de diferenças. E o acordo deixa subsistirem as tensões.”

Para ELIÇABE-URRIOL (1993, p.17), o “objetivo único da mediação é a facilitação de tomada de decisão conjunta”. ROBERTS (apud ELIÇABE-URRIOL, 1993) menciona três tipos de mediação:

1 — Mediação de intervenção mínima — caracterizada por estabelecer e manter o contato entre as partes; prover um foro no sentido físico, onde se podem encontrar cara a cara; constituir o mediador uma presença neutra que suporta o projeto de negociação; e estimular um duplo fluxo de informações;

2 — Mediação de intervenção dirigida — que compreende: obter e ministrar informações sobre as partes e seus conflitos; identificar e valorar as opções disponíveis para eles; e persuadir as partes a que adotem os cursos da ação que ele ou ela estimam, à luz de sua experiência profissional, ser a mais conveniente para as particulares circunstâncias do momento;

3 — Mediação de intervenção terapêutica — compreende: examinar e valorar as relações intercaladas (misturadas); logo proceder a uma intervenção corretiva que corrija o mal funcionamento ou ao menos que obtenha um acordo das partes e que o reconheçam; e buscar uma decisão conjunta estribada à luz das transformações obtidas com a ajuda das técnicas terapêuticas.

A mediação policial praticada nas delegacias de polícia catarinenses é bastante singular, mas poderia ser considerada um misto dos dois primeiros modelos.

2.3.5 — A Mediação Policial como Celebração da Comunhão entre Polícia e Comunidade

A resolução de conflitos através da mediação não é uma prática nova. HULSMAN (1993, p. 123) noticia que na França o *Règlement des Assemblées de Mme de La Moignon, Première Présidente du Parlement de Paris* previa este tipo de prática.

Segundo este autor, o regulamento, que data de 1671, sob a rubrica de processos e querelas, atribuía às *assemblées*, compostas por duques, membros da Câmara Alta, conselheiros do Estado, advogados, procuradores, oficiais do rei, abades, doutores da Sorbonne e outros de várias qualidades, além do clero, a incumbência de “trabalharem na mediação de todos os processos e querelas.” (HULSMAN, 1993, p. 123).

Esse trabalho mediador se devia ao fato de que, na época, não havia separação entre Estado e Igreja, sendo essa tarefa confiada ao clero e a autoridades civis. Os padres, durante a missa, conclamavam o povo a servir de mediador. As partes envolvidas em conflitos passavam de um mediador a outro, até chegarem a um acordo. Não havendo acordo, previa-se um procedimento de arbitragem, desenvolvido em sucessivas fases, perante diferentes pessoas. (HULSMAN, 1993, p. 124-5).

DÜNKEL (1991, p. 48) relata que, a partir da década de 70, na Europa, visando à reparação da vítima, organizações de ajuda à liberdade condicional e outros serviços sociais da Justiça passaram a tematizar a conciliação delinqüente-vítima no interesse da ressocialização do delinqüente.

Segundo CAPELLER (1991, p. 11), uma “das alternativas penais muito difundidas hoje em dia nos países centrais baseia-se nas experiências de mediação e conciliação. [...] alguns projetos centrados na mediação penal foram colocados em prática nos EUA, principalmente os *Community Boards Programmes*, em San Francisco, a partir de 1976, e o *New York Programme*, em 1981”.

DÜNKEL (1991) menciona programas de conciliação delinqüente-vítima praticados em diversos países da Europa Ocidental, nos Estados Unidos e no Canadá, desde a década de 70, alguns mesmo previstos em lei. Acrescenta que estes programas existem em três níveis: na fase pré-judicial, na fase judicial e na fase de execução da pena.

Na maioria dos países relacionados por DÜNKEL (1991), a conciliação delinqüente-vítima se dá em delitos praticados por menores e nos de pequena monta, principalmente os crimes contra o patrimônio, em que a vítima é ressarcida.

Pode-se concluir, pelo exame dos programas citados por DÜNKEL (1991), que estes, em sua maioria, tem como alvo principal da mediação a reparação do dano pelo delinqüente, beneficiando-o com a suspensão condicional do processo ou, em alguns casos, impondo-lhe apenas uma pena acessória de prestação de serviços à comunidade ou uma multa.

De todos os programas arrolados por DÜNKEL (1991, p. 52), o desenvolvido na Inglaterra e no País de Gales, em nível pré-judicial, chama a atenção porque, a partir de 1986, a polícia ganhou capacidade de arbítrio para o trabalho de conciliação delinqüente-vítima, o que também é praticado nos países submetidos à *Common Law*, como Estados Unidos, Canadá ou Austrália.

No Brasil, somente com a promulgação da Lei nº 9.099/95, foram criados os juizados especiais cíveis e criminais, dando-lhes competência para conciliação, julgamento e execução das infrações de menor potencial ofensivo, passando para sua atribuição a apreciação de diversos crimes e contravenções penais, apenados com pena máxima não superior a dois anos e sob certas condições.

2.3.6 — A Mediação Policial Praticada nas Delegacias de Polícia Catarinenses

Sabemos que a Polícia Civil não possui competência judicante. Entretanto, o Código Penal do Império, de 1830, atribuía explicitamente à polícia essa competência sobre alguns pequenos delitos de natureza pessoal, que eram capitulados sob a designação de “crimes policiais”, segundo OLIVEIRA (1984, p. 189).

Não podemos afirmar se esse código consolidou uma prática da época ou se instituiu novas funções policiais. O fato é que apesar de essas funções não estarem mais previstas em lei, são desempenhadas pela Polícia Civil de Santa Catarina e por outras polícias civis do País, ainda nos dias atuais.

Não foram raras as vezes em que membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, informalmente assediados pelo público para a solução de conflitos interpessoais, os encaminharam, também, informalmente, à autoridade policial.

A pesquisa empírica realizada junto aos delegados de polícia catarinenses mostrou alguns pontos importantes que contribuirão para a formação de um conceito próprio de mediação penal.

É com base na pesquisa empírica que se pode afirmar que, nas delegacias de polícia catarinenses, a mediação penal é praticada de acordo com o modelo acima mencionado.

Assim, a mediação policial praticada nas delegacias de polícia de Santa Catarina origina-se do atendimento solicitado por uma das partes, que, por sua vez, é submetida a um encontro cara a cara com a parte *ex adversa*, na presença do delegado. Este, visando a um acordo, permite que as partes, juntas, encontrem a solução para seu problema, propõe um acordo ou o impõe.

Os conflitos sociais resolvidos nas delegacias, tendo por mediador o delegado de polícia, constituem-se normalmente de ameaças, agressões físicas, calúnias, injúrias, difamações, apropriações indébitas, contravenções penais, mas também de querelas resultantes de locação de imóveis, separação de casais, guarda de menores etc., que constituem, para usar uma expressão da Lei nº 9.099/95, infrações de menor potencial ofensivo e que normalmente redundam em acordo.

A parte interessada procura a delegacia e, após registrar um boletim de ocorrência, solicita que a parte *ex adversa* seja intimada para, na presença do delegado, resolverem o problema que as envolve.

Quando as partes não chegam a um denominador comum sozinhas, o delegado normalmente propõe um acordo ou o impõe, como já foi dito. Para tanto, utiliza alguns padrões decisórios. Estes padrões também são utilizados pela Polícia Civil de Pernambuco, segundo OLIVEIRA (1984, p. 171):

1 — Retórica — quando o delegado orienta juridicamente as partes sobre o conflito que as aflige e as faz lembrar de valores éticos como família e paz social;

2 — Admoestação — são palavras duras, de descompostura, reprimenda, repreensão, dirigidas às partes ou apenas a uma delas, no intuito de serenar-lhes os ânimos. Segundo OLIVEIRA, não deixa de ser uma espécie de violência, ainda que não-física;

3 — Ameaça de burocracia — quando a autoridade policial ameaça com a instauração de inquérito ou seja, a introdução de uma ou ambas as partes no sistema penal;

4 — Violência — quando o delegado instaura inquérito e/ou prende.

Cabe salientar que esse conflitos são, em sua maioria, interpessoais, sendo os padrões decisórios usados na ordem crescente. Entretanto, quando se tratam de questões patrimoniais, como roubo ou furto, ou seja, conflitos entre classes, há uma inversão na ordem.

No transcorrer do capítulo seguinte, que trata da pesquisa empírica, os pontos antes referidos se tornarão mais claros, já que há a união entre a teoria e a prática.

CAPÍTULO III — FUNÇÃO MEDIADORA DA POLÍCIA CIVIL CATARINENSE: UM ESTUDO EMPÍRICO

3.1 — PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo foi realizado dentro dos moldes da pesquisa qualitativa. O universo considerado para a realização da pesquisa foi composto por 54 delegados de polícia lotados na Região da Grande Florianópolis, Estado de Santa Catarina, que possuíam, no mínimo, quatro anos no exercício da função em delegacias de polícia, sem qualquer punição disciplinar. Também foram considerados, para o perfil desejado, aqueles que se encontravam afastados das delegacias por um período não superior a dois anos.

Dos 54 delegados de polícia que se encontravam dentro do perfil acima referido, foram entrevistados 18, ou seja, 33,33% do total do universo estudado.

O instrumento de coleta de conteúdos, denominado entrevista, foi constituído de duas partes. A primeira contemplou a caracterização dos entrevistados, enquanto a segunda foi composta de 8 perguntas abertas a respeito do processo de mediação na Polícia Civil catarinense.

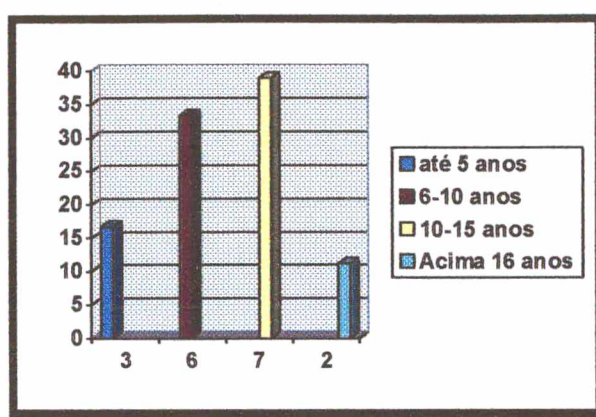
Os conteúdos foram coletados no mês de setembro de 1995. Após a coleta, eles foram dispostos em categorias que passaram a incorporar os relatos mais significativos a respeito de cada uma delas.

Em seguida, os relatos de cada categoria foram interpretados à luz do quadro teórico presente no estudo, bem como através de observações e percepções oriundas da experiência assimilada no exercício da atividade policial.

O estudo também utilizou-se da análise documental, pela verificação dos boletins de ocorrência registrados, no período de fevereiro a dezembro de 1995, na 9ª Delegacia de Polícia da Capital (Florianópolis, SC) e de termos circunstanciados e de audiências do Juizado Especial Criminal do Fórum da Comarca de Palhoça, SC, no período de janeiro a maio de 1996.

A tabela demonstra que a grande maioria, ou seja, 83,34%, possui tempo de serviço na Polícia Civil acima de 10 anos. Isso representa larga experiência na atividade policial e, como já foi dito anteriormente, estabilidade profissional. Apenas 16,66% tem tempo de serviço que varia entre 5 e 10 anos, tempo suficiente para assimilarem experiência e valores da instituição.

Figura 4 - Tempo de Serviço na Função

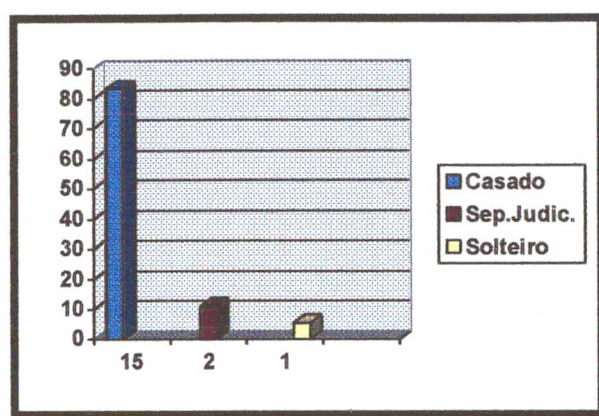


Como se pode observar, 83,34% dos entrevistados possuem tempo de exercício na função de delegado de policial, percentual coincidente com o mencionado anteriormente, de tempo de serviço na instituição, o que leva a crer que são delegados com experiência anterior em outras funções policiais, e que reforça a idéia de larga experiência policial, quer na função na delegado, quer em outras. Já o pequeno percentual de 16,66% com tempo de serviço inferior ou igual a cinco anos demonstra que são pessoas sem experiência anterior na atividade policial, mas poderão representar a introdução de novas mentalidades, de novas formas de pensar e agir dentro da atividade policial, o que é de grande valia.

3.2 — DESCRIÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS CONTEÚDOS

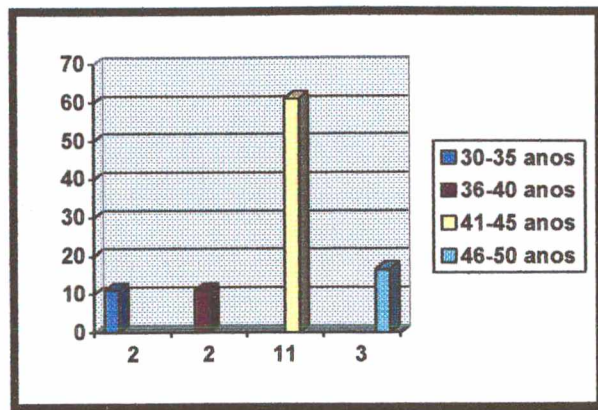
3.2.1 — Caracterização dos Entrevistados

Figura 1 - Estado Civil



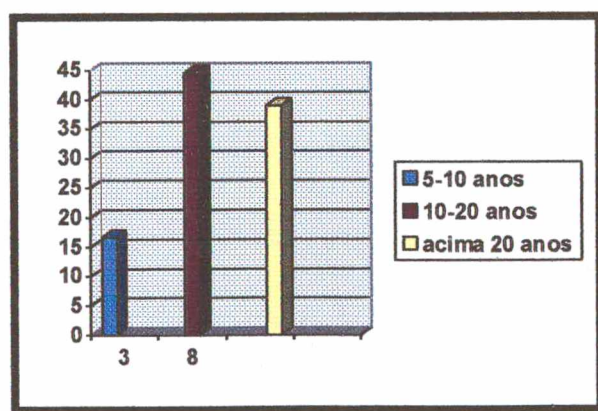
Quanto ao estado civil dos respondentes, como mostra figura acima, 83,4% são casados, número este bastante expressivo. Já 11,1% são separados judicialmente e apenas 5,5% são solteiros. Os números nos levam a crer que possivelmente representem a estabilidade, seja emocional, seja profissional dos entrevistados.

Figura 2 - Idade



De acordo com a figura acima, pode-se observar que a grande maioria dos entrevistados encontra-se em uma faixa etária compreendida entre os 41 e os 45 anos, o que demonstra maturidade cronológica e pressupõe boa experiência de vida. Entretanto, o conjunto dos números da tabela demonstra que os entrevistados estão em pleno vigor físico e mental.

Figura 3 - Tempo de Serviço na Instituição Policial



3.2.2 — Razões do Desempenho da Função Mediadora

Sabemos que a polícia não possui competência judicante. Entretanto, o Código Penal do Império, de 1830, atribuía explicitamente à polícia essa competência sobre alguns pequenos delitos de natureza pessoal, que eram capitulados sob a designação de “crimes policiais”.

Segundo BASTOS (apud OLIVEIRA, 1984, p. 189), cabia ao delegado, após processo sumaríssimo, “Obrigar a assignar termo de bem viver aos vadios, mendigos, bêbados por habito, prostitutas que pertubam o socego publico; e aos turbulentos que, por palavras ou acções, offendem os bons costumes, a tranquillidade publica e a paz das familias”.

Foi na década de 1840, em razão do fracasso da instituição do júri, que a lei processual (Regulamento nº 120, de 31.12.1842, arts. 12, §2º, e 2º, §1º) transferiu do júri parte de sua competência para a polícia, que passou a ter funções judiciais, e foi a partir de 1870 que passou a vigorar o sistema de duplo inquérito (KANT DE LIMA, 1995).

Não podemos afirmar se esse código consolidou uma prática da época ou se instituiu novas funções policiais. O fato é que, apesar de essas atribuições não estarem mais previstas em lei, são ainda desempenhadas pela Polícia Civil catarinense e por outras polícias, nos dias atuais. É o que se pode concluir da observação de VALADÃO (apud OLIVEIRA, 1984, p. 190):

A verdade é que o povo brasileiro guarda na memória os bons serviços policiais do passado. É curioso que as nossas delegacias sejam ainda procuradas por pessoas que pedem a aplicação dos termos de ‘segurança’ e de ‘bem viver’. Tais medidas foram eliminadas pelos Código Penal de 1890, sendo substituídas pelo crime de ameaça e de vadiagem. [...] O assunto merece estudos e pesquisas que talvez aconselhariam a vigência de novo dos famosos termos. Além dos pedidos para aplicação dos termos de segurança e bem viver, os delegados de polícia poderão apontar as solicitações feitas para que se dê ‘uma surra’ em seus desafetos pelos queixosos de delitos de ameaça, provocação, briga de vizinhos, etc., de que os expedientes policiais sempre sobrecarregados [sem grifo no original].

Essa solicitação do público a que se refere VALADÃO (apud OLIVEIRA, 1984) ainda perdura nos dias atuais em Santa Catarina, pois os delegados de hoje continuam a desempenhar essa função já revogada por lei.

Nesse sentido, dois entrevistados se manifestaram: “Obrigatoriamente, o delegado tem que fazer. Ele não pode fugir, tem que fazer”. “Em todas as delegacias a gente se vê obrigada a fazer esse trabalho até como uma forma de prevenção, antes que aconteça caso mais grave.”

A resposta dos delegados leva à conclusão de que essa função, apesar de não estar dentre aquelas determinadas constitucionalmente, ou sequer em lei, continua sendo exigida pela população, como uma necessidade. Talvez porque, órfãos de uma Justiça que as assistisse, as classes menos favorecidas buscaram suprir esta deficiência se socorrendo de um outro órgão público que está presente em todas as comunidades, acessível diuturnamente e que lhes é familiar.

Por sua vez, os delegados, ao serem questionados sobre as razões que os levam ao desempenho dessa função, alegaram principalmente a prevenção e a condição sócio-econômica da população que busca esse serviço. Mas outros também foram os motivos: dever, casos corriqueiros que não redundam em inquérito policial, exigência da comunidade. É o que se conclui da afirmação de um entrevistado: “Muitas vezes, face às condições miseráveis das pessoas, digamos assim, a falta de recursos ou outros meios, para que eles consigam resolver suas pendências, como delegado, intimava muitas vezes a outra parte, mas antes deixava explícito que realmente não seria competência, estava tentando resolver a coisa para evitar, prevenir um futuro crime”.

HULSMAN e BERNAT DE CELIS (1993, p. 61) afirmam que “os funcionários que intervêm na máquina penal não são, por si mesmos, necessariamente repressores; muitos no fundo, lamentam ter que punir; que provavelmente, não acreditam no sistema”. Assim, possivelmente, o policial que, por seus gestos, educação, meio social e econômico, tem sua condição igualada à daquele que irá reprimir, seja sensível a sua situação de carência e impotência para resolver seus problemas e necessidades básicas.

OLIVEIRA (1984, p. 44) coloca muito bem este problema quando afirma:

... a polícia satisfaz a essas demandas, estas últimas, por seu turno, satisfazem às necessidades de economia orçamentaria do Estado. [...] Como o Estado, na qualidade de

administrador de recursos escassos que é, só age sob pressão (ao contrário, aliás, do que diz a lenda), não há por que prover um serviço que não é solicitado, que é claro, que além do mais um de seus órgãos já provê a baixo custo.

A questão também é que a clientela que busca esse serviço é, em sua maioria, pertencente às classes menos favorecidas, que não têm vez nem voz junto ao Poder Público, razão por que esse serviço é prestado de forma precária, o que será abordado mais adiante, e a baixos custos.

A polícia, por si só, tem inúmeras incumbências legais que são precariamente desenvolvidas face à falta de estrutura material e humana de que sempre padeceu. Entretanto, além dessas funções, ela desempenha outras, as extralegis, que são a social (mediação ou resolução de conflitos e assistência social) e a de violência. A precariedade da prestação dos serviços policiais se deve, sobretudo, a esse acúmulo de funções e à abissal falta de estrutura.

A Polícia Civil catarinense, como já foi dito anteriormente, possui função social, utilizando grande parte de seu tempo e aparato policial para atender à população que, por sua vez, exige a prestação desse trabalho, pois essa competência faz parte de seu imaginário e normalmente não aceitariam um não como resposta. Assim, a atividade policial é muitas vezes um paradoxo, pois ao mesmo tempo em que reprime um crime, apontando seu autor e o colocando no interior de uma cela, muitas vezes assiste sua família com outros serviços, como encaminhamento a hospital, sanatórios, aconselhamentos para pais, filhos, encaminhamento de drogados e alcoólatras, obtenção de passagem etc., sem mencionar o excesso de violência com que atua.

Visto que as funções extralegis ocupam grande parte do tempo e do aparato policial, resta bem pouco para as funções legais.

O mais interessante sobre a função mediadora ou de resolução de conflitos de maneira informal é que, apesar de ser prestada pelos delegados de polícia e, algumas vezes, por comissários, no caso catarinense ela é negada pela própria instituição. Não ocorre o reconhecimento por esse trabalho aos que o praticam. Também é observada a ausência de suporte teórico e prático por parte da Academia de Polícia, que sequer menciona sua existência. Não há, com isso, estatística policial sobre o assunto. Por sua vez, os delegados, de forma unânime, nas entrevistas, afirmam não ser de sua competência o desempenho dessa função, muito embora a desempenhem.

Neste sentido se posicionaram os entrevistados:

Mas não é função específica do delegado. Ele poderia simplesmente rejeitar. Não é função específica. Mas é uma função que não deve ser negada pelas condições do povo brasileiro, condições econômicas do povo.

Bem eu sempre antes de resolver qualquer caso desses, eu orientava as partes que não era função do delegado, que a gente estava atuando naquele caso, daquela forma, a pedido das partes...

A polícia, ao desempenhar a função mediadora, atua da forma como esperam os que a procuram, pois essa clientela não quer a formalização legal de seu problema, ainda que na condição de vítima. Simultaneamente, descumpre a lei, já que deixa de instaurar inquérito desses casos, que constituem pequenos delitos, contravenções e outros, fazendo uma espécie de seleção dos conflitos a serem encaminhados ao Poder Judiciário, pois manda apenas os considerados por ela como os mais relevantes, colaborando com o Judiciário no sentido de eximi-lo do trabalho de apreciação deste casos.

Em se tratando de função extralegal, em que o ponto preponderante é a informalidade, informal também é o acordo, embora tácito, que existe entre delegados, juizes e promotores, no sentido de que é na delegacia que esses casos, ou crimes de menor potencial ofensivo, devem ser resolvidos. Veja-se o posicionamento de um juiz: “A autoridade policial atua como juiz e logo dá o veredito aos envolvidos, que lá mesmo celebram transações e nada registram; [...] que se revela, na maioria dos casos envolvendo infrações de menor potencial ofensivo”. (MACHADO 1995, p. 49).

Por outro lado, do ponto de vista da clientela que se serve deste trabalho, “a polícia, ao tratar dessas questões lá mesmo nas delegacias e postos policiais, está cumprindo o papel exato que dela esperam os que a procuram. Dito de outro modo: a mulher que apanha do seu companheiro não procura o comissário para que ele processe o seu agressor, e sim para que ele aplique um corretivo.” (OLIVEIRA, 1984, p. 44).

Costume e carência são as razões que, juntas ou individualmente, motivam as classes menos favorecidas a buscarem na polícia civil um órgão de mediação ou resolução de conflitos. Os motivos pelos quais ela presta esse serviço seriam a sensibilidade dos policiais para com essa clientela e a prevenção, na qual acreditam muitos delegados.

3.2.3 — A Função Mediadora da Polícia Civil Catarinense

A função mediadora praticada nas delegacias de polícia constitui-se da gestão de pequenos conflitos sociais, em sua maioria de natureza pessoal, tendo por características a informalidade, a oralidade, a celeridade, a busca de conciliação e a economia, tanto para as partes como para o Estado, tendo por mediador o delegado de polícia.

Os conflitos sociais originam-se normalmente de ameaças, agressões físicas, calúnias, injúrias, difamações, apropriações indébitas e contravenções penais, além de outros conflitos que não são qualificados penalmente, como locação de imóveis, separação de casais, guarda de menores etc. e que, normalmente, redundam em acordos.

Após devidamente registrados em boletim de ocorrência e a pedido do comunicante, a pessoa que efetuou o registro é encaminhada ao gabinete do delegado, solicitando que seja resolvido seu problema, sendo então a outra parte intimada para o dia imediato ou à conveniência do solicitante.

Em dia e hora marcados as partes comparecem à delegacia e, após encaminhamento ao gabinete do delegado, cada uma de per si faz suas alegações, algumas vezes fazendo-se acompanhar de testemunhas, as quais sequer foram solicitadas ou intimadas. O delegado ouve as partes e normalmente propõe um acordo. Outros devolvem o conflito às partes para que, juntas, encontrem um denominador comum; não surgindo o acordo, expõe sua posição e sugere uma solução.

À informalidade característica desse procedimento acrescentem-se a possível falta de preparo dos delegados para a função e o acúmulo dessas ocorrências. Tudo isso resulta em uma total falta de uniformidade no tratamento dos casos. Assim, cada delegado tem sua maneira própria de procedimento. Alguns, talvez ou a maioria, agem da forma citada. Outros, no entanto, ouvem as partes separadamente, para evitar conflitos entre ambas, e somente no momento do acordo as colocam frente a frente. É o cara a cara.

Desta forma afirmou um respondente:

O primeiro passo é o atendimento no comissariado. [...] faz o registro, boletim de ocorrência obrigatório, e depois as pessoas são todas intimadas pelo delegado para comparecer na

delegacia como se fosse um ato preparatório, vamos dizer assim, um ato de conciliação mesmo [...] cada delegado tem o seu modo de agir, mesmo porque não há uma regra para isso [...]. Eu atendia as partes separadas, escutava as partes separadas e no mesmo dia ou no outro, eu colocava todo mundo na minha sala e nós íamos conversar.

Quando, na intermediação de algum caso, persiste a dúvida, os delegados solicitam às partes provas necessárias, como testemunhal ou documental, e marcam nova audiência para breve. Outros não se interessam por provas, acreditam que tem de encontrar um denominador comum entre as partes ou ajudá-las a isso, sem se preocupar em saber quem está falando a verdade ou quem está mentindo.

Neste sentido se manifestou um entrevistado:

Eu procurava dar crédito às duas partes, valorizando o que eles diziam, entende, sem tirar o mérito do que cada um dizia. Para eles mostrava um conduta imparcial [...] Não dizia assim: olha você tem razão ou você tem a razão parcial, mas simplesmente tentar sair dali empates; os dois saindo dali selavam a paz, era esse o objetivo final da gente.

Os padrões para resolução de conflitos usados pelos delegados assemelham-se aos usados pelos policiais pernambucanos citados por OLIVEIRA (1984):

1. A retórica é o ponto principal para conscientizar as partes sobre o conflito por que passam, finalizando a audiência com a proposta de um acordo. [...] reunia as pessoas ouvia cada um, fazia com que cada um fale uma vez, coisa que talvez sem a presença de um estranho eles não consigam e diante disso, olha então de hoje em diante vamos colocar uma pedra em cima, vamos se dar melhor, se for possível vocês não briguem, vocês voltem aqui falar comigo. Esse ponto de orientação de apoio, as vezes as pessoas voltavam ou eram chamadas outra vez ...

2. A ameaça de violência e a violência, ou seja, a ameaça ou a instauração de inquérito após a retórica, é um argumento utilizado pelos delegados para a aceitação do acordo.

Assim pensa um dos delegados entrevistados: “Quando a gente percebe que o caso vai se dirigir para uma situação de risco, por exemplo, briga entre marido e mulher. Quando o marido bate muito na mulher, reiteradamente, a gente procura resolver na delegacia. Então, quando não há solução, a gente instaura inquérito policial, como uma forma de intimidação, porque a lei mesma prevê que a gente tem que instaurar.”

Quanto à admoestação, caracterizada por palavras de descompostura dirigida às partes, fica difícil caracterizá-la em uma entrevista gravada, pois os delegados não se sentem à vontade para assumir essa postura. Porém, a experiência na atividade policial, na condição de delegada, autoriza a afirmação de que essa prática existe e é corriqueira.

Observam-se pontos em comum entre a polícia catarinense e a pernambucana, além dos padrões decisórios citados, como: a forma de atendimento dos casos; a pouca valorização atribuída pelos policiais à função de mediação, aliada à pouca motivação no atendimento; o desempenho da função assistencial; o registro prévio dos conflitos a serem atendidos; a predominante natureza pessoal dos casos; a não-padronização dos atendimentos; rapidez, informalidade e oralidade na mediação; o atendimento por solicitação do interessado; a prevenção como argumento principal no desempenho da função mediadora.

Conclui-se com OLIVEIRA (1984, p. 162) que “é possível à polícia tratar desses conflitos de um modo informal, à base da retórica, e dispensando a burocracia e a violência porque, antes de serem classistas, eles são pequenos delitos interpessoais e intra-classes”.

3.2.4 — Resultados Práticos da Resolução de Conflitos Sociais

Ao serem questionados quanto aos resultados desse atendimento, a grande maioria dos delegados mencionou a prevenção ou o fato de que muitos inquiridos deixam de serem instaurados com a utilização dessa prática. Acrescentaram que, não obstante a falta de qualificação, conseguem resolver cerca de 80% dos casos baseados na experiência profissional. Segundo se depreende das entrevistas abaixo:

... nós tínhamos um resultado em torno [...] em torno de 70% digamos. Isso correspondia a nossa expectativa. Não voltavam, paravam de brigar, havia acerto.

É o que eu falei para a senhora no início da entrevista: 80% dos casos a gente resolvia e os outro 20%, por falta de conhecimento, mais técnica conforme eu relatei anteriormente, a gente deixava de atender por não ter conhecimento e profundidade no assunto.

Particularmente importante é o depoimento de um dos respondentes porque, além de resumir o pensamento dos demais delegados de polícia, é hoje um dos dirigentes da Polícia Civil:

O trabalho no fundo é fantástico. Não só eu faço isso, acho que 98% dos delegados de polícia de Santa Catarina fazem isso, acho que até do Brasil. Eu acho que é um bom atendimento, é um trabalho comunitário. Você está fazendo um trabalho que ninguém faz, esta dando uma chance para as pessoas de resolver os problemas deles sem procurar um advogado, procurar outro tipo de pessoa, sem gastar dinheiro. [...] você está levantando um problema que ninguém levantou. Eu nunca pensei que ia falar um dia para alguém sobre isso que nós fizemos e é importantíssimo. Não valorizamos e realmente é um trabalho fantástico.

O resultado mais evidente do trabalho de mediação policial está em se dar uma resposta ou não se deixar de dar uma resposta a uma clientela necessitada, que busca em um órgão público, principalmente em uma autoridade, ajuda para solucionar seu problema, pois, embora seja pequeno, sob a ótica de muitos juristas e da própria lei, que o denominou de delito de menor potencial ofensivo (Lei nº 9.099/95), para as partes envolvidas trata-se sempre de um grande problema.

Com esse trabalho, a polícia passou para os interessados o domínio sobre seu próprio conflito, ou seja, ela deixou de agir *ex officio*, para agir somente por provocação da parte.

3.2.5 — Qualificação Adequada do Mediador

A grande maioria dos delegados entrevistados afirmou que lhes falta qualificação para o atendimento destes casos, como noções de psicologia, relações humanas, assistência social, atualização nas áreas de direito de família, direito civil e outros, e atribuem seu bom desempenho, ou seja, o êxito de cerca de 80% de acordos, à experiência profissional e pessoal.

Apenas um dos delegados disse que o ideal seria que pessoas qualificadas nas áreas de psicologia e assistência social os ajudasse no atendimento deste casos.

Um outro fator importante citado pelos entrevistados, que está diretamente ligado à qualidade do serviço, é a contraprestação pecuniária, considerada injusta pelos delegados. Percebe-se que essa insatisfação compromete seu desempenho.

OLIVEIRA (1984, p. 157), em seu estudo sobre a Polícia Civil pernambucana, afirma: “o comissário parece monopolizar as funções judicantes com vocação e empenho. Já na 5ª agência, bem ao contrário, ele parece pouco ligar para isso — até na atitude de ler jornais enquanto os casos vão se desenrolando.”

Mas adiante, o mesmo autor diz (1984, p. 176): “As atitudes adotadas pela autoridade policial tanto podem depender das características e desenvolvimento do caso, quanto do humor ou disponibilidade no momento do próprio comissário. [...] uma das variáveis a serem consideradas é a própria vocação ou interesse do comissário nesse tipo de função.”

A resposta de um dos entrevistados sintetiza muito bem a realidade quanto à qualificação profissional na resolução de conflitos sociais:

Você sabe que na academia de polícia nós não fizemos isso. Nós fizemos pela experiência. Só pela experiência e pelo espírito comunitário que nós temos. Todo delegado tem, como falei; atende sempre de porta aberta pra resolver os problemas da comunidade mais rápido possível. Preparados! nós não temos uma técnica para atender esses casos, eu nem sei se existe uma técnica para atender. Eu nunca li um livro, por exemplo, que fale sobre, em lugar nenhum, e ninguém nos diz que nós somos obrigados a fazer [...] Então os delegados falam que é questão até de costume, o delegado [...] há muito tempo aplica o direito alternativo, de criar um meio para resolver em parte, sem criar na verdade um atrito no papel...

Pode-se perceber que, além da falta de preparação para melhor desempenhar a função mediadora, falta, aos delegados de polícia, também, a consciência de sua importância dentro de um contexto social. Para eles, esse trabalho é visto como incômodo, ocupando o tempo que seria destinado às funções legais, já que não há obrigação legal de exercê-lo, nem remuneração compatível, sem mencionar o fato da vocação.

3.2.6 — A Satisfação das Partes sob a Ótica dos Delegados

A busca da polícia por parte de pessoas pertencentes às classes menos favorecidas, como instância de resolução de conflitos, como a única saída para suprir a ausência do Poder Judiciário, ao qual não têm acesso, de forma rápida, barata e informal, desde tempos imemoriais, leva a crer que há, de certa forma, satisfação por parte daquela no serviço prestado.

Em todas as sociedades humanas existem pessoas que têm problemas de dívidas, roubo, infidelidade, emprego, consumo, injúria pessoal. Muitas dessas pessoas procuram fazer alguma coisa a respeito de seu problema, recorrendo às agências de solução criadas para essa finalidade pela sociedade. E se por esses meios tradicionais elas não obtêm satisfação, criam novos fóruns através dos quais buscam obter 'justiça'. (LUCIANO, apud NADER e TODD, 1978, p. 1-2).

Segundo muitos dos delegados entrevistados, a satisfação das partes era percebida pelo fato de não retornarem à delegacia com o mesmo problema e pelo fato de que alguém se dispôs a ouvi-las e tentou solucionar seu problema.

Outros afirmaram que a satisfação das partes também pode ser percebida quando o delegado sai às ruas e sempre alguém lhe agradece uma providência tomada em determinada ocasião, ou até mesmo vem à delegacia para agradecer.

HULSMAN e DE CELIS (1993, p. 119) confirmam o pensamento dos delegados ao afirmarem: "O que querem essas vítimas é obter reparação e reencontrar a paz, assim como encontrar alguém que as escute com paciência e simpatia."

A colocação de um pesquisado a respeito da satisfação percebida nas pessoas atendidas demonstra a relevância da mediação: "Via de regra algum resultado positivo a gente obtém, nem que seja acalmar os envolvidos. Dali para frente, nem sempre eles saem amigos, dando-se as mãos, mas muitas vezes você consegue pelo menos um paliativo. Eu acho que sendo bem feito é bastante produtivo. Eu consegui muitas vezes reconciliar casais, vizinhos, pessoas."

3.2.7 — A Credibilidade dada às Partes quando da Tomada de Decisão

Tendo em vista que mediação policial tem por características preponderantes a informalidade e a rapidez nos atendimentos, e considerando ainda as inúmeras atividades de um delegado de polícia, a produção de provas é um procedimento de difícil execução, só adotado em pouquíssimos casos.

Assim, cada delegado resolveu a sua maneira o problema de produção de provas. Para alguns, nos casos em que ela se fazia necessária — quando as testemunhas já não vinham espontaneamente à delegacia, acompanhando uma das partes, ou estas não traziam provas documentais —, mandavam um policial verificar a situação, ou fazer um levantamento no local, ouvindo pessoas, e este, verbalmente, comunicava o resultado. A audiência era transferida para outro dia ou as partes aguardavam na delegacia a conclusão da diligência.

“Quando ocorria uma situação dessas, eu procurava a equipe de investigação para ouvir algumas testemunhas e trazer-me estes depoimentos sobre quem estaria com a razão. Marcava outra audiência para o pessoal comparecer [...] para saber quem estava falando a verdade”.

A prova testemunhal poderia ser solicitada diretamente às partes ou por intimação. Nestes casos, a audiência era transferida para outro dia.

“A gente tinha primeiro que ouvir as duas partes, muitas vezes até ouvir testemunhas extra-oficialmente, oralmente; fazer um debate entre as partes com testemunhas prestando suas informações e, diante das informações, das provas apresentadas por testemunhas, as vezes até por documentos, a gente orientava as partes sobre que caminho seria correto tomar, ou que caminho elas não deveriam enveredar.”

Outros disseram que não davam importância para a verdade, diante de um caso. Acreditam que o importante é encontrar um denominador comum entre as partes, pois pensam que não devem dar razão a apenas um, que ambos devem sair da delegacia sentindo-se no mesmo patamar, caso contrário, o conflito continuaria.

“... eu procurava dar crédito às duas partes, valorizando o que eles diziam, entende, sem tirar o mérito do que cada um dizia. Para eles mostrava uma conduta imparcial [...] Não dizia assim: olha você tem razão ou você tem a razão parcial, mas simplesmente tentava sair dali *empates* ...”

Entretanto, muitos delegados disseram que a atividade policial, por ser muito abrangente e diversificada na busca da verdade, lhes dá a habilidade para perceberem quem está mentindo ou não e, partindo desse julgamento, decidem.

Ao ser questionado sobre a credibilidade atribuída às partes, nos casos de dúvida, um dos entrevistados disse: “Fica facilitado pelo momento [...] avaliar as coisas pelo estado geral das pessoas. Isso vem da prática do delegado de polícia, pega e avalia na hora o que está acontecendo.”

Sejam os conflitos de natureza civil ou penal, a produção de provas ou a apuração da verdade no âmbito da mediação não são, ou não devem ser, pontos preponderantes, pois, do contrário, esta perderia sua razão de ser, para se tornar um poder judiciário informal.

O objeto principal da mediação deve ser a devolução do conflito às partes, para que elas, juntas, e com a ajuda de um terceiro, procurem um denominador comum para o problemas que as aflige.

Cabe ressaltar que a mediação “é o recurso voluntário das partes em conflito [...] pela intervenção de um terceiro, de uma solução livremente negociada”. (DENAT, 1992, p. 59).

Este é o ponto que deve ser priorizado: fazer com que as partes tenham consciência de seus problemas e aprendam a resolvê-los. Entretanto, existe uma tríplice variável a ser considerada na mediação: as partes, o mediador e o conflito.

A intransigência de uma das partes ou a pouca habilidade do mediador podem concorrer para a continuação do conflito. Nesse caso, a produção de provas para a facilitação de uma tomada de decisão é o caminho mais cômodo percorrido pelos delegados, aliado ao fator tempo e ao pouco discernimento das partes no enfrentamento de seus problemas, o que não é de todo inválido, se se considerar que o objetivo é a prevenção, a pacificação dos conflitos sociais.

3.2.8 — Solução Encontrada para os Casos em que o Acordo não se Dava

Se, mesmo com a produção de provas, a intransigência das partes perdura e não há acordo entre ambas, dois tipos de decisão são tomadas pelo delegado:

1ª — Em se tratando de conflitos da esfera civil ou crime de ação privada ou condicionado à representação, as partes recebiam orientação devida para buscarem auxílio junto a advogados ou outro profissional, além de uma advertência sobre as conseqüências de qualquer ato impensado por parte de algum dos interessados.

Quando não havia acordo, era pelo menos dito que não deveriam praticar crime. Sempre avisava quando não havia acordo: não partam para a ignorância, vocês devem proceder de outra forma, ou melhor, procurar um advogado. Então instruía a quem deveriam procurar nos caminhos legais, através de um advogado constituído, e buscar justiça através de uma ação competente. O problema é que a gente deve ser verdadeiro. Eu acho que se a gente mentir para uma das partes, acabou. Porque ali o conciliador que está fazendo o papel de mediador é o delegado. O delegado é que tem que ter credibilidade, tem que apresentar a verdade às duas partes, sem desmerecer nenhuma delas. Agora se não conseguir acordo entre as duas partes na intermediação, você tem que indicar o caminho correto. Ninguém faz justiça pelas próprias mãos.

2ª — Sendo o conflito de natureza penal, em que a ação prevista em lei é a ação penal pública incondicionada, podendo o delegado de ofício instaurar inquérito, esta se constituía na providência de praxe.

Muitos dos delegados afirmaram que usam o inquérito como meio intimidativo, seja para pressionar as partes a chegarem a um acordo, quando este se torna difícil, seja em caso contrário, para que elas não tomem outra atitude que poderia redundar em fato mais grave.

Quando não chegavam a um acordo, dependendo do tipo de situação que se apresentava, ou nós instaurávamos inquéritos, levávamos a coisa para o lado criminal, para fazer uma investigação criminal, ou então encaminhávamos a uma assessoria jurídica da prefeitura ou encaminhávamos à faculdade de direito da área, [...] para que eles tivessem uma assistência jurídica lá, ou, então, se a parte tivesse condição financeira, procurasse um advogado para fazer encaminhamento criminal ou civil, para ter o problema resolvido.

Observe-se que ficou bastante claro o uso de padrões decisórios na mediação policial. Primeiro a retórica, a fim de que as partes encontrem a solução para o conflito que as envolve. Não surgindo o acordo, a admoestação é o próximo passo a ser tomado, seja na

fase de produção de provas, seja naquela em que os interessados são lembrados de que não devem tomar nenhuma atitude que não aquelas sugeridas pelo delegado.

Na tentativa última de firmar um acordo, a intimidação, com a ameaça de violência, a hipótese de instauração de inquérito, é outro padrão decisório. Por fim, a violência, que se dá com a imposição da Justiça formal, ou seja, instauração do procedimento policial, o que ocorre na maioria dos casos, já que todo conflito tem ou pode a ele ser dada uma conotação penal.

Como já foi dito anteriormente, pelos próprios delegados, poucos são os casos em que não há um acordo, cerca de 20 a 30%. Segundo um dos entrevistados, há, em seu entender, uma certa disposição daqueles que chegam à delegacia para resolver seus problemas, o que favorece uma solução informal, até porque as pessoas ficam também temerosas de responderem a um inquérito policial.

3.2.9 — A Mediação Policial na Ótica dos Delegados

Na visão de muitos delegados, a mediação policial é usada para aqueles casos que necessitam de uma providência rápida, quando os ânimos estão acirrados e precisam ser contidos, pois, caso contrário, poderá redundar em fato mais grave.

Entretanto, além dos casos que necessitam de uma providência rápida, que é o principal fator, a mediação policial é também usada para aquelas pessoas que, em virtude de sua condição sócio-econômica, não sabem como resolver seus próprios problemas sozinhas, como pequenas desavenças familiares, brigas de vizinhos, pequenas dívidas e outros.

O importante desse trabalho é que atua como um fator de prevenção, ou seja, de redução da criminalização, já que a grande maioria das pessoas que procuram as delegacias para resolver seus problemas não quer se ver envolvida em processo, seja inquérito ou ação judicial. O que elas querem é uma solução rápida para seus problemas.

Neste sentido é o pensamento de um dos entrevistados:

Acho, sem dúvida, que isso é papel social da polícia. Eu acho que é tão importante ou mais do que a investigação em si, por que nós, com esse tipo de desenvolvimento social, registramos, olha, eu não posso te dizer exatamente, mas parece que grande parte das ocorrências policiais são prevenidas [...] em razão daquele atendimento que o delegado faz.

A oportunidade que lhes é dada, de uma justiça negociada através da mediação, de não ser imposta, as leva a mudar de atitude, de não fazer justiça com as próprias mãos. Mas dizer que reduz os conflitos sociais seria temerário demais, já que todos esses casos, por não serem objeto de qualquer tipo de registro, além do boletim de ocorrência, não podem ser quantificados, não há nenhuma estatística para avaliá-los, sendo portanto, difícil mensurá-los.

Assim se manifestou um dos entrevistado, mas refletindo o pensamento de todos:

Bom, por acreditar que reduz, por acreditar que é uma forma muito boa de prevenção, é que a gente se dedicava a isso, embora não faça parte de nossas atribuições [...] Mas é costume do povo exigir da polícia muito além daquilo que é atribuição dela, e por acreditar e por ver o resultado é que a gente ocupava 50%, no mínimo, de nosso tempo fazendo isso. Eu faço que uma briga de vizinhos fique nessa briga apenas, e passem eles a se entender, evitando amanhã tenha uma lesão corporal pra atender, um homicídio pra atender, ou um caso mais grave, dando mais trabalho pra minha delegacia. Uma prevenção social muito grande que é o nosso trabalho também envolve muito o aspecto social.

Tem-se, com isso, que o conceito de segurança pública está muito presente no consciente dos delegados que afirmam desempenhar a mediação policial em razão da prevenção, já que:

Dar segurança é prevenir, por todos os modos punitivos e imaginários, para que a infração penal não ocorra; para combater o delito, ao contrário, é preciso, por omissão, imprevisão, desconhecimento ou interesse, deixar que ele ocorra. (MORAES, 1993, p. 60).

3.2.10 — Como a Comunidade vê os Delegados que Desempenham a Função Medidora e Aqueles que não a Desempenham, na Visão dos Próprios Delegados

Na visão dos entrevistados, a comunidade que possui um delegado que se nega a atender o público para contemporizar seus problemas, ou seja, mediar, é visto como mal-educado, relapso, não fazendo *jus* a sua função. Por fim, é relegado pela própria sociedade.

O público deixa de procurar a polícia, chegando a ignorar a existência de uma autoridade policial.

Assim pensam alguns entrevistados: “Muitas vezes pode ser visto como corpo estranho, uma pessoa esnobe, uma pessoa que realmente não está ligada à vida social. Hoje em dia, não podemos limitar-nos, em qualquer atividade, às funções específicas dela. Quando se trata com seres humanos, com pessoas [...] tu tens que abrir um leque da tua atuação, não pode se limitar à letra da lei.”

Por outro lado, aquele que recebe o público para tentar resolver seus problemas está, com isso, integrando-se à comunidade, ainda que seja através de seus conflitos, transmitindo segurança, tranquilidade e credibilidade à sociedade em que vive. É visto como aquele que trabalha, que faz valer seu cargo e tem boa aceitação na comunidade.

Da mesma forma, se manifestou um dos entrevistados, refletindo o pensamento da maioria:

Eu acho que aquele que faz esse papel é mais reconhecido pela comunidade, porque é uma pessoa que demonstra estar interessada na solução desses problemas sociais; ele participa da vida comunitária, nesse aspecto. Eles vêem a gente como realmente deve ser visto o policial. Autoridade policial deve ter autoridade e capacidade, acima de tudo, para se relacionar com a comunidade em busca da solução de problemas [...] Eu acho que a comunidade fica agradecida. Pelo menos, tudo que eu vi, nesse tempo todo, é que não diminui o respeito que a comunidade tem por nós o fato nos dedicarmos a essa atividade. Isso aumenta muito mais o respeito que têm para conosco como autoridade policial. Vêem que a polícia é mais do que uma instituição. Passam a ver na polícia algo mais participativo do que repressivo.

Percebe-se, assim, que a comunidade, ao exigir da polícia uma função social, e reconhecer, na figura do delegado, um mediador, está ansiando por uma reformulação em seu papel, ou mesmo uma redefinição nas relações entre a polícia e os cidadãos.

É para uma atitude mais conciliadora, baseada no diálogo e num compromisso maior da polícia para com os problemas do cidadão que a comunidade quer e precisa desta mudança na polícia.

Segundo DIAS NETO (1992, p. 50):

Durante esse processo de integração e comunicação com a comunidade, o policial começa a entender o contexto social onde desempenha seu trabalho. Passa a ter a visão de que a comunidade é formada por pessoas com distintos valores, estilos de vida, padrões sócio-econômicos, necessidades, interesses e percepções e que um dos elementos fundamentais

para o trabalho policial é identificar essas diferenças entre eles. O reconhecimento dessa diversidade tem sido de capital importância na direção de um melhor relacionamento ente a polícia e cidadãos.

3.3 — JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS

Com base nos resultados da pesquisa, são oportunas algumas considerações sobre os Juizados Especiais Criminais e a mediação policial, já que ambos têm por objetivo a apreciação dos crimes de menor potencial ofensivo. Cabe ressaltar que apenas os Juizados Especiais Criminais foram privilegiados, muito embora a mediação policial contemple os conflitos sociais tanto de natureza penal quanto civil, por duas razões: por serem os conflitos de natureza penal os de maior incidência e porque os interessados emprestam, pelo boletim de ocorrência, uma conotação penal ao conflito que não existe na realidade.

A promulgação da Lei nº 9.099/95, de 26.09.95, trouxe para o Poder Judiciário a apreciação de todos aqueles conflitos submetidos à mediação policial nas delegacias de polícia catarinenses e suscitou uma série de novas questões, as quais deverão ser comprovadas cientificamente, com base em um outro estudo, mas que serão abordadas com base na experiência empírica, já que a pesquisa, objeto deste trabalho, foi realizada antes da publicação da lei.

Todos aqueles pequenos delitos que a mencionada lei denominou de menor potencial ofensivo, que eram resolvidos nas delegacias, passaram a ser apreciados pelo Judiciário, sob a alegação de propiciar uma Justiça mais rápida e imediata, atendendo ao interesse da população, proporcionar mais tempo para os juízes criminais se dedicarem ao exame dos crimes mais graves e, ainda, abolir a figura anacrônica do inquérito policial. (MACHADO, 1995, p. 53). Entretanto, essas afirmações não passam de falácias. Senão, vejamos:

1 — *Contrario sensu*, os juízes criminais tiveram menos tempo para se dedicar ao crimes mais graves, pois estão obrigados a realizar audiências de conciliação, mencionadas na lei citada, às quais não estavam sujeitos antes dela, pois os conflitos eram resolvidos nas delegacias. Para ilustrar este ponto de vista, mencione-se um levantamento feito na 9ª Delegacia de Polícia, localizada numa das áreas mais pobre da Capital, Jardim Atlântico,

abrangendo em sua circunscrição três favelas: foram registrados, no ano de 1995, 1.247 boletins de ocorrência, sendo 614 referentes a delitos de menor potencial ofensivo. Assim, das dez delegacias instaladas na Capital, se a lei entrasse em vigor no primeiro dia do ano, os juízes criminais estariam incumbidos da realização de 614 audiências a mais do que outrora.

2 — A abolição do anacrônico inquérito policial, por sua vez, não há de ser considerada, pois a maioria destes casos não estavam sujeitos a inquérito, eram resolvidos de maneira informal.

3 — Para afirmar-se que a lei proporciona uma Justiça mais rápida e imediata, tem-se que perquerir sob qual aspecto: se sob o aspecto da lei penal, a qual não eram ou não estavam sujeitos estes delitos, ou sob a mediação policial nas delegacias.

Um estudo feito junto ao Fórum da Comarca de Palhoça (SC), nos meses de janeiro a maio de 1996, sobre o tempo fixado para as audiências referentes ao delitos de menor potencial ofensivo, mostrou que em média elas são realizadas em 20 dias. Nas delegacias de polícia, quando as partes eram trazidas ou estavam presentes quando do registro da ocorrência, o caso se resolvia na hora; quando não, a outra parte era intimada para o dia seguinte ou de acordo com a conveniência do interessado.

4 — Um outro ponto que não pode ser comprovado cientificamente, mas apenas em experiência empírica junto aos delegados de polícia, é que esta lei suscitou um conflito de competência, pois, segundo alguns delegados, todos os casos sujeitos a ela não são mais submetidos à mediação penal, mas tão-somente encaminhados ao Fórum. Por sua vez, os juízes e promotores que eram coniventes com o trabalho de mediação praticado nas delegacias, até fazendo solicitações informais desse tipo às delegacias, hoje se insurgem contra realização deste trabalho pelas autoridades policiais.

As características presentes na Lei nº 9.099/95 são comuns, também, ao trabalho de mediação praticado nas delegacias de polícia e que faziam parte da cifra negra, já que não eram formalizados. São as seguintes:

1 — Facultatividade ou oportunidade — por parte do autor da ação, que terá que apresentar pedido (art. 14) da parte interessada, mas esta é relativa, já que a lei prevê crimes de ação pública incondicionada, nos quais o Ministério Público poderá fazer denúncia oralmente. É o caso dos crimes de apropriação indébita (art. 168, do CP), furto simples (art.

155, **caput**, do CP) e estelionato (art. 171, **caput**, do CP), entre outros, e crimes de ação condicionada à representação. O mesmo não se dá com os casos registrados nas delegacias, pois o que o comunicante solicita é que o delegado chame as partes para mediar o conflito e é somente dessa forma que se dá a mediação penal.

2 — Busca da conciliação — caracteriza-se pela designação imediata de uma audiência, visando a compor o litígio de competência dos juízes (art. 60). Isso também ocorre na delegacia, como já mencionado anteriormente, mas sob a responsabilidade do delegado.

3 — Oralidade — tanto na delegacia, quanto no Poder Judiciário, esta é uma das marcas mais importantes, já que as alegações das partes são feitas oralmente, assim como a participação do delegado e do juiz. Mas a lei prevê o registro de atos essenciais (art. 65, § 3º), o que não acontece nas delegacias, onde nada fica registrado, além do boletim de ocorrência.

4 — Simplicidade — dos procedimentos, sem advogado, sem requinte de defesa e acusação, com os envolvidos participando ativa e diretamente na solução de seu problema.

5 — Informalidade — característica igualmente importante, ao lado da oralidade, preconiza um procedimento nada rebuscado juridicamente. A lei, entretanto, prevê um rito, ainda que simples, se comparado ao processo penal (arts. 77 a 83). O que de comum há com a mediação penal policial é a intimação da parte contrária e a audiência de conciliação.

6 — Economia — dispensa de advogados, custas processuais (neste caso, as custas se darão só se houver recurso) e a rapidez dos procedimentos, descabendo decretação de nulidade (art. 65). Acrescente-se, ainda que, nos procedimentos policiais, a economia se dá também para o Estado, que coloca à disposição do público todo o aparato policial, sem qualquer custo para si.

7 — Celeridade — pode-se afirmar, porém, que mais céleres do que o Judiciário, ao apreciar esses casos, são os procedimentos policiais, já que o delegado atende sem fazer qualquer encaminhamento e no Judiciário os casos são encaminhados pela delegacia, primeiramente. De qualquer forma, enquanto o Judiciário trabalha apenas seis horas diárias, o delegado trabalha no mínimo oito horas, dispondo de mais tempo para o atendimento desses casos, quando não é chamado em casa, fora desse horário. Ademais, como já foi dito anteriormente, as audiências demoram em média 20 dias, enquanto que, na delegacia,

quando as partes estão presentes, ou são trazidas pela Polícia Militar, o caso é resolvido imediatamente.

O Poder Judiciário, ao tentar aproxima-se das classe menos favorecidas, através dos Juizados Especiais Criminais, deveria ter ouvido a parte interessada, ou seja, as classes menos favorecidas, objeto da citada lei, a fim de obter a legitimidade pretendida, pois quem vai a delegacia para registrar pequenos conflitos, seja de ordem penal ou cível, não quer que o fato siga a diante, mas que seja resolvido ali mesmo, de maneira informal e sem qualquer tipo de pena como resultado.

Ressalte-se ainda que a lei em questão prevê sempre a aplicação de uma pena, seja a suspensão condicional do processo, seja pecuniária, de prestação de serviços à comunidade ou restritiva de direito, o que não acontece quando esse casos são levados à delegacia, onde ocorre apenas o serenar de ânimos e, quando muito, a composição do *status quo*, em raros casos.

O que de prático ocorreu com a edição desta lei foram a formalização e o controle mais efetivo desses conflitos ou delitos abrangidos por ela, mas isso não é um progresso, até porque o fato de uma das partes ver suspenso o processo (art. 89) contra si, durante um certo período de tempo, não pode ser considerado evolução.

Se as pessoas pertencentes às classes menos favorecidas buscaram alternativas a uma Justiça distante e morosa à qual não têm acesso, a fim de resolverem seus conflitos, e se essa alternativa passou longe do Poder Judiciário, elas deveriam ter sido consultadas sobre o projeto que resultou na lei que trouxe para ele essa competência.

De qualquer sorte, a mediação penal praticada nas delegacias de polícia tem por característica principal o fato de que, de uma forma ou outra, os policiais estão sensíveis a esses problemas comunitários, mesmo que a razão para resolvê-los seja a prevenção. Basta que este trabalho seja depurado, reconhecido pelo público e pela própria instituição como o mais relevante de suas atribuições, e que o delegado seja conscientizado da relevância dele trabalho e preparado para desempenhar eficazmente a mediação e a resolução de conflitos.

Segundo OLIVEIRA (1984, p. 162), “é possível à polícia tratar desses conflitos de um modo informal, à base da retórica, e dispensando a burocracia e a violência porque, antes de serem classistas, eles são pequenos delitos interpessoais e intra-classes.”

Por outro lado, há que se ter em mente que os crimes de menor potencial ofensivo ou de bagatela, devido a sua habitualidade, são de difícil ou praticamente impossível controle penal de todos; assim, um bom percentual passa a pertencer a cifra negra (GOMES, 1993, P. 93).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Polícia Civil, conforme disposição legal, deve desempenhar a função declarada de polícia judiciária e a apuração de infrações penais. A par dessas atividades, desempenha outras, as extralegais (social e de violência), esta última aqui entendida como o excesso de poder e a violência usados sob o pretexto de cumprir as funções legais.

Quanto à função extralegal social, temos a assistencial e a de mediação penal, as quais a pesquisa empírica enfatizou e comprovou, porque, como já foi dito, o atendimento às pessoas pertencentes às classes menos favorecidas nas delegacias de polícia para a resolução de seus conflitos, sejam de ordem penal ou civil, é uma prática comum em muitos estados brasileiros, vista como fato banal, mas que até hoje não recebeu a importância devida. Isso talvez se deva ao fato de os beneficiários terem encontrado outro caminho diverso do Judiciário para resolução de seus problemas, não clamando por outra alternativa, dada a pouca atenção que o Estado dispensa a essas pessoas.

A análise da pesquisa empírica permite conceituar como mediadora a função desempenhada por delegados de polícia, visando a contemporizar problemas sociais, de ordem penal ou civil, com o intuito primeiro da prevenção de condutas mais graves. Este trabalho é exigido pela comunidade, constituída por pessoas provenientes das classes menos favorecidas, que encontram na Polícia Civil uma instância que lhes dá guarida, já que não têm acesso a outro órgão público ou privado para tal finalidade e também por não saberem, sozinhas, encontrar um denominador comum.

A função mediadora policial, apesar de não legalmente prevista, é também uma forma de controle social, no sentido de desestimular comportamentos conflitivos e de restabelecer condições de conformação, não-violento e muito mais sutil do que aquele previsto na Lei nº 9.099/95. Entretanto, afirmar que essa função reduz os conflitos sociais seria temerário, já que não há como mensurar ou avaliar este trabalho, uma vez que nada fica registrado. O ideal seria um outro estudo apenas com essa finalidade, mas, na medida em que se devolve o conflito às partes, com o tempo elas vão aprendendo a lidar com ele.

A Lei nº 9.099/95 tem sua importância na medida em que dá as partes uma resposta mais rápida do que a do processo criminal ou cível comum. Mas ao ser elaborada e posteriormente editada, deixou-se de considerar o trabalho de mediação realizado nas delegacias de polícia. O ideal seria que os juizados especiais civis e criminais fossem uma instância superior do trabalho de mediação policial, para o caso de as partes não encontrarem um denominador comum para seu problema, apesar da intervenção do delegado, ou quando se sentissem inconformadas diante do acordo proposto por ele.

Por outro lado, há que se considerar que os delegados de polícia que exercem esta função o fazem a contragosto, afirmando a todo momento que não é de sua competência e que não há contraprestação pecuniária. Mencione-se, ainda, o fato de a instituição não reconhecê-lo e não preparar os delegados para a função, o que afeta diretamente a qualidade do serviço. Por via de consequência, apesar de tomar longo tempo de trabalho, por ser muito solicitada, desconhecem-se os reflexos que seu aperfeiçoamento ou sua supressão poderiam causar, pois, por ser eminentemente informal, não há qualquer registro além do boletim de ocorrência, como já foi dito.

Independentemente disso, as pessoas pertencentes às classes menos favorecidas buscam na polícia civil uma instância para a resolução de seus conflitos, uma vez que, ao não exercerem domínio sobre eles, não sabem trabalhá-los para resolvê-los, necessitando de um terceiro, de uma autoridade investida de poder e conhecimentos jurídicos, que inspire confiança, para ajudá-los a encontrar um acordo ou para propor um. Não há outro órgão que atenda a essa necessidade.

Este trabalho é desenvolvido nas delegacia de polícia há muitos anos, desde o Código Penal do Império, de 1830, até os dias atuais, apesar de não haver hoje disposição legal prevendo-o. A comunidade, principalmente aquela pertencente às classes menos favorecidas, exige o desempenho dessa função, por entender ser da competência dela, guardando uma expectativa da polícia superior a sua competência legal ou, como entende KANT DE LIMA (1995, p. 103), “a ambigüidade da situação representa aparentemente um acordo entre a autoridade policial e o povo, ‘contra’ a lei e o sistema judicial.” Essa prática é conhecida de juizes e promotores que, até a edição da Lei nº 9.099/95, entendiam ser lá, nas delegacias, que esses casos deveriam ser tratados.

A função mediadora da polícia civil tem muito de relevante, senão vejamos:

1 — a informalidade com que são tratados e resolvidos conflitos sociais, sem o ingresso dos conflitantes no sistema penal, deixando-se de apurar e formalizar muitas condutas tidas como crime ou contravenção, ainda que de menor potencial ofensivo. Em outras palavras, ao resolver e conciliar as partes, deixando-se de instaurar inquérito, os delegados descriminalizaram muitos fatos típicos;

2 — a devolução do conflito às partes, o que os exercita a resolverem seus próprios problemas;

3 — a rapidez com que os casos são atendidos, uma vez que há ocasiões em que o serenar dos ânimos, seja através de uma conversa, de admoestação ou ameaça de violência, se faz necessário, advindo daí a prevenção de condutas mais graves;

4 — A ausência de punição, já que, quando chegam à delegacia, as partes querem apenas ver resolvidos seus problemas, sem conseqüências futuras, pois a grande maioria é de conflitos interpessoais, em que ambos já se conhecem, como marido e mulher, pais e filhos, vizinhos, parentes etc.

Há que se considerar que estes conflitos sociais, principalmente os de cunho penal, caracterizam-se pela escassa reprovabilidade, ofensa a bem jurídico de menor relevância, caráter massivo, pouca repercussão penal e dispensabilidade da pena (GOMES, 1993, p.91).

O mais importante ponto desse trabalho, no entanto, está no fato de que é através dele que a polícia se aproxima da comunidade, atenuando o gelo ou a frieza com que o desempenho das funções legais e de arbítrio cria entre ambos. É dessa forma que a comunidade começa a ver nos policiais não somente aquele agente repressivo, violento, corrupto, grosseiro, mas uma pessoa sensível a seus problemas, interessada em ajudá-la.

Quando a polícia usa de violência, maus-tratos, quando, enfim exerce função extralegal de arbítrio “em relação às classes subalternas têm uma função eminentemente política — no sentido de contribuir para preservar a hegemonia das classes dominantes e assegurar a participação ilusória das classes médias nos ganhos da organização política baseada nessa repressão.” (OLIVEIRA, apud PINHEIRO, 1984, p. 16).

Os maus-tratos e a violência não decorrem de um despreparo técnico ou de má-educação da polícia, mas fazem parte de um lógica cruel e maior e tem uma função específica a cumprir (OLIVEIRA, 1984, p. 17), qual seja, a de dominação e submissão.

Agindo dessa forma, os policiais, pelo exercício continuado de atividades que, por sua natureza brutal, exigem e provocam frieza e distanciamento para que suportem a convivência e o trato com fatos cruéis e dolorosos, acabam se afastando da comunidade e vendo todas as pessoas suspeitas como potenciais criminosos. Porém, em contrapartida, se a polícia se dispõe a atender e resolver os problemas sociais e se é insistentemente procurada para prestar auxílio como órgão assistencial, esses trabalhos podem ser a porta de entrada para se questionar e se reformular o papel dela dentro da comunidade. “As maiores garantias de êxito na ordem da prevenção do delito residem provavelmente não na superioridade efetiva ou rendimento do controle social formal (melhor funcionamento do sistema legal), senão na mais harmoniosa integração ou sincronização do controle social informal e do controle social formal. (MOLINA, 1993, p. 107).

Finalmente, conclui-se que a Polícia Civil é uma alternativa viável para a resolução de conflitos, mas deve-se aperfeiçoar o trabalho de mediação policial, através da conscientização de seu valor junto aos policiais e à instituição, além de preparo técnico. Isso trará uma aproximação maior com a comunidade, comunicação melhor, o que, além de melhorar a imagem policial, até quanto a sua respeitabilidade, despertará uma atitude mais cooperativa por parte da polícia. Por último, deve-se repensar a posição do Poder Judiciário como único órgão instituído para dirimir conflitos.

Em razão da publicação da Lei nº 9.099/95, que levou muitos desses conflitos para o Judiciário, necessária se faz uma nova pesquisa empírica para avaliar, hoje, se o trabalho de mediação policial ainda está sendo realizado, se a mudança para aquele Poder foi benéfica ou não para a clientela que se valia do serviço policial, se os interessados estão satisfeitos, se na opinião dos juízes a lei veio a melhorar a contraprestação jurisdicional, uma vez que a pesquisa citada nesta dissertação foi realizada antes da vigência da lei.

ANEXO

INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

- 1) Você tenta fazer conciliação para aquelas pessoas envolvidas em um conflito social? Sim ou não, e por quê.
- 2) Qual o tratamento dados às ocorrências (conflito social) que chegam à Delegacia?
- 3) Como são resolvidos os conflitos sociais que não são formalizados?
- 4) Você se considera preparado ou qualificado para adotar uma postura de mediação (conciliador)?
- 5) Por que você utiliza este trabalho?
- 6) Quais os resultados deste tipo de atuação?
- 7) A prática da mediação (resolução de conflitos) leva à satisfação das partes envolvidas?
- 8) Se este tipo de trabalho reduz a criminalidade e, por via de consequência, a criminalização?
- 9) Como a comunidade vê o delegado que desempenha e o que não desempenha este trabalho?

GLOSSÁRIO

Cifra negra — criminalidade que não se conhece e não se constata estatisticamente. Coincide com a criminalidade real.

Classes menos favorecidas — grupo de pessoas que possuem em comum algumas características, como baixa qualidade de vida em decorrência de baixa renda, baixo nível de escolaridade etc.

Controle social — “Conjunto de instâncias e ações, públicas e privadas, genéricas e específicas, orientadas definição, individualização, detecção, manejo e/ou supressão de condutas qualificadas como delitivas ou desviadas, segundo se encontrem ou não expressamente previstas em um corpo normativo formal como passíveis de sanção.” (GABALDON, *apud* ANDRADE, 1994a, p. 7).

Controle social — “em sentido lato, são as formas com que a sociedade responde formal ou informalmente, institucional e difusamente, a comportamentos, conflitos e a pessoas que contempla como desviantes, problemáticos, ameaçantes ou indesejáveis, de uma forma ou de outra e, nesta reação, demarca (seleciona, classifica, estigmatiza) o próprio desvio e a criminalidade como uma forma específica dela.” (ANDRADE, 1994, p. 280).

Criminalização primária — aquela que se dá ao nível do legislativo, quando a lei define como fato típico determinadas condutas.

Criminalização secundária — aquela que se dá ao nível da aplicação e da execução da lei por um dos órgãos do sistema penal (polícia, ministério público, judiciário e sistema penitenciário).

Movimento de lei e ordem — segundo ARAÚJO JR. (1988, p.152), adota uma política criminal com base nos seguintes pontos: “a — a pena se justifica como um castigo e uma

retribuição no velho sentido, não devendo-se confundir esta expressão com o que hoje denominamos *retribuição jurídica*; b — os chamados crimes graves hão de castigar-se com penas severas e duradouras (morte e privação de liberdade de longa duração); c — as penas privativas de liberdade impostas por crimes violentos hão de cumprir-se em estabelecimentos penitenciários de máxima segurança [...]; d — o âmbito de prisão provisória deve ampliar-se de forma que suponha uma imediata resposta ao delito; e — deve haver diminuição dos poderes individuais do juiz e um menor controle judicial na execução que ficará a cargo, quase exclusivamente, das autoridades penitenciárias.“

Violência institucional — violência oficializada, produzida pelo Estado, por seus aparelhos de poder e órgãos de repressão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Pedro Manoel. Juizados Especiais. In: **Jurisprudência Catarinense**, Florianópolis, n. 72, p. 27-43, 1995.
- ALVAREZ G., Ana Josefma. El interaccionismo o la teoría de la reacción social como antecedente de la criminología crítica. In: _____ et al. **Criminología crítica**. México: Universidad Autónoma de Querétaro, 1990, p. 15-31.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigma criminológico na ciência e no senso comum. **Seqüência**, Florianópolis, UFSC, n. 30, p. 24-36, jun. 1995.
- _____. **Dogmática e sistema penal. Em busca da segurança jurídica prometida**. Florianópolis, 1994. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina.
- AGUIAR, Roberto A. R. de. **Direito, poder e opressão**. São Paulo: Alfa-Omega., 3. ed., 1990.
- ARAÚJO JUNIOR, João Marcelo de. Os grandes movimentos atuais de política criminal. **Fascículos de Ciências Penais**, n. 09, nov. 1988, Sérgio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, p. 147-157.
- BACIGALUPO, Enrique. Relaciones entre la dogmática penal y la criminología. In: MIR PUIG, Santiago (Org). **Derecho penal y ciencias sociales**. Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona, 1982, p. 53-70.
- BARCELLOS, Caco. **Rota 66. A história da polícia que mata**. São Paulo: Globo, 22. ed., 1994.
- BARATTA, Alessandro. Criminologia crítica e política penal alternativa. Trad. J. Sérgio Fragoso. **Revista de Direito Penal**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 7-21, jul/dez. 1976.
- _____. Observaciones sobre las funciones de la cárcel en la producción de las relaciones sociales de desigualdad. **Nuevo Foro Penal**, Bogotá, n. 15, p. 737-749, jul/set. 1982.

- _____. Sobre a criminologia crítica e sua função na política criminal. *Documentação e Direito Comparado*. Separata de: **Boletim do Ministério da Justiça**, Lisboa, [s.n.], n. 13, p. 145-166, 1983b. Relatório apresentado no IX Congresso Internacional de Criminologia. Viena, set. 1983.
- _____. Problemas sociales y percepcion de la criminalidad. **Revista del Colegio de Abogados Penalistas del Valle**, Cali, n. 9, p. 17-32, 1984.
- _____. Integración-prevención: una “nueva” fundamentación de la pena dentro de la teoría sistémica. **Doctrina Penal**, Buenos Aires, n. 29, p. 3-26, ene/ mar. 1985.
- _____. Estado de derecho, derechos fundamentales y “derecho judicial”. Separata de: **Revista de Ciencia Jurídica**, San José de Costa Rica, n. 57, p. 119-134, mayo/ago. 1987, b.
- _____. El Estado de derecho. Historia del concepto y problemática actual. **Sistema**, Madrid, n. 17-8, p. 11-23, abr. 1987c.
- _____. Proceso penal y realidad en la imputación de la responsabilidad penal. La vida y el laboratorio del Derecho. Separata de: **Revista General de Derecho**, Valencia, n. 531, p. 6655-6673, dic. 1988.
- _____. Por uma teoria materialista de la criminalidad y del control social. Separata de: **Estudios Penales y criminológicos**. Santiago de Compostela, n. 11, p. 15-68, 1989.
- _____. **Criminologia crítica y crítica del Derecho Penal: introducción a la Sociología jurídico-penal**. Trad. Alvaro Bunster. México: Siglo Veintiuno, 1991.
- _____. Funciones instrumentales y simbólicas del derecho penal. Una discusión en la perspectiva de la criminologia crítica. Trad. Mauricio Martines.??????????????
- BASTOS JUNIOR, Edmundo José de. **A organização policial e o combate à criminalidade**. Florianópolis, 1984. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina.
- BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Hemus, 1983.
- BENEVIDES, Maria Victória. **Violência, povo e polícia**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

- BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. Trad. Luís Guerreiro Pinto Cascais et al. Brasília: UnB, 1986.
- BONAFÉ-SCHMITT, M. Jean-Pierre. Les techniques de médiation en matière de médiation pénale et de quartier. In: **La médiation: un molde alternatif de résolution des conflits?** Lausanne, 14 et 15, novembre, 1991 p. 223-7.
- BORGES FILHO, Nilson. **Os militares no poder**. São Paulo, Editora Acadêmica, 1994.
- BRASIL, Maria Glauciria Mota. Polícia: **Instrumento “panóptico” da sociedade moderna?** Fortaleza, 1989. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Curso de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Ceará.
- CAFFAREMA, Borjã Mapello. Problemas atuais da criminologia crítica. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 696, p. 293.
- CAPELLER, Wanda de Lemos. **Fenix e o eterno retorno: a dialética entre a força e a “imaginação criminológica” do Estado**. Texto apresentado no Congresso sobre o Uso Alternativo do Direito, Universidade de Santa Catarina, de 04 a 07.09.1991.
- _____. As intercefaces do penal: notas para uma discussão atual. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 83-89, jan/jun. 1993.
- CASTRO, Lola Aniyar de. **Criminologia de la libertacion**. Maracaibo: Universidad del Zulia, 1987.
- CERVINI, Raúl. **Os processos de descriminalização**. 2. ed. Trad. Eliana Granja et al., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- CIRINO DOS SANTOS, Juarez. **As raízes do crime. Um estudo sobre as estruturas e as instituições da violência**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- COHEN, Stanley. Modelos occidentales utilizados en el tercer mundo para el control del delito: Benignos o malignos? **Revista Cempec**, Merida, n. . 6 p. 63-110, 1984.
- _____. **Visiones del control social**. Trad. Elena Larrauri. Barcelona: PPU, 1988.
- CONDE, Francisco Muñoz. **Derecho penal y control social**. Jerez: Fundación Universitaria de Jerez, 1985.

- CRUZ, Soraia F. de Paiva. **Herói ou bandido? Estudo sobre a produção de identidade em policiais militares**. São Paulo, 1989. Dissertação (Mestrado Psicologia Social) – Curso de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Católica de São Paulo.
- DENAT, Frantz. La médiation pénale. In: **Publications de l'institut suisse de droit comparé**. Zurich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1992 p. 55-62.
- DIAS, Jorge Figueiredo, ANDRADE, Manoel da Costa. **O homem delinqüente e a sociedade criminológica**. Coimbra: Coimbra, 1984.
- DIAS NETO, Theodomiro. **Police accountability and community policing**. Dissertação submetida à University of Wisconsin Law School, 1992.
- DORNELLES, João Ricardo W. **O que é crime?** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- DÜNKEL, Frieder. La conciliación delincuente-victima y la reparación de daños: desarrollos recientes del derecho penal y de la práctica del derecho penal en la comparación internacional. **Papers D'Estudis I Formació Nº 5**. Talleres Gráficos Cycoa, p. 47-72.
- ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 12. ed. São Paulo: Perspectiva, 1995.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Trad. Ligia M. Pondé Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1992.
- FRANCO, Alberto Silva. **Crimes hediondos: notas sobre a lei 8.072/90**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- GARCIA, Ailton Stropa. A falência da execução penal e a instituição da pena de morte no Brasil. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 694, p. 287, 1992
- GOMES, Luiz Flávio. Direito Penal Mínimo: Lineamentos das suas metas. **Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**, jan/jun, 1995, p. 71-96
- _____. Tendências político-criminais quanto à criminalidade de bagatela. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, vol. 0, 1993, p. 88-109.
- HERNANDEZ GIL, Antonio. **La ciencia juridica tradicional y su transformación**. Madrid: Civitas, 1981.
- HULSMAN, Louk, BERNAT DE CELIS, Jacqueline. **Penas Perdidas: o sistema penal em questão**. Trad. Maria Lucia Karan. Rio de Janeiro: Luam, 1993.

- JESUS, Damásio Evangelista de, et al. **Violência e criminalidade. Proposta de solução.** Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- KANT DE LIMA, Roberto. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro. Seus dilemas e paradoxos.** Trad. Otto Miller. São Paulo, Forense, 2ª ed. 1995
- LAZZARINI, Álvaro. A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. abr/jun, 1990.
- LAZERGES, Christine. Typologie des procedures de mediation penale.
- LUHMANN, Niklas. **Sistema juridico y dogmatica juridica.** Trad. Ignacio de Otto Pardo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- MACHADO, Nilton João de Macedo. Juizados Especiais Criminais. **Jurisprudência Catarinense**, n. 72, Florianópolis, p. 45-53, 1995.
- MINARDI, Guaracy. **A nova polícia.** Campinas, 1991. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas.
- MOLINA, Antônio Garcia Pablo de. **Manual de criminologia, introducción e teorías de la criminalidad.** Espanha: Calpe, 1993.
- MORAES, Bismael B. **Direito e polícia: uma introdução à polícia judiciária.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.
- MORAIS, Regis de. **O que é violência urbana.** 10. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- OLIVEIRA, Luciano. **Do nunca mais ao eterno retorno.** São Paulo: Brasiliense, 1994.
- _____. **Sua excelência o comissário. Descrição e análise de práticas judiciais exercidas pela polícia na resolução de pequenos casos de natureza penal protagonizados pelas classes populares no Grande Recife.** Recife, 1984. Dissertação (Mestrado em Economia e Sociologia) – Curso de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal de Pernambuco.
- ORDEIG, Enrique Gimbernat. Tiene futuro la dogmatica juridico penal? **Monografias jurídicas.** Colômbia: Editorial Temis Livraria, 1983.
- PACHECO, José Maria Tigerino. Polícia e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 3, 1993, p. 45-7.

- _____. Policial judicial: Una perspectiva latinoamericana. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 07, 1994, p. 43-51.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino e outros. **Juizado Especial Criminal. Aspectos prático da Lei nº 9.099/95**. São Paulo: Atlas, 1996.
- PASSOS, Paulo Roberto da Silva. **Elementos de criminologia e política criminal**. São Paulo: Edipro, 1994.
- PIMENTEL, Manoel Pedro. O drama da pena de prisão. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 613, p. 49, 1991.
- PLASCENCIA, Luiz Gonzalez. Elementos de teoria y metodo en criminologia critica. **Criminologia Crítica**, Belém, Cejup, 1990.
- SILVA, Jorge da. **Controle da criminalidade e segurança pública**. 2. ed. São Paulo: Forense, 1991.
- SARAIVA, Railda. **Poder, violência e criminalidade**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- SOLANO, Sônia Navarro. Control social y dogmatica penal. **Criminologia Crítica**. Belém, Cejup, p. 179-188, 1990.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas pedidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Trad. Vânia Romano Pedrosa e Amir Lopez da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1991.
- _____. **Manual de Derecho Penal**. Buenos Aires: Ediar, 1987
- ZALUAR, Alba. **Condomínio do diabo**. Rio de Janeiro: Revan Ed., 1994.