

# SEGURANÇA E CIDADANIA

BOLETIM  
SEGURANÇA E CIDADANIA  
**NOVEMBRO 2015**

# CIDADANIA

15

PROMESSAS E DILEMAS  
DA MEDIAÇÃO POLICIAL  
NAS UPPs

**BARBARA MUSUMECI MOURÃO**



## RESUMO

Este texto se propõe a descrever e a sistematizar a iniciativa de implantação de um projeto de mediação de conflitos nas UPPs, com base em informações coletadas em grupos focais e em entrevistas com policiais mediadores e com gestores. O trabalho, na forma de um breve diagnóstico, obedeceu ao desejo de preservar a memória de um processo cujos desdobramentos ainda são incertos. Assim, buscou-se avaliar suas potencialidades, seus riscos e sua relevância para a sustentação do policiamento de proximidade. Espera-se, com isso, contribuir para que alterações formais ou estruturais na concepção desta prática de aproximação não representem mudanças aleatórias de rota, à mercê das crises ocasionais, mas possam, antes, expressar o amadurecimento das reflexões geradas pela prática acumulada.

Estamos falando de uma possibilidade de transformar o conflito e de nos transformarmos no conflito, tudo graças à possibilidade assistida de podermos nos olhar a partir do olhar do outro e colocarmo-nos no lugar do outro para entendê-lo e a nós mesmos.

**[ LUIZ ALBERTO WARAT ]**



## INTRODUÇÃO

As observações que se seguem resultam, da análise do material levantado no âmbito da pesquisa *UPP: o que pensam os policiais*, em sua edição de 2014. Por meio entrevistas abertas com gestores e colaboradores, buscou-se resgatar o histórico e as mobilizações individuais e institucionais que originaram o programa de mediação nas UPPs, enquanto pelo recurso aos grupos focais foi possível compor um inventário de questões relativas à prática dos policiais mediadores. Com a consciência de que, inevitavelmente, o roteiro de perguntas utilizado nos grupos focais tem poder indutor e predefine prioridades, procurou-se estimular ao máximo a livre manifestação, para que os temas que mobilizam os mediadores pudessem ser, a despeito disso, trazidas à tona. Assim, os depoimentos obtidos nos encontros, uma vez analisados, foram organizados de forma a tornar visíveis tanto os aspectos favoráveis à consolidação da mediação policial quanto aqueles que traziam algum risco à sua incorporação às UPPs.

É evidente que as informações destacadas a partir dos grupos focais não representam a visão do conjunto dos mediadores. O benefício desse instrumento de pesquisa é justamente o de propiciar a observação de aspectos que, contemplando ou não a percepção de uma maioria significativa, participam do repertório de experiências do grupo analisado e destacam-se como fonte de novas explorações.

Como é sabido, as UPPs diferem muito umas das outras em diversos aspectos, entre eles a relação dos policiais com os habitantes locais. No que se refere à mediação, uma variedade de fatores

contribuiu ainda para diferenciá-las: a infraestrutura física, o sentimento de segurança dos mediadores, a receptividade da população (traduzida no volume da demanda pelo serviço de mediação), o apoio dos comandantes (cuja consequência é a maior ou menor autonomia dos mediadores), os tipos de conflito mais frequentes e as possibilidades de parceria com organizações locais.

Em função dessa diversidade, com exceção de alguns poucos elementos que repercutiram em todas as unidades – como a participação do Ministério Público no projeto – as questões indicadas a seguir não se aplicam a todas as UPPs indistintamente. Entretanto, não se pretendeu distinguir os locais onde, segundo os depoimentos, os problemas se apresentariam com maior ou menor frequência e intensidade. De um lado, para preservar o anonimato dos entrevistados, já que cada unidade dispunha de um ou dois mediadores apenas, e, de outro, por considerar que, além de as UPPs estarem permanentemente sujeitas a mudanças, o mais importante seria focalizar e tornar visíveis os condicionantes capazes de favorecer ou obstar o desenvolvimento de um projeto dessa natureza em qualquer contexto.

Antes de mergulhar no cenário dos conflitos e mediações vividos nas favelas cariocas, vale resumir em poucas palavras o conceito de mediação de conflitos para os leitores e leitoras que eventualmente não estejam familiarizados com seus princípios e práticas. De acordo com Conima (Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem), “a mediação é um processo não adversarial e voluntário de resolução de controvérsias por intermédio do qual duas ou mais pessoas, físicas ou jurídicas, buscam obter uma solução

consensual que possibilite preservar o relacionamento entre elas. Para isso, recorrem a um terceiro facilitador, o mediador-especialista imparcial, competente, diligente, com credibilidade e comprometido com o sigilo; que estimule, viabilize a comunicação e auxilie na busca da identificação dos reais interesses envolvidos”.<sup>1</sup>

Em junho de 2015 foi aprovada e sancionada a Lei Nº 13.140, que “dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública...”. Em seu parágrafo único, a mediação é definida, sucintamente, da seguinte forma: “Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”.<sup>2</sup>

Os textos e as definições sobre mediação de conflitos são abundantes, assim como são variados os modelos e as nomenclaturas defendidos pelas diversas correntes de pensamento que integram esse campo: mediação facilitativa, mediação transformativa, mediação avaliativa, mediação circular-narrativa são alguns exemplos do vasto leque de abordagens utilizadas, que abrange desde aquelas orientadas predominantemente para a obtenção de acordo, até as que se concentram nas linguagens ou nos aspectos relacionais. Não cabe aqui uma taxonomia das espécies conceituais que povoam os universos da mediação, mas vale resgatar, apenas para ilustrar a riqueza do repertório, algumas definições que aprofundam ou se distanciam das demarcações oficiais.

Em seu relevante trabalho sobre mediação e práticas restaurativas, Vas-

concelos define a mediação de conflitos com base na perspectiva das partes como

um meio geralmente não hierarquizado de solução de disputas em que duas ou mais pessoas, em ambiente seguro e ambiência de serenidade, com a colaboração de um terceiro, o mediador – que deve ser apto, imparcial, independente e livremente escolhido ou aceito – expõem o problema, são escutadas e questionadas, dialogam construtivamente e procuram identificar os interesses comuns, opções e, eventualmente, firmar um acordo (VASCONCELOS 2012)

Já Luis Alberto Warat, para citar um pensador que extrai da mediação suas consequências mais complexas e vigorosas, considera que “a mediação não é uma ciência que pode ser explicada, ela é uma arte que tem que ser experimentada” e essa experiência, segundo ele, é da ordem do encontro amoroso, da sensibilidade e da ética. Uma das definições que o autor oferece, em sua profusão de prismas de leitura, refere-se à mediação como

uma forma alternativa (com o outro) de intervenção nos conflitos (...). É um olhar para o outro que permita chegar à nossa reserva selvagem (com esse conceito aponto todos os componentes amorosos ou afetivos que ignoramos em nós mesmos) e à reserva selvagem do outro (o que o outro emocionalmente ignora de si mesmo). Enfim, é a alteridade, a outridade como possibilidade de transformação do conflito, produzindo no mesmo a diferença com o outro. (WARAT, 2004)

Em termos práticos, o mediador é um facilitador de diálogos que, sem tomar partido, fazer julgamentos ou mesmo sugerir soluções, ajuda as partes

1. Conima, Regulamento Modelo Mediação [[http://www.conima.org.br/regula\\_modmed](http://www.conima.org.br/regula_modmed)]. Último acesso: 14/10/2015].

2. Lei Nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm)]. Último acesso: 14/10/2015].

em conflito a encontrar por elas mesmas as saídas para as contendas em que se envolveram. A mediação pressupõe, portanto, que em boa parte das controvérsias os envolvidos sejam perfeitamente capazes de chegar a uma solução satisfatória para ambos por meio da restauração do diálogo (interrompido no curso do conflito), sem a necessidade da intervenção de uma autoridade externa, como um árbitro ou um juiz. Busca-se, assim, um procedimento que valoriza a horizontalidade das relações, com a perspectiva de substituir a lógica adversarial, em que é preciso que uma parte perca para que a outra ganhe, pela lógica colaborativa, segundo a qual é possível alcançar resultados que atendam aos interesses comuns. Trata-se, portanto, de uma mudança de paradigma na concepção do conceito de justiça. A mediação não contempla, evidentemente, todas as situações conflituosas, mas se aplica particularmente àquelas em que há entre os litigantes algum tipo de relação continuada, seja interpessoal ou no plano da coletividade.

#### BREVE CONTEXTO DO PROGRAMA DE MEDIAÇÃO

Em 2010, por iniciativa do comando das Unidades de Polícia Pacificadora, estabeleceu-se uma parceria da Polícia Militar com o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro para a realização de cursos de capacitação em mediação de conflitos. A partir desses cursos, oferecidos a policiais de UPPs, foi implantado o primeiro centro de mediação no morro da Formiga, no bairro da Tijuca. Em seguida, foram criados novos centros no Borel, Pavão-Pavãozinho, Providência, Santa Marta, Batan, Rocinha e na própria

sede da Coordenadoria de Polícia Pacificadora, no Complexo do Alemão. Contudo, por razões distintas,<sup>3</sup> alguns deles encerraram em pouco tempo suas atividades. Em outubro de 2012, o Ministério Público do Rio de Janeiro estabeleceu uma parceria com a Polícia Militar e passou a atuar nas favelas onde havia UPPs por meio de núcleos e plantões itinerantes.<sup>4</sup>

Apenas para que se tenha um quadro geral de como funciona o trabalho cotidiano dos mediadores, o “serviço”, como é chamado pelos policiais, era realizado, no período acompanhado pela pesquisa, por uma dupla de mediadores desarmados e à paisana, atuando em horário de expediente.<sup>5</sup> A dupla (ou, na falta de um deles, o mediador ou mediadora operando individualmente) desenvolvia tanto um trabalho preventivo de aproximação com os moradores (para divulgar a mediação, obter retornos de mediações anteriores etc.) quanto um trabalho de análise dos informes sobre lides que haviam gerado ocorrências policiais nos dias anteriores, sempre com o propósito de oferecer às partes o recurso da mediação.

Em algumas UPPs havia espaços próprios para os encontros, enquanto em outras a mediação era feita nos mais variados ambientes, como associações de moradores, residência dos envolvidos ou até nas vias públicas. A partir de 2012, quando o Ministério Público passou a prestar atendimento direto, instalando-se em algumas favelas e percorrendo as demais em dias pré-determinados, os mediadores puderam contar com um apoio jurídico adicional, dado que o MP homologava, ainda que extrajudicialmente, os acordos alcançados por eles. Algum tempo depois de terminada a mediação, o Ministério Público fazia ainda

3. Alguns desses centros foram fechados não muito tempo depois de inaugurados, como foi o caso da Rocinha, onde a morte do morador Amarildo de Sousa, decorrente da violência policial, colocou em risco a segurança e a legitimidade do trabalho, segundo declarou em sua entrevista para esta pesquisa a representante do Ministério Público.

4. Segundo a desembargadora Marilene Alves, idealizadora do projeto pelo TJ, os primeiros passos do programa obedeceram à seguinte ordem: “1) O programa iniciou-se com a celebração de Convênio entre o TJRJ e o Governo do Estado em 18/08/2010. 2) Em seguida, em setembro de 2010, foram ministradas 24 horas de aulas de comunicação não-violenta a um contingente de 120 policiais. 3) Desse contingente, foram selecionados 27 policiais aos quais foram ministradas aulas de Técnica de Mediação, sendo três policiais militares de cada uma das 09 UPPs até então consolidadas na Cidade do Rio de Janeiro. 4) Encerrada a parte teórica, os alunos foram encaminhados ao treinamento, participando como observadores, com a concordância das partes, dos procedimentos de mediação nos Centros de Mediação do TJRJ. 5) Cumprido o treinamento, foram expedidos os certificados de capacitação. 6) Edição de Manual de Encaminhamento e Derivação, com todas as informações, devidamente sistematizadas necessárias às soluções das questões levadas ao policial mediador. 7) A partir de janeiro de 2011, iniciou-se a prática da mediação nas UPPs.” [http://www.premioinnovare.com.br/praticas/programa-de-mediacao-em-comunidades-atendidas-pelas-unidades-de-policia-pacificadoras-upps/. Último acesso: 14/10/2015]

5. Escala, portanto, diferenciada, em relação ao conjunto da tropa.

um acompanhamento por telefone, aferindo a percepção das partes sobre os mediadores e seus procedimentos e sobre a sustentabilidade do acordo ou eventuais desdobramentos do caso.

Os policiais mediadores receberam uma capacitação, ministrada no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, mas, como o convênio com o TJ não se renovou, a formação não teve continuidade, resumindo-se à fase inicial, sem as etapas subsequentes de mediação e supervisão que integram a formação (continuada) do mediador, conforme prevê a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça para os mediadores atuantes no sistema judiciário. Em 03 de janeiro o Ministério Público ofereceu aos seus funcionários um curso de formação de multiplicadores, com duração de 20 horas, no qual reservou em torno de 10 vagas para policiais das UPPs.

Depois das eleições de 2014, no período final da pesquisa de campo, ocorreu a mudança de governo no estado e, conseqüentemente, no comando na Polícia Militar e em cargos de chefia da UPP. A fase de transição entre o antigo e o novo governo coincidiu com o acirramento dos conflitos armados nas favelas policiadas e, como já informado, com a descontinuidade do programa de mediação em várias delas, bem como com a suspensão do gabinete itinerante, através do qual o Ministério Público agilizava a homologação dos acordos obtidos pelos policiais.

#### NOTAS SOBRE ELEMENTOS DE FORÇA E RISCO DA MEDIAÇÃO POLICIAL NAS UPPs

As observações de policiais e outros entrevistados ouvidas pela pesquisa suscitaram diversas questões sobre problemas e perspectivas de um programa

de mediação levado a cabo pela polícia nas favelas cariocas. Essas questões foram apresentadas, ao longo deste texto, com base em uma sequência de nexos associativos e menos pela preocupação em ordenar os fatores auspiciosos, separadamente dos fatores adversos, uma vez que alguns deles se adequariam simultaneamente aos dois qualificativos. Além disso, seguindo a lógica da mediação, optou-se por uma exposição menos centrada nas antinomias, considerando que tanto os aspectos críticos podem se transformar em oportunidades para mudanças positivas, quanto, inversamente, circunstâncias promissoras podem se converter em entraves para inovações e para a adoção de novos arranjos.

#### ESTABILIDADES

Eu fiquei feliz quando a nossa função entrou na grade, porque a gente não entrava na grade de escala. Hoje já tem, está lá: P1, P2, P3, P4, P5, secretaria, mediação de conflito! Eu falei: 'então a PMERJ já aderiu a isso', já está na escala de serviço, já tem escala, já saiu a diretriz (...), isso pra mim é o projeto andando, é o reconhecimento da necessidade [da mediação] [ GF<sup>6</sup> Z. Sul/Centro ]

Um dos elementos que ajudaram na consolidação da mediação nas UPPs foi o relativo grau de institucionalidade que ela alcançou, graças aos esforços de seus iniciadores. O projeto teve sua estrutura e procedimentos consagrados em decretos e resoluções internas, o que contribuiu para sua formatação e divulgação entre o conjunto da tropa.<sup>7</sup> Além disso, sua institucionalidade protegeu os mediadores de eventuais sabotagens por parte de comandantes contrários à prática da mediação, seja por não compreendê-la



UM DOS ELEMENTOS QUE AJUDARAM NA CONSOLIDAÇÃO DA MEDIAÇÃO NAS UPPs FOI O RELATIVO GRAU DE INSTITUCIONALIDADE QUE ELA ALCANÇOU, GRAÇAS AOS ESFORÇOS DE SEUS INICIADORES”

6. GF = grupo focal.

7. Relatados nas entrevistas com o major Mazzurana e a promotora Ana Maria Di Masi.

como um trabalho policial, seja por entender que dois mediadores significariam dois policiais e uma viatura a menos no plantão da unidade.

Evidentemente, até os decretos e normativas podem ser anulados, mas, em certa medida, eles definem diretrizes, evitando, enquanto estão em vigor, que o trabalho sofra grandes adulterações.

Um elemento contemplado na regulamentação e avaliado positivamente pelos entrevistados foi, por exemplo, o sistema de identificação dos casos mediáveis, através do BOPM (Boletim de Ocorrências da PM). Para os mediadores, o procedimento padrão, que consistia em realizar diariamente uma seleção das ocorrências passíveis de mediação e oferecer às partes a possibilidade da mediação, foi visto como um eficiente canal de acesso aos moradores em situação de conflito.

Ficam dentro da viatura uns panfletinhos (...). Se a viatura foi acionada, tem que gerar o BOPM, se o policial prestou o serviço tem que virar o BOPM, na maioria dos casos eles botam em baixo no rodapé do BOPM: 'caso para a mediação de conflito'. (...) Um vizinho chamou o policial e o policial vê que aquilo já não é uma ocorrência, é um caso para mediação, ele vai lá na viatura, pega o convite e: "ó, procura esse pessoal aqui, eles vão resolver o problema". (GF Z. Norte/Oeste)

Além de facilitar o acesso aos moradores, esse mecanismo propiciou a divulgação do programa entre o conjunto da tropa, que passou a ter de reconhecer e indicar no boletim de ocorrências os casos passíveis de mediação, envolvendo indiretamente todo o conjunto de policiais da UPP na identificação e no

encaminhamento das contendas para a equipe de mediadores.

Um segundo aspecto favorável à consolidação da mediação policial foi o fato de as equipes terem sido formadas por mediadores voluntários e que se revelaram interessados pelo trabalho, a despeito das dificuldades enfrentadas no cotidiano. Segundo algumas narrativas, os policiais da primeira turma haviam sido enviados compulsoriamente para a formação no Tribunal de Justiça, sem que se considerassem interesses ou vocações. Para muitos, portanto, o curso foi encarado como punição, dado que, pelo horário das aulas, inviabilizava-se o serviço extra no qual parte deles complementava a renda pessoal. Todavia, quando o trabalho foi iniciado, apenas os voluntários foram convocados a integrar a equipe, que acabou reunindo agentes mais identificados com a mediação.

## RETORNOS

Eu tenho muitas amizades com alguns policiais. Não são todos, porque nem todos a gente tem o conhecimento, mas aqueles que foram mais próximos de mim, devido ao que aconteceu, nós chegamos ao ponto de criar um vínculo, uma grande amizade. [ Morador ]

Segundo os policiais entrevistados, os moradores demonstraram reconhecimento pelo trabalho dos mediadores e esse reconhecimento teria favorecido a aproximação e a formação de uma imagem mais positiva da polícia. A possibilidade de compartilhar problemas pessoais e de encontrar acolhida, por meio de uma escuta imparcial, pelo inusitado, ocasionou reações surpreendentes até para o mediador:



Teve uma situação da mulher levar o bolo, o café e os filhos, e foi tomar café comigo lá na praça. Eu cheguei (e tinha) um bolo inteiro e os filhos: “Porque eu gostei tanto de você, que eu vim aqui pra gente tomar café”. (GF Z.Sul/Centro)

É possível que a mediação provoque uma quebra de expectativa justamente pelo fato de uma autoridade policial, de quem se esperariam decisões e julgamentos, agir com neutralidade e atuar na facilitação de diálogos. Se bem realizada, a mediação transfere para as partes o poder de determinar as saídas possíveis para o litígio, reconhecendo e reforçando sua capacidade decisória. Vem daí, segundo alguns autores, seu potencial para a abertura de novos canais de comunicação entre a polícia e a população (Cooper, 2003). A experiência provocaria, no mínimo, um desarranjo dos estereótipos e, com isso, uma ampliação do repertório de representações sobre a polícia, ainda que não tenha o poder de anular os efeitos dos encontros traumáticos registrados nas memórias individual e coletiva.

Pelas descrições dos agentes, a mediação representa, então, um primeiro passo na aproximação da comunidade com a PM, sobretudo naquelas UPPs onde as relações são tensas e a população, por diversos motivos, teme e evita o contato com a polícia (isso quando não há um crise generalizada, como a ocorrida em diversas UPPs, e quando ainda existe algum grau de comunicação possível). Além disso, o fato de os mediadores trabalharem a paisana e terem conquistado o direito de usar barba e cabelos mais longos teria facilitado a aproximação mútua, permitindo identi-

ficações pessoais, ao invés das clássicas reações de evitação que o efeito distintivo da farda provoca.

Esse canal da mediação faz com que a aproximação entre o morador e a polícia se estreite, ele vai começar a entender o seguinte: “poxa, a polícia também resolve o meu problema, ela não só prende; a polícia também ajuda a chegar no hospital; a polícia também traz pra mim uma cesta básica; a polícia também faz isso”, e aí começa a mudar o olhar da comunidade pra com a polícia, ela começa a entender que não era só aquele policial que chegava batendo, que chegava esculachando, entendeu, que é o que ela pensa, a visão que ela tem da polícia é essa; através da mediação, esse relacionamento e essa visão começam a mudar. . (GF Z. Sul/Centro)

Por outro lado, a imagem que os próprios policiais têm da corporação também parece ter sido afetada por sua experiência enquanto mediadores, pois, segundo seus depoimentos, a mediação representa um caminho de mudança no *modus operandi* da Polícia Militar. Claramente, ela propõe a substituição da lógica bélica, ou adversarial, pela prática do diálogo, a qual, segundo alguns entrevistados, deveria ser abarcada na verdade por toda a tropa. A era do “tiro, porrada e bomba”, que caracterizou as ações e a autoimagem policial por tanto tempo, estaria superada, segundo eles, e, como a maior parte dos atendimentos feitos pela polícia em qualquer área da cidade não são de natureza criminal, nas palavras de um dos entrevistados, “o cara que esta na rua tem que ser mediador assim como a gente”. (GF Z.Norte/Oeste).

“

SE BEM  
REALIZADA,  
A **MEDIAÇÃO**  
TRANSFERE  
PARA AS PARTES  
O **PODER** DE  
DETERMINAR  
AS **SAÍDAS**  
**POSSÍVEIS**  
PARA O LITÍGIO,  
RECONHECENDO  
E REFORÇANDO  
A SUA  
CAPACIDADE  
DECISÓRIA”

Diante disso, a ideia de mediar a paisana, com o policial apresentando-se como um grupamento especial da UPP, deliberadamente diferenciado dos demais agentes, divide opiniões e seria, por essa visão, um elemento provisório de aproximação, uma vez que toda a polícia deveria idealmente privilegiar o diálogo na relação com a população. Conforme um dos gestores entrevistados,

Talvez, em algum momento, se os policiais fizerem as mediações estando fardados, isso ajude a consolidar a ideia de policiamento comunitário e uma outra imagem, de reconhecimento e valorização do policial. Por enquanto, a ideia de que o policial se destaque (da tropa), enquanto mediador, é congruente com a própria mediação.

A maneira como o policial-mediador se apresenta combina, portanto, uma lógica de disface e exposição, o que, como se verá adiante, tanto pode contribuir para mudanças na autopercepção e na percepção dos moradores sobre a polícia quanto pode, por contraste, reforçar entre os demais a identificação ao imaginário do policial combatente.

Essa foi, possivelmente, uma das preocupações dos novos gestores que, em 2015, planejaram mudanças de rota na condução do programa, com uma aposta na disseminação das técnicas de mediação pelo conjunto da tropa. Todavia, qualquer uma das formas de inserção e de apresentação dos mediadores no ambiente da UPP contém, como se viu, seus impasses e armadilhas. Espera-se que a análise dos riscos e possibilidades contidos no modelo ainda em vigor possa emanar também alguma luz sobre cenários futuros que venham a ser implementados como alternativa ao atual.

## AMBIVALÊNCIAS

Eu não sabia que ele era policial (...) depois que acabou eu falei: bom, vou virar essa página. Na outra semana, ele ligou, pedindo para eu vir assinar o papel do Ministério Público. Ali eu vi que ele era policial (...). Eu fiquei assim, pasma! Eu já achava meio estranho porque ele falava nome e sobrenome (dele) e ninguém, quando liga, fala nome e sobrenome (...), não é comum. [ Moradora ]

Alguns mediadores afirmaram, nos grupos focais, que evitavam se apresentar como policiais, embora não escondessem essa condição quando indagados e com a consciência de que o “segredo” não teria vida longa na favela. No entanto, pelo relato da moradora que teve sua desavença resolvida pela mediação, vê-se que as marcas da identidade policial não se resumem apenas ao uso da farda.

Ainda assim, a surpresa descrita pela entrevistada expressa bem como a ambiguidade da condição de policial mediador, com seus dilemas de ocultação e revelação, acabou constituindo a relação com as partes e com a comunidade em seu conjunto. Ao mesmo tempo em que se desejava que a mediação ajudasse a reduzir a rejeição que os habitantes manifestam em relação à polícia, permitindo maior aproximação, os mediadores sentiam que a melhor forma de alcançar esse objetivo era justamente, distanciando-se da imagem do policial.

Eu não me apresentando como policial, acho que as pessoas desabafam mais, elas falam mais, até que, de repente, tem uma informação que possa me servir futuramente com outro ob-

jetivo, como policial. Se eu falar que sou policial, eles me respeitam mais, mas... Se me perguntar, eu falo: “você é policial?”, “sou”, mas não me perguntou, não falo. “Ah, eu sou mediador de conflito aqui da comunidade e tal, pra ajudar vocês e tal”, e vou falando. Me ajudou muito não me apresentar como policial. Muitos já sabem que eu sou policial, até porque eu fui da tropa mais de dois anos e tudo, mas tem muitos que não sabiam, o que me ajudou muito também. (GF Z. Sul/Centro)

Além das ambivalências na imagem, ora civil, ora policial, passada para a população, a atuação do mediador seria, em si mesma, carregada de ambiguidades, segundo eles. De acordo com vários relatos, era preciso, muitas vezes, desdobrar-se em diferentes papéis, muitos dos quais extrapolavam as fronteiras da mediação.

Eu sou um pouquinho de cada coisa: professor, psicólogo, mãe...., vai adolescente lá que quer bater na mãe, e você se coloca no lugar da mãe, ou vai a mãe falando do adolescente, você se coloca no lugar do adolescente. Então, a gente trabalha na comunidade como pode, não perdendo o foco de ser policial e mediador, mas a gente tenta ajudar de outras formas. (GF Z. Sul/Centro)

Os dilemas identitários e essa multiplicidade de papéis que os mediadores acabavam assumindo reflete, provavelmente, a falta de um conceito claro do que seja uma mediação exercida por policiais.<sup>8</sup> Esse, por suposto, não é um tema óbvio nem no ambiente policial, onde muitos acreditam que mediar não é tarefa para agentes da Lei, nem no campo da mediação de conflitos, onde se observa um estranhamento em relação à ideia de que uma autoridade policial

possa realmente desempenhar a função de terceira parte neutra nos conflitos. Alguns autores, como o espanhol Josep Redorta Lorente, enfrentam o desafio de buscar uma definição conceitual para o que seria uma mediação policial, a qual ele entende que deve ser pensada como um subtipo da mediação comunitária. O autor reconhece as dificuldades implicadas nessa prática, mas sugere que elas não deveriam ser empecilho para um trabalho cujos efeitos positivos não se limitam ao serviço prestados à população, como já se sugeriu aqui, mas beneficiam os esforços de transformação da própria polícia. Segundo ele,

La mediación policial es una herramienta de trabajo, pero también es algo más que una herramienta en la medida que introduce aspectos de cambio en la propia cultura de la organización y de las relaciones con la comunidad. (LORENTE 2004)

Na mesma direção, Terrones e Sánchez, da Unidade de Mediação da Polícia de Valencia, assumem como particularidade da mediação policial o fato de o mediador, como terceira parte neutra, intervir em assuntos que englobam e afetam a comunidade, como por exemplo, perturbação do sossego, danos materiais, problemas relacionados à insalubridade e higiene ou ocupação do espaço público, disputas escolares ou conflitos de vizinhança que, segundo ele, colapsam os tribunais. O que caracteriza, para esses autores, a versão policial da mediação não difere na essência de qualquer outra forma de mediação: a participação voluntária das partes; o acordo satisfatório para todos os envolvidos; a informalidade e imparcialidade do processo (regras e procedimentos mínimos); a possibilidade de que as partes exponham seus interesses e necessidades; que sejam

8. Essa preocupação foi formulada, originalmente, por Pedro Strozemberg, em comunicação informal de 2013 abrindo caminho para a elaboração de um tema ainda pouco explorado no Brasil.



NO BRASIL,  
A MEDIAÇÃO  
POLICIAL  
CARECE DE  
**REFERÊNCIAS  
CONCEITUAIS**  
OU NORMATIVAS,  
MAS SEU ENSINO  
É TRATADO  
NA MATRIZ  
CURRICULAR  
NACIONAL PARA  
FORMAÇÃO DE  
PROFISSIONAIS  
DE SEGURANÇA”

elas as autoras das decisões e, finalmente, que não haja ganhadores ou perdedores, como consequência de um acordo elaborado conjuntamente (TERRONES & SÁNCHEZ 2013).

No Brasil, a mediação policial carece de referências conceituais ou normativas, mas seu ensino é tratado na Matriz Curricular Nacional para formação de profissionais de segurança. Lançado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública em 2003 e revisado diversas vezes desde então, esse é o documento que define os parâmetros para as iniciativas de formação dos profissionais de segurança. Seu objetivo é promover a compreensão sobre o exercício da atividade policial no Estado Democrático de Direito, prevendo que os agentes adquiram, no percurso da qualificação, a capacidade de lidar tanto com a violência e a criminalidade quanto com a conflitualidade que permeia o tecido social. Nesse contexto, o emprego dos métodos de resolução de conflitos é bastante valorizado e visto como um instrumento de emancipação cidadã que, além de favorecer o acesso à justiça, reduzir a judicialização de direitos disponíveis, fortalecer laços sociais e prevenir crimes, fomenta o protagonismo dos cidadãos e viabiliza a proximidade dos policiais com a comunidade. (SENASP/MJ 2004)

Mas, nesse tópico, a ambiguidade também permeia as páginas do documento. Para desenvolver as competências desejáveis, na abordagem das controvérsias, a proposta curricular da Senasp destina um total de 18 horas de aula para a disciplina “Prevenção, mediação e resolução de conflitos”, visando estimular a “capacidade de negociação (buscar o consenso de ideias; demonstrar firmeza em seus posicionamentos, sem ser intran-

sigente)” e a “capacidade de agir com empatia (entender e colocar-se no lugar do outro, compreendendo seus sentimentos, percepções e crenças)” (*idem*).

Embora o documento dê destaque ao que chama de “meios pacíficos de resolução de conflitos”, ele não chega a esclarecer conceitualmente as práticas propostas e também não deixa claro se o aprendizado privilegia a prática da conciliação e da arbitragem, como sugerem a definição de seu conteúdo programático e das competências esperadas,<sup>9</sup> ou se aponta no sentido da mediação, honrando seus princípios estruturantes. Em se tratando de intervenção policial, essas diferenças são notáveis, pois, nos dois primeiros casos, os agentes permanecem desempenhando seu papel tradicional de autoridade a quem cabe um julgamento ou uma decisão sobre a contenda. No segundo caso, eles exercem a função de terceira parte neutra e imparcial, como no exemplo da polícia valenciana, que atua na facilitação de diálogos, abrindo mão justamente da condição de autoridade legal para devolver às partes o poder de encontrar suas próprias soluções.

Em seu esforço por conceitualizar a mediação adotada em diversos departamentos de polícia norteamericanos, Christopher Cooper aponta a necessidade de políticas e protocolos específicos para regular essa prática e garantir que a intervenção policial não se dê de forma discriminatória (que o *bias* policial não produza uma diferenciação entre indivíduos mais suscetíveis à mediação e outros mais propensos a merecer um tratamento penal). Porém, diante de um chamado, nada justificaria, segundo ele, o policial ou a policial deixarem de dar assistência às partes na busca de uma trégua ou da resolução do conflito. Segundo ele, a omissão, nesses casos,

9. Conteúdo programático: Conflito; Tipos de conflito; Estilo e manejo de conflitos; Meios de resolução pacífica de conflitos - ADRs; A mediação e seus benefícios; Valorização da mediação como ferramenta de promoção dos direitos humanos e da segurança cidadã (SENASP/MJ 2014).

pode resultar em novas chamadas, o que para a polícia representa custos materiais e humanos, e elevação do risco para os envolvidos, inclusive os próprios agentes. O fato é que a polícia é chamada a intervir e o faz muitas vezes segundo o método de ensaio e erro. A questão, para o autor, não é, portanto, saber se a polícia deve ou não mediar, pois suas pesquisas teriam mostrado que os policiais são capazes de atuar segundo o princípio da neutralidade e da imparcialidade. O que importa, diz ele, é a qualidade da formação recebida e conseqüentemente do atendimento prestado (COOPER 2003).

O que se depreende, enfim, da leitura desse conjunto de textos e depoimentos é o custo que as indefinições e ambigüidades podem impor ao policiamento que vise a aproximação com a comunidade, uma vez que a falta de clareza do papel a ser desempenhado pelo policial frente ao conflito pode, na prática, solapar as bases da colaboração, acentuando ao invés de reduzir o fosso entre os que detêm o poder de tomar as decisões e os que abrem mão desse poder, delegando a terceiros a busca de soluções para seus problemas individuais e coletivos.

## APOIOS

Duas coisas que mudaram muito a cara da mediação: primeiro foi um convênio com o Ministério Público, [porque] antes nós fazíamos um termo e pedíamos a Deus pra que as partes cumprissem aquilo. Hoje já é ratificado. (...) Pra gente é muito importante, como mediador, ter uma procuradora homologando o nosso trabalho. [ GF Zona Sul/Centro ]

Uma peça-chave que ajudou na consolidação do programa de mediação nas UPPs foi a parceria com o Ministério

Público, que passou a atuar nas UPPs, apoiando e chancelando acordos. Não só ela agregou legitimidade ao trabalho, imprimindo oficialidade aos procedimentos, como trouxe segurança jurídica para os mediadores, respaldando a busca de soluções consensuais em casos que poderiam gerar dúvidas entre os agentes pela natureza criminal da disputa.

Isso também é um pouco o nosso medo: vamos supor, você chega numa casa: ah, brigou com o marido, não chegou à agressão física, mas teve aquela coisa, pode gerar Maria da Penha. Não gerou, aí você vai lá, faz um termo por boca, na maioria das vezes, aí você vira as costas, o marido mata a mulher. Que garantia nós temos de que não vamos ser incriminados? (GF Z. Sul/Centro)

Dadas as ambigüidades envolvidas na função desempenhada, havia uma preocupação permanente entre os mediadores com o risco da prevaricação. Até onde se pode atuar como mediador e a partir de que momento essa função tem de dar lugar à figura do policial é um problema sem respostas prefixadas. Como decidir que tipos de atrito podem ser solucionados de forma consensual se, justamente, as fronteiras entre os conflitos e os crimes previstos em Lei podem ser tão tênues? Como lidar, por exemplo, com agressões recíprocas entre parceiros íntimos sem infringir a Lei Maria da Penha? Como atuar com segurança em casos de ameaças, por outro lado, sabendo-se que elas podem derivar para agressões mais graves, seja por não terem sido apaziguadas por meio do diálogo, seja, inversamente, por não terem sido denunciadas a tempo? Os limites frequentemente fluidos e instáveis tornam ainda mais incerta a tarefa do mediador.

A pessoa às vezes abre pra você que está prestes a cometer (um crime). A pessoa assume pra mim que já tinha dado um tiro na outra: “eu já dei um tiro nela, e vou tentar matar ela de novo”. Aquilo já passou. Há tantos anos ele deu um tiro nela, “e não consegui matar, mas agora eu vou matar”. “Olha só, você está assumindo pra mim (...) que vai matar. O senhor está nervoso, vamos conversar aqui”, aí conversa, conversa, conversa. (GF Z. Sul/Centro)

Nesse aspecto, o Ministério Público não apenas contribuiu para assegurar às partes em disputa que o acordo obtido pela mediação policial tinha certo peso jurídico como ainda protegeu os mediadores de eventuais acusações por parte de colegas, comandantes ou representantes do poder judiciário.

Ao lado do suporte jurídico, um outro apoio essencial para o pleno funcionamento do programa veio, em algumas UPPs, da própria comunidade. Naquelas em que os mediadores alcançaram uma boa integração com os moradores, foi possível estabelecer parcerias efetivas com organizações locais, o que se mostrou fundamental, não só por significar a partilha de responsabilidades e, ainda mais importante, o reconhecimento de lideranças e saberes locais, como por representar um elemento de legitimação por parte da população da possibilidade de parceria com a polícia. Em uma das UPPs que a equipe da pesquisa teve a oportunidade de visitar e que era composta por quatro diferentes sub-unidades, o trabalho de mediação se desenvolvia fisicamente em diversos locais, entre eles uma associação de moradores que reservava horários para o atendimento feito pelos policiais e encaminhava a eles os problemas trazidos pela população local.



AO LADO DO SUPORTE JURÍDICO, UM OUTRO APOIO ESSENCIAL PARA O PLENO FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA VEIO, EM ALGUMAS UPPs, DA PRÓPRIA **COMUNIDADE**. NAQUELAS EM QUE OS MEDIADORES ALCANÇARAM UMA BOA INTEGRAÇÃO COM OS MORADORES, FOI POSSÍVEL ESTABELECEER **PARCERIAS EFETIVAS** COM ORGANIZAÇÕES LOCAIS”

Em outro núcleo dessa UPP, o mesmo mediador desenvolvia um trabalho juntamente com um morador de grande influência local, envolvendo diversos atores que se reuniam em espaço destinado a encontros comunitários, com resultados visíveis a olho nu: tensões geradas pelo uso desordenado de passagens privadas e coletivas, por mesas de bar, carros e motos estacionados estavam sendo dissipadas graças a um processo de regulação do qual participavam todos os interessados. Caminhando pelas ruas da comunidade, não foi difícil notar as novas demarcações e perceber a intimidade do agente com os problemas da população, assim como a facilidade com que moradores se aproximavam dele para comentar velhos e novos problemas. Pelo que se observou, nem todos os mediadores conquistaram o mesmo nível de entrosamento com a população, mas vários deles procuraram trilhar esse caminho:

A gente tem, na medida do possível, tentado chegar a pessoas, como líder comunitário, presidente de uma rádio, e tudo o mais, pra gente chegar até a população, e através disso a gente tem conseguido, de alguma forma. (GF Z. Sul/Centro)



## ENTRAVES

Eu tive que fazer minha barba de novo porque o meu comandante me falou que ele poderia me usar, poderia ter que me fardar algum dia para tirar algum serviço. Eu construí uma nova imagem [e agora] eu tenho que voltar..." [ GF Zona Norte/Oeste ]

A relação dos mediadores com seus comandantes, que em algumas UPPs foi relatada como elemento facilitador do trabalho de mediação, foi percebida em certos casos como obstáculo ao desempenho da atividade, fosse por falta de estímulo, por boicote ou pela exigência de que o mediador se apresentasse ou atuasse junto com o restante da tropa. Nesse aspecto, a depender do momento ou da unidade, os relatos foram muito diferentes, o que mostra que a mediação não havia sido plenamente incorporada à estrutura da UPP, a despeito de sua relativa institucionalidade, e antecipa algumas possíveis consequências da fusão da equipe de mediadores ao efetivo geral.

Alguns [comandantes] ainda têm aquela visão retrograda que policial não tem que ser polícia comunitária, não tem que ter esse tipo de trabalho, é tudo tiro, porrada e bomba....( GF Z. Norte/Oeste)

Os mediadores sugerem que essas dificuldades estariam ligadas em parte ao desapareço de alguns comandantes pelo policiamento de proximidade e em parte ao desconhecimento tanto de superiores quanto dos próprios colegas, a respeito da mediação.

Tem um monte de colegas na tropa que nunca ouviram falar de mediação. A gente toca no assunto e eles: nossa! O que é isso? É pouco difundido. Não dão muita importância, então a gente

a todo momento tem que estar lembrando que, na comunidade, a gente precisa que eles anotem todos os dados do BOPM, porque a gente chega nas partes através daquele ocorrência, mas a desinformação ainda é grande. O pessoal de batalhão então! Parece que é outra polícia, parece que nunca ouviram falar. (GF Z. Norte/Oeste)

Segundo os dados do *survey UPP: o que pensam os policiais*,<sup>10</sup> não se trata propriamente de um desconhecimento da existência do programa, pois apenas 5,9% do total de entrevistados disseram não saber se havia ou não um serviço de mediação executado pela UPP nas suas respectivas unidades. Entretanto, a maioria dos policiais (68%) jamais havia encaminhado um conflito à equipe de mediadores, o que expressa certa falta de reconhecimento do trabalho, considerando que grande parte da tropa está permanentemente em contato com a comunidade e, portanto, com suas escaramuças cotidianas. Provavelmente, o desconhecimento diz respeito sobretudo ao significado e às possibilidades que a mediação oferece tanto para a população quanto para o policiamento. Nesse sentido, reconhecer ou desconhecer o trabalho dos mediadores repercutia diretamente nas práticas destes, já que, para fazer contato com as partes litigantes, eles dependiam, em boa medida, de que os colegas identificassem os conflitos e indicassem, nos boletins de ocorrência, quais seriam passíveis de mediação.

Os dados do *survey* revelam ainda um pouco do olhar dos policiais das UPPs sobre as dinâmicas conflituosas nas favelas: a vasta maioria dos enunciados sobre os tipos de controvérsia que eles consideraram mediáveis pode ser agregada, para efeitos da análise, em três grandes blocos, ainda que haja

10. Cf. CESEC (2015) e MUSUMECI (2015).

evidentes intercessões entre eles, bem como diferenças importantes na composição de cada um: a) violências e conflitos familiares (41,2% das respostas)<sup>11</sup>; b) conflitos inespecíficos, ocorridos na comunidade (28,8% ) e c) brigas que dizem respeito a relações de vizinhança e/ou inquilinato (17,7%).<sup>12</sup>

As visões dos agentes sobre a incidência de delitos também ajudam a situar o lugar conferido à mediação: embora aqueles considerados muito frequentes pela grande maioria dos respondentes fossem relacionados a drogas (posse e uso, 84,4%; tráfico, 68,8%), uma proporção menor, porém significativa, dos entrevistados avaliou como repetitivos justamente os dois tipos de ocorrência tidos pela maioria como passíveis de mediação: rixas/vias de fato (48,6%) e violência doméstica (46,5%). Os outros delitos identificados por ampla parcela dos policiais como muito frequentes foram perturbação do sossego (72,3%) e desacato (68,8%), situações igualmente afetas ao campo das relações interpessoais e, portanto, originada por desentendimentos também mediáveis, ainda que não tenham sido percebidas dessa forma pelos entrevistados.<sup>13</sup> Em suma, com pouca ou muita frequência, se boa parte dos policiais demonstrou reconhecer a presença de problemas que poderiam, segundo eles próprios, ser solucionados de forma consensual e revelou saber da existência de um trabalho de mediação nas suas respectivas unidades, apenas um terço deles encaminhou alguma vez as partes envolvidas para o setor dos mediadores.

Assim, essa profusão de percentuais evidencia um descompasso entre a percepção da frequência das ocorrências mediáveis e a prática de efetivamente encaminhá-las à mediação. Por suposto, nem todos os conflitos de um mesmo

tipo se adequam aos métodos autocompositivos. Além de se distinguirem pelas gradações de intensidade, eles comportam especificidades que precisam ser levadas em conta em cada circunstância. Os números apenas ajudam, nesse caso, a aprofundar a hipótese, já enunciada pelos participantes dos grupos focais, de que a conexão entre o policiamento de ponta e a mediação policial carecia de ajustes e reforços para que o trabalho se tornasse profícuo em sua máxima potência.

## RECONHECIMENTOS

O que a gente viu no curso foi a mediação de conflitos na sua essência. Feita em condições ideais, numa sala bonita, onde uma parte faz silêncio para a outra falar, aí todo mundo sai feliz (...). Só que na UPP, pelo menos eu tiro esse conceito para mim, a gente atua como mediador comunitário. (...) Tem momentos, sim, em que a gente tem que intervir de alguma maneira, tomar partido de determinadas coisas porque a gente com bom senso percebe que essa parte... ela tem bons argumentos, ela está certa, sim, nas colocações dela e a outra não está muito dentro do conceito correto das coisas. [ grupo focal zona norte/oeste ]

Por se tratar de uma iniciativa inovadora, o programa de mediação estava desprovido, na sua constituição, de um saber acumulado para ajudar a compreender e a reger esse universo de experiências.<sup>14</sup> Assim, a formação dos policiais, embora avaliada positivamente do ponto de vista dos conhecimentos da mediação, pareceu aos participantes dos grupos focais distante da realidade com que eles tiveram que lidar na prática. O curso foi provavelmente ministrado por

11. 19% mencionaram a violência doméstica, 16% os conflitos familiares, 5,4% as brigas de casal e 0,4% a Lei Maria da Penha.

12. Entre as indicações que não se enquadram nessas categorias, ou que se enquadrariam em todas elas, algumas merecem registro, embora nenhum tenha expressão numérica: som alto (1,1%), desacato/desobediência (1%), relação polícia-comunidade (0,9%), tráfico ou posse de armas ou drogas (0,5%), abordagem policial (0,2%), violência sexual (0,2%) e serviços públicos (0,1%).

13. Outras ocorrências, como homicídios, roubos e furtos, e porte ilegal de armas foram reconhecidos como muito frequentes apenas por uma pequena minoria. Ressalte-se que o grupo de violências e conflitos tidos como mediáveis, condensado, anteriormente na categoria "conflitos familiares" - e que ultrapassa em muito o espectro da "violência doméstica - não constava das variáveis expostas aos entrevistados, para que eles apontassem as muito frequentes, as pouco frequentes e as inexistentes. Ao identificarem, espontaneamente, os conflitos passíveis de mediação, 19% haviam mencionado violência doméstica; 16%, conflitos familiares; 5,4%, brigas de casal e 0,4%, a Lei Maria da Penha.

14. Para conhecer outras iniciativas no campo da mediação policial, no Brasil, ver SILVA (2014), sobre Santa Catarina; SALES e SARAIVA (2013), e MIRANDA (2011), sobre o Ceará; REIS (s/d), sobre São Paulo; DA COSTA (s/d), sobre Minas Gerais; LIMA et al. (2014), sobre o Maranhão.



mediadores qualificados e experientes, mas que, entretanto, não tinham conhecimentos sobre o cenário das favelas cariocas e menos ainda sobre os desafios do policiamento nessas áreas. Esse dado reforça a importância de se empreender um esforço de conceituação da mediação policial, calcado na experiência real e no cenário em que será desenvolvida e em consonância com o que vem sendo discutido na literatura internacional. O alerta dado por Lorente, com base na experiência de Barcelona, é bem direto, nesse sentido.

Los parámetros más clásicos de la mediación no sirven para la mediación policial, que tiene que ser entendida como una práctica y una técnica nueva por la especificidad de la función policial. Esta nueva técnica se incluiría en el campo de la mediación comunitaria. LORENTE, 2004)

Nesses termos, ele prevê que as habilidades a serem enfatizadas na formação do policial mediador deveriam abranger aspectos: 1) relacionados ao reconhecimento do conflito (capacidade de avaliar riscos pessoais e de manejar a agressividade, de identificar padrões de conflito, de identificar casos que requerem a mediação de outros serviços, de verificar se a intervenção pode ser de curta duração ou não, de avaliar a legalidade do caso e estimar a eficácia possível da mediação); 2) vinculados ao reconhecimento das pessoas (saber se fazer aceito como interlocutor válido, saber explorar o reconhecimento do outro, compreender os mecanismos de atribuição de culpas, saber comunicar-se com eficiência, saber usar a assertividade em situações tensas, ser capaz de controlar adequadamente os próprios impulsos) e, 3) vinculadas à eficácia do próprio processo (saber utilizar os

recursos da negociação e as técnicas de mediação, além de ter conhecimentos sobre intervenção em grupos e no espaço público) (LORENTE 2004, p. 44).

Nas UPPs, com a lacuna conceitual que faz da mediação uma heterodoxia tanto entre mediadores quanto entre policiais e com a descontinuidade do processo de formação, o risco,

ilustrado pela primeira citação deste tópico, reside na abertura de brechas por onde determinados conceitos estruturais acabem reinterpretados e refigurados, conforme as necessidades e pressões do dia-a-dia.

## INCOMPATIBILIDADES

Eu fui treinado para o combate, fui treinado para a guerra. Desculpe o palavreado mas eu fui treinado para o tiro porrada e bomba. Eu saí do CFAP com uma mentalidade canibal. Fui treinado pra combater. Fui treinado para o batalhão, então quando eu cheguei numa UPP, eu fiz aquilo que eu fui treinado pra fazer. Só que com o decorrer do tempo (...), um pouco antes da tropa, eu vi que não era aquilo que a população queria. Não era aquilo que a população estava precisando. Por isso que eu chamei o meu comandante e falei: “comandante...” Eu já comecei a trabalhar com outro intuito. Eu não chegava lá com o intuito de querer revistar, de prender, de querer matar, de trocar tiro, como a gente é treinado pra fazer. Eu chegava lá com intuito de chegar, conversar, procurar, trabalhar com inteligência. [ GF Zona Norte/Oeste ]

Como se pode ver, diferentemente do que propõe a Matriz Curricular da SENASP, o aprendizado do ofício de mediar se deu para alguns agentes sobre bases pouco inspiradoras, pois o curso de formação na PM guardava fortes contra-

dições com os princípios da mediação. Essa é sobretudo a percepção dos mais velhos, cuja formação para ingresso nos quadros da Polícia Militar baseou-se no paradigma do confronto e da guerra, e para quem a prática da mediação exigiu uma conversão de referências, conceitos e atitudes.

Ainda que a abordagem bélica esteja perdendo força na formação dos novos policiais, a preocupação enunciada acima pelo mediador continua a fazer sentido, quando se tem em mente o “currículo oculto” transmitido permanentemente aos formandos por meio de músicas, conversas, posturas corporais etc.<sup>15</sup> Além disso, pelo menos dois outros elementos reforçam a cultura do “tiro, porrada e bomba”, subtraindo força das práticas dialógicas: o fato de o *ethos* militar, mesmo quando não explicitamente voltado para a guerra, estruturar-se fortemente na gramática da virilidade violenta, conforme descrevem diversos estudos sobre organizações policiais (BOURDIEU 1998; MOURÃO 2013; MOREIRA 2011; CALAZANS 2004) e, não menos importante, a predominância nos últimos anos da lógica de ocupação militar nas UPPs, em detrimento da dimensão comunitária e colaborativa a que correspondia seu desenho original.

Levando em conta as percepções dos mediadores e as apreciações da tropa expressas nas entrevistas para o *survey*, percebe-se que o ensino da mediação, quando houve, ocupou lugar periférico na formação dos policiais. Presume-se, portanto, que a mediação não foi verdadeiramente incorporada como conceito, como princípio ou como ferramenta de trabalho ao coração da UPP. Nessas condições, faltou-lhe o vigor necessário para contrapor-se ao arquétipo da guerra e à lógica adversarial, que tendem a escalar na medida em que aumentam as tensões entre a polícia e a população das favelas.

## CONTROLES

... a forma de avaliar como o programa de mediação, dentro da UPP, está acontecendo, se está sendo bem desenvolvido, se não está, eu acho que precisa mudar, ela precisa puxar algumas outras características pra você poder você ter uma resposta de fato de como é que está sendo desempenhada a mediação. [ GF Zona Sul /Centro ]

A falta de uma conceituação mais precisa do que seja a mediação policial, refletida nas vicissitudes da formação dos mediadores, repercutiu também nos mecanismos de avaliação e controle de qualidade do trabalho. Como avaliar resultados de uma atividade que ainda não tem forma, procedimentos e alcance definidos e como aferir o desempenho de seus agentes? Alguns mediadores reivindicavam o reconhecimento das atividades nas quais se envolviam no cotidiano, para além da intervenção em contendas. Um exemplo disso era a demanda recorrente para que se comunicassem com órgãos públicos reivindicando o restabelecimento de serviços de energia elétrica.

No período da pesquisa, atendimentos desse tipo não vinham sendo considerados no cômputo da produtividade dos mediadores, assim como as mediações que não eram ratificadas pelo Ministério Público, o que na prática limitava a legitimidade do trabalho exclusivamente à obtenção de um acordo homologado. Se essa restrição, pela qual se mira o resultado em detrimento do processo, já seria problemática fora do âmbito da favela e da relação entre policiais e moradores, ela se torna uma verdadeira barreira ao contexto da mediação justo ali onde as interações são intensificadas e o que está em jogo, para a polícia de proximidade,



A FALTA DE UMA CONCEITUAÇÃO MAIS PRECISA DO QUE SEJA A MEDIAÇÃO POLICIAL, REFLETIDA NAS VICISSITUDES DA FORMAÇÃO DOS MEDIADORES, REPERCUTIU TAMBÉM NOS MECANISMOS DE AVALIAÇÃO E CONTROLE DE QUALIDADE DO TRABALHO”

15. Preocupação expressa pelo Coronel Ibis Pereira, chefe de gabinete do Comando Geral da Polícia Militar do Rio de Janeiro, em entrevista concedida a autora e a Pedro Strozemberg, no âmbito da pesquisa que gerou este boletim. Da mesma forma, a atenção às interferências do currículo oculto está presente na Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública (SENASP/MJ 2014) e em CORTES & MAZZURANA (2015).

é exatamente a dinâmica das relações estabelecidas no cotidiano e não a mera formalização das disputas.

O sistema que foi criado pra avaliar o nosso trabalho, ele não está bem criado, não está bem feito, porque nós temos n tarefas, n funções, só que só contabiliza atendimento quando a gente ratifica uma mediação e esse é, vamos botar, 10% do nosso trabalho, entendeu? (...) Às vezes você apresenta em seis meses, um ano de trabalho, você apresenta seis, sete mediações ratificadas, mas você fez muito mais do que isso, mas quando é pedido pra gente apresentar números, nós apresentamos números pequenos em vista do que a gente faz, em vista do que a gente trabalha (GF Z. Sul/Centro)

A limitação em torno de mediações homologadas, ou seja o modelo de mediação focado no acordo e não na relação entre as partes, impediu, por sua vez, o estabelecimento de um sistema de notificação das mediações formais ou informais capaz de gerar dados estatísticos para a gestão do programa e avaliação de suas potencialidades e limitações. Algumas informações básicas, facilmente coletadas pelos mediadores sem prejuízo do sigilo que devem respeitar, poderiam fornecer estatísticas valiosas para o aprimoramento da gestão, como por exemplo, sexo, idade e escolaridade dos contendores, tipo de conflito, tipo de solução encontrada, local em que foi realizada a mediação, número de sessões ou encontros, número de envolvidos na disputa, natureza da mediação (se interpessoal, entre grupos ou entre pessoas físicas e jurídicas) e forma de acesso à mediação (se espontânea, resultante de ocorrência policial ou ação proativa dos mediadores).

Entretanto, ainda que sem a necessária padronização e, portanto, sem a possibilidade de transformar-se

em ferramenta de avaliação e planejamento, esse levantamento vinha sendo feito solitariamente, por iniciativa de alguns mediadores mais atentos à importância de registrar suas experiências:

Eu comprei um caderno de bolso pra isso. A pessoa bate lá: “queria falar com o soldado XXX”, “oi, tudo bem? Qual o nome da senhora? A senhora tem um telefone? Tem um documento? Pode falar”. Aqui: “no dia 9... No dia 11... No dia 13...”, ali eu anoto um resumo do assunto: “me procurou porque estava com um problema familiar, o marido não quer pagar”, “procurou porque o muro não sei o quê”, “procurou porque a laje...”, “procurou por causa disso”, “procurou por causa do policial...” (GF Z. Sul/Centro)

Frente a uma experiência inovadora, como a que está sendo tratada aqui, não é difícil imaginar as perdas que a falta de um sistema de coleta e análise de dados pode acarretar, sendo a mais evidente a impossibilidade de acumular e compartilhar conhecimento em prol do aperfeiçoamento do projeto. Tanto no sentido de firmar os princípios de consonância da mediação e do policiamento de proximidade quanto na perspectiva das mudanças de rota que se mostrarem necessárias.

## INSTABILIDADES

A princípio, quando se inaugurou a mediação, a gente não tinha sala, a gente atendia na rua. Chegava na praça, sentava na praça, começava, dava um jeitinho. Atendia na casa, o que não é correto. A gente ia na casa da pessoa procurar e conversava, e depois ia na casa da outra, mas como é que a gente ia fazer para botar os dois juntos: aí, com muita luta a gente conseguiu uma sala [na associação de moradores]. [ GF Zona Norte/Oeste ]

Às fragilidades do programa, como a ausência de definição conceitual, de um sistema de notificação e de um modelo de avaliação da qualidade do trabalho, somou-se ainda a precariedade da estrutura física em várias unidades. Segundo os relatos, em algumas UPPs havia sala disponível na própria sede, onde podiam ser feitas as mediações, mas alguns policiais preferiam atuar em outras instalações, dada a resistência da população a frequentar um estabelecimento da polícia. Em outros casos, na falta de espaço próprio, as mediações eram feitas em vias públicas, em locais que o próprio mediador se incumbia de conseguir na comunidade, ou na residência de uma ou de ambas as partes em separado, o que foi visto por eles mesmos como inadequado.

Realizar mediações em vias públicas não significa necessariamente um problema, se esse tipo de intervenção fizer parte de um modelo claramente definido de atuação do mediador ou mediadora. Cooper (2003), por exemplo, distingue duas modalidades de programa, ambos passíveis de ocorrer na própria cena do conflito: aqueles que apostam na prática da triagem e os que preparam os policiais para que eles sejam capazes de mediar, além de distinguir os casos mediáveis e encaminhá-los a mediadores especializados, quando necessário. No primeiro tipo, a polícia apenas atende ao chamado e dirige as partes contendoras a um centro de mediação. De acordo com o autor, o ponto frágil nesse caso é que o agente se exime de ter uma ação substantiva na cena do conflito, deixando de oferecer resposta concreta e direta à população. O segundo tipo de programa investe na formação da tropa para que policiais possam intervir, facilitando o diálogo na direção de uma solução consensual, comandada pelas

próprias partes, ou ao menos de uma trégua que permita o redirecionamento futuro a uma mediação formal. Isso não se confunde com as mediações realizadas em torno de uma mesa, mas exige de todo modo um domínio das ferramentas específicas para o trabalho. No caso das UPPs, há o agravante de que as fragilidades apontadas previamente se somam ainda às tensões na relação com a população, produzindo um sentimento de incerteza e improvisação.

Nesses territórios, onde se acumularam uma clara rejeição de boa parte da população à polícia e o preconceito dos colegas em relação aos policiais mediadores, a segurança destes últimos mostrou-se, além disso, duplamente comprometida, por eles se verem desvinculados do conjunto da tropa e por carregarem uma identidade ambígua, como já foi dito, sendo policiais, embora atuando à paisana e, em princípio, desarmados.

A nossa sala de mediação é dentro da base, tem uma estrutura bem bacana lá (...), tem uma salinha bonitinha lá, mas falou que é na UPP, eles não vão, e pra eu buscar uma sala fora da base ali, fica perigoso pra mim, porque eles estão dando muito ataque nos policiais e, de certa forma, eles sabem que eu sou policial. Então, o que eu tenho a fazer lá é aguardar (...). O nosso comando até dá força pra gente trabalhar, mas é muito inseguro pra gente, a gente andar na comunidade pra estar divulgando o trabalho, levando prospectos nos lugares, nas escolas, nas ONGs, tudo quanto é lugar, de repente, sofrer um ataque ali, e a comunidade lá é muito mal... sei lá, é esquisito lá, as vielas são muito... É muito labirinto, sabe, você está num lugar, de repente, pegou um lugar, está fechado; não dá pra tu ficar andando muito ali à toa. Tu tem que esperar dar uma calmaria. A gente espera que

isso aconteça o mais rápido possível pra poder voltar a dar continuidade ao trabalho. (GF Z. Sul/Centro)

A percepção de como os outros policiais os viam no papel de mediadores e de como a polícia era vista pela população traduziu-se em um sentimento de ambivalência que, metaforicamente, reproduzia pelo avesso o não-lugar ou o lugar de imparcialidade no qual, por definição, o mediador deve se manter. A neutralidade invocada pelos manuais de mediação significa que aquele que atua como uma terceira parte neutra, além de se abster de tomar posição ou de fazer qualquer julgamento sobre a disputa ou sobre a moralidade e a conduta das partes (salvo no caso da prática de um crime), deve também se situar em uma posição de “não saber”. As partes conflitantes, com suas capacidades instaladas, é que irão desenvolver, a partir de seus próprios saberes, as condições e os passos para um eventual acordo. Por isso, vale repetir, o mediador é apenas o facilitador de diálogos e não o árbitro ou um conselheiro que lança mão de seus conhecimentos para interferir na solução do problema. Ele não está nem lá nem cá e opera como uma presença que se descola de suas verdades próprias, para permitir a coexistência das diferentes verdades reivindicadas pelas pessoas em desacordo.

No sentido inverso, fora do *setting* da mediação, os policiais revelaram uma experiência de des-localização, percebendo-se, de um lado, identificados pela população a uma polícia indesejada, cujos signos eles procuravam ocultar e, de outro, pelos demais componentes da tropa, como suspeitos de ter ligações privilegiadas com seus potenciais “desafetos”: os moradores e os superiores. Juntos, os três depoimentos abaixo compõem esse prisma:

... o mediador muitas vezes, é visto pelo policial como o puxa-saco da comunidade, ou seja, eles também não gostam da gente – o policial, que acha que a gente vai sempre a favor da comunidade. (GF Z. Sul/Centro)

É um trabalho bem mais tranquilo, embora parte da tropa, passado um tempo, não te olhe do mesmo jeito, te olhe de maneira diferente, acha que você está fechado com o comandante. (GF Z. Norte/Oeste)

Eu via alguns amigos passando, aí o cara não podia falar comigo direito porque eu estava na favela fardado e ele trabalhou comigo, (...) aí não podia falar comigo direito. Depois (...) ele me pediu desculpas: “Não deu pra falar”. (Entrevistado(a) 5)

A despeito da percepção sobre a falta de compreensão e de reconhecimento dos colegas, expressa por alguns mediadores, 65,2% dos policiais entrevistados durante o *survey UPP*: *o que pensam os policiais* assinalaram que a mediação de conflitos nas UPPs deveria ser feita por “uma equipe de policiais especializados”, enquanto 19% disseram que esse trabalho deveria ser realizado por todos os policiais da UPP e 16% consideraram que ele não deveria ser feito pela polícia. Teoricamente, portanto, a maioria dos agentes reconhece a pertinência da mediação, embora a prática tenha mostrado que as tensões do dia-a-dia, provocadas pelas diferenças nas condições de trabalho entre mediadores e não-mediadores, acabaram produzindo olhares enviesados de um lado a outro.

Além dessas dificuldades, há ainda o fato de o público-alvo do trabalho de mediação ser extremamente sensível às tensões que ocorrem frequentemente



O MEDIADOR  
É APENAS O  
**FACILITADOR  
DE DIÁLOGOS**  
E NÃO O  
ÁRBITRO  
OU UM  
CONSELHEIRO  
QUE LANÇA  
MÃO DE SEUS  
CONHECI-  
MENTOS PARA  
INTERFERIR NA  
SOLUÇÃO DO  
PROBLEMA”

nas favelas entre grupos armados, entre estes e a polícia, ou entre a polícia e o conjunto dos moradores, o que fez com que o trabalho dos mediadores tenha oscilado muitas vezes ao ritmo dos fluxos e refluxos da demanda.

Em comunidades como a minha, é pontual. Mediação lá depende de como o morro está. Se o morro estiver tranquilo, tem como trabalhar. Se não estiver, não dá. (...) Até as pessoas que falam comigo, nem me cumprimentam. (GF Z. Norte/Oeste)

Na base dessas tensões, segundo os participantes dos grupos focais, havia uma descrença da população na continuidade das UPPs e, conseqüentemente, o temor de que qualquer aproximação com agentes policiais viesse a ser futuramente alvo de retaliação, no caso de os grupos criminosos armados voltarem a dominar o território. Se, em diversas favelas, esse já é motivo suficiente para que até os contatos mais superficiais com a polícia sejam evitados a todo custo, não é difícil entender porque as pessoas em situações de conflito preferiam ficar longe das unidades policiais e da convivência quase íntima com os policiais, ocasionada pela mediação.

O boato que corre na população é que a gente vai ficar lá até depois das Olimpíadas. Depois das Olimpíadas acaba a UPP. Então ainda há aquele receio na comunidade. Porque até então a força policial entrava lá para combater. Ela matava, tirava o corpo e saía. Não era um trabalho de prevenção. Então agora com a UPP, o trabalho de prevenção, eles ficam um pouco com o pé atrás. Até a gente conquistar a confiança, até a gente mostrar que o trabalho é sério, o trabalho é sincero, fica um pouco complicado (GF Z. Norte/Oeste)

## AUSÊNCIAS

Eu acho o trabalho de mediação mais difícil (do que na tropa), porque é aquilo que não está bem. (...) lá na tropa (...) eu chego para tirar um serviço de 12 horas, se eu estiver sem saco, que é o termo que a gente usa, eu vou ficar lá parado, não vou abordar ninguém. Vai dar aquelas 12 horas e eu vou pra casa. Já na mediação não funciona assim. (...) Aquele dia tu não tá aguentando ouvir... Eu tô cheio de problemas na minha casa, aí o telefone toca, todo mundo tem o meu contato (...) e quer contar o problema. E eu vou ter que ouvir. [ GF Zona Norte/Oeste ]

Como se viu até aqui, o trabalho dos mediadores nas UPPs nunca foi o mar de rosas que alguns dos seus colegas supunham. Ele envolvia certamente alguns benefícios, como o olhar mais amigável por parte de segmentos da população, horário de trabalho diferenciado, certa autonomia (não desfrutada pelos demais), a valorização demonstrada por alguns superiores, o apoio institucional e a gratificação sentida por muitos, ao colocar em prática outro conceito de policiamento. Porém, para que pudessem exercer seu ofício, eles mesmos precisaram antes superar muitos elementos potencialmente conflituosos, como o desconforto de alguns de seus comandantes que acreditavam estar desperdiçando um agente, a desconfiança e a falta de reconhecimento de colegas que os supunham detentores de vínculos privilegiados com o comando, as hostilidades (a que também estão sujeitos os demais componentes da tropa) pelo simples fato de serem policiais, a falta de estrutura para o desenvolvimento do trabalho, as lacunas decorrentes de uma formação precária, as ambivalências oriundas da



indefinição conceitual do trabalho e, finalmente, a ausência de supervisão, ou seja, de suporte técnico para lidar com todos esses problemas somados.

Ademais, a escuta do facilitador de diálogos supõe o foco tanto no problema quanto na pessoa que o experimenta. Já a intervenção do policiamento tradicional, na visão dos policiais mediadores, volta-se predominantemente para a solução tópica das questões. Isso significa, segundo eles, maior grau de envolvimento psíquico com as pessoas atendidas e, portanto, um motivo adicional de estresse.

Por mais que você pegue várias ocorrências, você saiu do trabalho, você esqueceu tudo lá no morro. Você sai, vai pra balada, esqueceu. Agora, na mediação não. Leva pra casa. Você saiu... Entrou dentro de casa está pensando no problema. Vai dormir, tá pensando. Tá saindo de manhã, tá pensando no problema. (GF Z. Norte/Oeste)

A ausência de mecanismos de apoio e supervisão não chegou a ser identificada, espontaneamente, como um problema pelos policiais participantes dos grupos focais, mas a pergunta sobre a existência dessas práticas provocou, em um dos grupos, uma sonora gargalhada coletiva. Privados, portanto, de alguns recursos insubstituíveis na capacitação, como o aprendizado prático, resultante da troca e análise de experiências de outros mediadores, os policiais não puderam contar com o suporte para as dúvidas e angústias absorvidas no contato com as agruras alheias e, tampouco, com a orientação técnica de profissionais mais experientes, o que lhes teria facultado o acesso a um dos componentes da formação continuada, exigida, em outras esferas, para a prática da mediação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo que se viu até aqui, há indicadores de que um programa de mediação nas UPPs pode criar oportunidades favoráveis à consolidação de uma polícia cidadã, regida por princípios democráticos e operando pela lógica do policiamento de proximidade. De um lado, pela ampliação das parcerias e dos recursos de aproximação com a comunidade, na medida em que reconhece a capacidade dos moradores de autogerir seus próprios conflitos, compartilhando o poder do qual normalmente o policial está investido. De outro lado, pela chance de nutrir a própria cultura policial, regida em sua tradição pela lógica adversarial e pelo espírito beligerante, com uma visão diferente sobre si mesma e sobre a população das favelas. Ao mesmo tempo, não são poucos os desafios que esse investimento acarreta, tanto para gestores quanto para mediadores.

O primeiro deles é como definir e desenhar os contornos do que seja uma mediação policial, considerando o duplo papel de mediador e autoridade legal exercido pelos policiais e, particularmente nas UPPs, incorporando as especificidades das interações dos moradores entre si e deles com a polícia. Tudo isso sem perder de vista os preceitos básicos da mediação de conflitos, que supõem a neutralidade e a imparcialidade do mediador.

Um risco, por exemplo, é de que a mediação feita por policiais, investido do papel de autoridade, aumente a demanda por soluções paternalistas, limitando, ao invés de estimular, a autonomia e a emancipação da população atendida, e produzindo uma transferência direta para o mediador do tipo de expectativa antes dirigida ao tráfico.<sup>16</sup> Nesse caso, a extrapolação do poder de polícia

16. O trabalho de Vânia Regina do Nascimento, Dos tribunais do tráfico à mediação de conflitos aborda a dimensão tutorial da mediação policial, com base na experiência da UPP da Formiga. (NASCIMENTO, 2013)

resultando na incumbência de regular as práticas sociais nas favelas, identificada em diversos estudos (CANO 2012; RODRIGUES e SIQUEIRA 2012; LEITE 2013), encontraria na mediação uma vertente ainda mais perversa. Durante os grupos focais vários participantes expressaram essa preocupação:

Quem fazia isso pra eles era o traficante. Não estão acostumados a usar a Justiça pra resolver o problema deles. Então, quando você fala em levar pra Justiça, eles ficam com um pé atrás. Não acreditam. Nunca foram atendidos por isso, eles foram atendidos pelo tráfico de drogas. O tráfico de drogas é que fazia a vez do juiz e do carrasco. Eles estão acostumados com essa resolução rápida das coisas. Então, eu vejo que eles me veem lá como mais ou menos o substituto disso, mas orientando dentro da legalidade. (GF Z. Sul/Centro)

Se, em contrapartida, o olhar dirigido à favela estiver focado exclusivamente nas carências e cego para a força das culturas e saberes locais, a ingerência em aspectos da vida pessoal dos moradores pode conferir aos policiais uma autoridade moral capaz de transformar a missão de facilitar diálogos em um pretenso mandato pedagógico. Poder e saber se associariam perigosamente dessa forma, comprometendo os princípios da escuta, do reconhecimento do outro e do respeito às diferenças pressupostos na mediação.<sup>17</sup>

Então ainda assim, na mediação, a gente tenta fazer esse papel de educação, de mostrar para a mãe como ela poderia fazer o filho dela portar-se melhor. Porém, eles não enxergam isso, eles acham que comigo eles têm que ser mansos e dentro de casa pode ser o que for, tanto homem, quanto

mulher. Então, é uma coisa cultural, teria que passar através de uma cultura, seja ela qual for, televisão, rádio, ou pessoas indo na comunidade, e fazendo essas palestras, assim como fazem sobre violência doméstica, e passar: “olha, vocês não podem ser assim”. (GF Z. Sul/Centro)

Essa não era, entretanto, a visão do conjunto dos mediadores entrevistados, como indica o depoimento de outro policial, ao descrever o perfil ideal do mediador, consciente da necessidade de modificar os próprios conceitos e atitudes para acolher as demandas dos moradores:

O primeiro passo é saber ouvir. Se ele souber ouvir, beleza. É saber ouvir, dar atenção, ter contato, a proximidade. A verdade é essa: proximidade com a pessoa, a pessoa carente, a pessoa necessitada, a pessoa fala muito palavrão, fala com vários erros de português... É você não corrigir, porque se a pessoa está falando, e você está corrigindo, ela vai se retraindo. É saber ouvir aquela pessoa com todos os defeitos e todas as qualidades que ela tem, sem criticar, sem ser crítico, tem que respeitar as limitações, as necessidades. Eu acho que o pré-requisito do mediador é saber ouvir. (GF Z. Sul/Centro)

Outra dificuldade, principalmente em áreas em que a relação com a polícia já é conflituosa e nas quais o policial é facilmente identificável, decorre de sua dupla atribuição de mediar e reprimir. Além dos dilemas referentes ao risco de prevaricação, não é difícil imaginar o constrangimento de um morador ao expor seus sentimentos e necessidades diante de um agente que, à paisana ou fardado, armado ou desarmado, poderá interceptá-lo e revistá-lo em outro momento.

17. Vale lembrar a definição oficial do policiamento nessas unidades, disponível na página das UPPs: “As UPPs trabalham com os princípios da polícia de proximidade, um conceito que vai além da polícia comunitária e tem sua estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública. A atuação da polícia pacificadora, pautada pelo diálogo e pelo respeito à cultura e às características de cada comunidade, aumenta a interlocução e favorece o surgimento de lideranças comunitárias”. [<http://www.upprj.com/index.php/faq>. Último acesso: 22/07/2015]. Esse tema foi tratado mais exaustivamente em MOURÃO (2013).





TALVEZ  
O MAIOR  
DESAFIO  
SEJA  
JUSTAMENTE  
O DE  
**TRANSFORMAR**  
A MEDIAÇÃO  
EM UM  
**DISPOSITIVO**  
AO ALCANCE  
DE TODA  
A TROPA ”

Talvez o maior desafio seja justamente o de transformar a mediação em um dispositivo ao alcance de toda a tropa (preservando-se ou não uma equipe de mediadores especializados), visando tanto a almejada pacificação das relações entre moradores quanto uma verdadeira mudança nas percepções dos policiais a respeito deles. Assim, qualquer que seja o modelo adotado, importa saber se a mediação nas UPPs será verdadeiramente incorporada como alicerce de um novo paradigma policial, ou se será, ao contrário, absorvida por antigas práticas, incompatíveis com seus parâmetros essenciais.

Como, ao menos no curto prazo, não se imagina possível oferecer uma formação aprofundada em mediação para os milhares de agentes da Polícia Militar e, menos ainda, suplantando o *ethos* militarista, transmitido e reproduzido por diversos canais, o dilema aqui é como difundir em larga escala os princípios e determinadas ferramentas básicas da mediação, pois, mesmo no policiamento tradicional, os agentes são constantemente acionados para intervir nas situações de conflito. No entanto, nas instâncias civis, para que se considere um mediador habilitado a atuar como tal, exige-se, como foi dito, uma formação continuada, envolvendo diversas etapas, em um processo longo e exigente, que demanda idealmente estudo, reflexão e sobretudo disposição para a mudança de postura em relação ao outro.

Se não é realista imaginar toda a tropa composta por mediadores solidamente formados por meses ou anos, será preciso definir então quais as ferramentas a serem colocadas à disposição dos agentes,<sup>18</sup> de forma a garantir uma melhor comunicação da polícia com a população e, minimamente, a capacidade de distinguir casos de menor

complexidade, em que possam interferir diretamente, daqueles que requerem encaminhamento para mediação especializada (LORENTE 2004).

Além disso, é importante definir também qual a real disposição de se investir na dimensão da proximidade, quando se trata do policiamento feito nas UPPs, e que papel se pretende atribuir à mediação nesse cenário. Ela será incorporada apenas como uma nova modalidade de negociação de crise, repetindo-se aqui o que, segundo Cooper (2003), seria uma confusão entre mediação e policiamento orientado para problemas? Ou espera-se extrair dos métodos autocompositivos todas as consequências que decorrem de uma forma radicalmente diferente de acolher e lidar com as diferenças?

Finalmente, duas questões interligadas e diretamente relacionadas aos modos de interação da polícia com a comunidade: a primeira é a possibilidade de que mediadores policiais venham a atuar juntamente com mediadores da própria comunidade, ampliando desse modo os mecanismos de aproximação e a valorização da autonomia, e, portanto, os recursos reais e potenciais da população residente. Embora, a despeito do exemplo de parceria descrito anteriormente, essa virtualidade não pareça figurar num horizonte próximo, dado o agravamento das tensões nas UPPs desde 2012, vale perguntar se essa não seria a melhor configuração para a mediação policial em uma polícia preventiva e democrática, considerando-a, como sugerem Sales e Nunes

“... um mecanismo de prática da educação em direitos humanos, que conscientiza e permite a participação por parte da população nas questões de segurança e na efetivação de uma cultura de paz” (SALES e NUNES 2010).

18. Por exemplo, escuta ativa, comunicação não-violenta, mecanismos de acolhimento e validação, identificação de interesses comuns, manejo de interesses divergentes etc.

A segunda questão – essa, ainda mais delicada – é a possibilidade de incorporar a mediação como meio de solução dos conflitos gerados na convivência de policiais e moradores. Ainda que nesse caso seja necessária a parceria da polícia com agências independentes (governamentais ou não-governamentais), esse caminho, adotado em diversas cidades norte-americanas, como Nova York, São Francisco, Pittsburgh, Denver e Passadena,<sup>19</sup> entre outras, parece ter apresentado resultados mais satisfatórios para as queixas de cidadãos sobre a má conduta de policiais,<sup>20</sup> do que as investigações tradicionais, prolongadas e, na maioria dos casos, arquivadas (BIRGDEN, A & LOPEZ-VARONA 2011).

Birgden e Lopez-Varona resumem alguns dos principais entraves à mediação entre cidadãos e policiais, revelados pelo survey nacional que Samuel Walker conduziu com seus colaboradores nos Estados Unidos. (WALKER *et al.* 2002). Eles destacam quatro obstáculos que, entretanto, acreditam serem superáveis: a oposição dos agentes e das organizações policiais diante do que veem como perda de autoridade e necessidade de assumir culpas; a falta de entendimento do que seja a mediação por parte dos agentes e dos membros da comunidade; a escassez de recursos para os programas de mediação (de fundos, de recrutamento e de treinamento) e, finalmente, a falta de incentivo à participação – o que acaba só acontecendo quando o policial se vê sujeito à investigação ou à medida disciplinar (*idem*).

Embora promissora, a perspectiva de um programa que adote institucionalmente a mediação em (determinados) casos de desvio de conduta de policiais ou de agressões aos agentes ainda parece

um ideal distante entre nós. Sobretudo nas circunstâncias em que se encontram hoje as UPPs, onde certamente se acumulariam outros tantos empecilhos aos quatro obstáculos enumerados acima. Entretanto, existindo condições para a continuidade ou retomada do programa implantado em 2012 nas UPPs, não valeria a pena perder de vista essa alternativa, com todos os seus desafios. Vale lembrar que além dos aspectos políticos e institucionais que regem a atuação da polícia nas favelas, há uma dimensão intersubjetiva, poucas vezes considerada, mas com igual poder disruptivo. O desejo de reconhecimento, expresso frequentemente por moradores e policiais, é muitas vezes vivido mutuamente pelo avesso nas interações cotidianas, sob a forma de falta de respeito. Tapas na cara, intimidações, revistas arbitrárias e outras violações cometidas por agentes da polícia, no passado e ainda no presente, têm como contrapartida a rejeição ostensiva de parte dos moradores temerosos e ressabiados.



O DESEJO DE  
**RECONHECIMENTO**,  
EXPRESSO  
FREQUENTEMENTE  
POR MORADORES E  
POLICIAIS, É MUITAS  
VEZES VIVIDO  
MUTUAMENTE  
PELO AVESSO  
NAS INTERAÇÕES  
COTIDIANAS, SOB A  
FORMA DE **FALTA  
DE RESPEITO**”

19. The City of Pasadena, Mediation Program [[http://www.ci.pasadena.ca.us/Police/Mediation\\_Program/](http://www.ci.pasadena.ca.us/Police/Mediation_Program/)]. Último acesso: 16/10/2015].

20. Excluídos, evidentemente, os desvios graves ou repetidos.

Não são poucos, assim, os relatos, captados em entrevistas e grupos focais, de policiais agredidos física e moralmente por habitantes das favelas, com xingamentos, cusparadas, arremessos de objetos ou até mesmo de fezes e urina. A história relatada em 2012 por uma policial dedicada ao trabalho de aproximação com a comunidade chama a atenção para a necessidade de levar em conta essa perspectiva das relações interpessoais no policiamento de proximidade (MOURÃO, 2013).

Eu pedi água e a moça me deu um cloro geladinho. Quase que me enganou. Você vê que (...) ela não quer ali a presença da polícia (...) todo mundo perguntou: porque você não levou ela presa? Eu disse: não, porque se ela fez isso comigo, de fato ela não queria a minha presença. Se eu pego e jogo o copo na cara dela, se eu tacho o copo dela longe, o que ela vai fazer? Ela vai ficar com mais raiva ainda da polícia (policial mediadora).

O exemplo mostra que as agressões não ocorrem, necessariamente, em contextos de antagonismo ou enfrentamento. Muitas vezes, o que está em questão é a memória de violências e conflitos passados que comprometeram, em muito, a possibilidade de uma boa comunicação entre agentes e moradores. Guiados por imagens estereotipadas, como a de que os jovens favelados são, na maioria, “gansos” e os policiais são todos “vermes”, população e polícia alimentam reciprocamente atitudes hostis ou violentas que apenas acentuam a profundidade do abismo entre eles. Não surpreende, portanto, que no *survey UPP: o que pensam os policiais*, 61% das respostas dos entrevistados sobre como eles percebem os sentimentos da população em relação à polícia tenham

um cunho negativo, como indiferença, desconfiança, raiva e medo. Além disso, segundo a mesma pesquisa, no período de três meses anterior às entrevistas, 56% dos agentes teriam sido alvo de algum objeto atirado por moradores (muitas vezes, segundo 25%) e 66% dos policiais teriam sido xingados (muitas vezes, segundo 36,7%).

Evidentemente, dadas as condições de poder e o histórico de ações policiais junto à parcela mais pobre da população, não se está supondo aqui um teatro de operações em que os atores ocupem posições simétricas e equivalentes. Porém, não é difícil perceber que há muito que pacificar, para além da ocupação territorial armada que inspirou o conceito de pacificação associado ao nome das UPPs. A explicação mais evidente para a persistência das tensões cotidianas reside nos sentimentos emanados diretamente das políticas públicas de segurança que até recentemente, com algumas exceções, pautavam-se exclusivamente pelo modelo da guerra e do confronto, deixando na população, assim como na própria polícia, um rastro de medo, ódio e desconfiança, que o policiamento de proximidade busca a duras penas reverter. Menos óbvia e menos explorada, porém, é a forma como esses sentimentos são geridos e elaborados nas interações cotidianas, quando se pretende implantar um novo modelo de policiamento. Parece que pela via do conflito, das atitudes vistas como desrespeitosas, se reestabelece e se preserva a lógica da guerra, fonte e efeito das resistências de moradores e policiais em mudar seu olhar sobre o outro.<sup>21</sup>

Os dados do *survey* mostram ainda que, por variados motivos, mais de um terço dos policiais das UPPs se dizem insatisfeitos, a maior parte do tempo,

21. Sobre o significado da noção de respeito nas UPPs, ver MOURÃO (2013) e RODRIGUES e SIQUEIRA (2012).

no desempenho de suas funções. Entre os fatores alegados espontaneamente para a insatisfação,<sup>22</sup> os mais frequentes seriam as condições de trabalho, a escala de trabalho e a rejeição/hostilidade dos moradores. Ademais, a relação negativa com a comunidade foi o problema indicado com maior frequência pelos agentes, quando convidados a indicar a pior coisa da UPP.

É nesse campo das interações concretas e diárias que os sentimentos, alimentados pelos ecos do passado e realimentados por práticas do presente, tanto podem ser reproduzidos e intensificados, consolidando as profecias de um horizonte sombrio e imutável, como podem ser eventualmente transformados. Seja pela forma adequada do uso da força, quando necessário, seja pelo emprego de práticas que promovam a comunicação não-violenta, como a mediação de conflitos. Obviamente, a mediação não produz milagres e, como se viu, pode ser enfraquecida ou desvirtuada sob condições estruturais ou conjunturais que a contradigam. Contudo, sendo um sistema de pensamento e de ação no qual indivíduos são percebidos por suas necessidades e não por suas culpas, em que o foco da ação se projeta no futuro e não no passado e pelo

qual as diferenças são percebidas como elementos constitutivos do diálogo, ele alimenta o pensamento na direção de uma ética da alteridade, nos termos de Lévinas (cf. MARTINS & LEPARGNEUR 2014), ou uma ética da “outridade”, na linguagem de Warat (2004), criando uma abertura em direção ao respeito, ao compromisso e à responsabilidade em relação ao outro, sustentados no reconhecimento de sua dignidade.

Assim, apesar das dificuldades intrínsecas e extrínsecas, há razões de sobra para que a mediação de conflitos se incorpore estruturalmente à formação e à atividade policial. Pelo que ela agrega em qualidade ao que os policiais já fazem na prática a maior parte do tempo, embora sem o preparo necessário; pelo poder de modificar o olhar de mediandos e mediadores sobre si próprios e sobre o outro; por propiciar, em razão disso, uma nova linguagem na comunicação da polícia com a população e, finalmente, por prover outra narrativa para a composição da autoimagem policial. Tudo isso – desde que seja adotada de forma consequente e efetiva – favorecendo a humanização dos procedimentos e contribuindo para aproximar a polícia de seu papel primordial no Estado democrático de direito.

**22.** Resultantes da agregação em categorias abrangentes das respostas oferecidas pelos policiais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIRGDEN, Astrid & LOPEZ-VARONA, Julio (2011). *Community-police complaint mediation project: A review paper*. December. [http://www.researchgate.net/publication/268293646\_COMMUNITY-POLICE\_COMPLAINT\_MEDIATION\_PROJECT\_A\_REVIEW\_PAPER. Último acesso: 16/10/2015].
- BITTNER, Egon (2003). *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Edusp (Serie Polícia e Sociedade, 8).
- BOURDIEU, Pierre (1998). *La domination masculine*. Paris: Seuil.
- CALAZANS, Márcia (2004) Mulheres no policiamento ostensivo a perspectiva de uma segurança cidadã. São Paulo em *Perspectiva*, 18, pp. 142-50.
- CANO, Ignacio; BORGES, Doriam; RIBEIRO, Eduardo (orgs.) (2014). “Os donos do morro”: Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll.
- COOPER, Christopher C. (2003). *Conceptualizing mediation use by patrol police officers*. San Francisco, Center on Juvenile and Criminal Justice. [http://www.cjcj.org/uploads/cjcj/documents/conceptualizing\_mediation\_use\_by\_patrol\_police\_officers.pdf. Último acesso: 16/10/2015].
- CORTES, Vanessa de Amorim; MAZZURANA, Leonardo (2015). Atualização curricular do CFSd: contribuições para a gestão educacional na área da segurança pública. *Cadernos de Segurança Pública*, ano 7, n. 6, julho, pp. 1-15. [http://www.isp.rj.gov.br/revista/download/Rev20150701.pdf. Último acesso: 16/10/2015].
- COSTA, Adriana Maria da (s/d). *Mediação de conflitos e polícia comunitária*. Belo Horizonte: Academia de Polícia Civil de Minas Gerais. [http://www.acadepol.mg.gov.br/images/pdf/geral/mediacaocomunitaria.pdf. Último acesso: 16/10/2015].
- LIMA, Nilvanete de et al. (2014). A experiência das Unidades de Polícia Pacificadoras cariocas revisitada em São Luís - MA: Ideias de Uma Segurança Pública Constitucionalizada e de Uma Polícia Cidadã? *I Encontro de Pesquisa e Extensão Docente*. São Luís/MA, 22 de agosto. [Resumo em http://www.undb.edu.br/publicacoes/arquivos/2\_-\_nilvanete\_lima,\_danyell\_vilas\_boas\_e\_derminson\_monteiro.pdf. Último acesso: 16/10/2015].
- LEITE, Márcia (2013). UPPs e a segurança dos moradores de favelas. *Canal Ibase*, 19 de fevereiro. [http://www.canalibase.org.br/upps-e-seguranca-dos-moradores-de-favelas. Último acesso: 16/10/2015].
- LORENTE, Josep Redorta (2004). Aspectos críticos para implantar la mediación en contextos de policía. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, n. 15. [http://www.raco.cat/index.php/RCSP/article/view/130786/180531. Último acesso: 16/10/2015].
- MARTINS, R. J.; LEPARGNEUR, H. (2014). *Introdução a Lévinas: Pensar a ética no século XXI*. São Paulo: Paulus.
- MEDIARE (s/d). *Mediação: o instrumento*. Rio de Janeiro. [http://www.mediare.com.br/05mediac\_instrum.htm. Último acesso: 18/08/2015].
- MIRANDA, Ana Karine Pessoa Cavalcante (2011). *Segurança pública, formação policial e mediação de conflitos: novas orientações para a atuação de uma polícia cidadã?* Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade. Fortaleza: Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará. [http://www.uece.br/politicasuece/dmdocuments/ana\_karine\_pessoa.pdf. Último acesso: 16/10/2015].
- MOREIRA, Rosemeri (2011). Virilidade e o corpo militar. *História: Debates e Tendências*, v. 10, n. 2, jul/dez. [http://www.upf.br/seer/index.php/rhdt/article/view/2466/1626. Último acesso: 24/09/2013].
- MOURÃO, B. (2013). *UPPs, uma polícia de que gênero?* Rio de Janeiro: CESeC/Ucam [http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/12/3-UUPs-Barbara-web.pdf. Último acesso: 16/10/2015].
- MUSUMECI, L; MOURÃO, B; LEMGRUBER, J; RAMOS, S. (2013). Ser policial de UPP: aproximações e resistências. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 14, novembro [http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/files\_mf/boletim14.pdf. Último acesso: 16/10/2015].
- NASCIMENTO, Vera Regina (2013). *Dos tribunais do tráfico à mediação de conflitos: Um estudo das representações sobre a administração institucional de conflitos em uma Unidade de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado em Antropologia. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense. [http://www.uff.br/ppga/wp-content/uploads/2013/06/dos-tribunais-do-tr%C3%A1fico-a-media%C3%A7%C3%A3o-de-conflitos.pdf. Último acesso: 16/10/2015].

- REIS, Helena dos Santos (2009). *Polícia e mediação de conflitos: capacitação de policiais militares mediadores*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Centro de Aperfeiçoamento E Estudos Superiores/PMESP.
- RODRIGUES, André; SIQUEIRA, Raiza (2012). As Unidades de Polícia Pacificadora e a segurança pública no Rio de Janeiro. In: RODRIGUES, A.; SIQUEIRA, A.; LISSOVSKY, M. Unidades de Polícia Pacificadora: Debates e reflexões. *Comunicações do ISER*, ano 31, n. 67, pp. 9-52.
- SALES, Lília Maia de Moraes; SARAIVA, Vita Caroline Mota (2013). A mediação de conflitos e a segurança pública: O relato de uma experiência. *Novos Estudos Jurídicos*, Revista Eletrônica, v. 18, n. 1, pp. 23-35, jan-abr. [http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4481. Último acesso: 16/10/2015].
- SALES, Lilia Maia de Moraes; NUNES, Andrine Oliveira (2010). A integração entre a segurança pública e a mediação de conflitos por meio da polícia comunitária. *O público e o privado*, n. 15, jan/Jun. [http://seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=74&path%5B%5D=116. Último acesso: 16/10/2015].
- SENASP/MJ (2014). *Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública*. [http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B8456C526-F-024-4636-81E3-231BFE1D2F8E%7D&ServiceInstUID=%7BB78EA6CB-3FB-8-4814-AEF6-31787003C745%7D. Último acesso: 15/10/2015].
- SILVA, Augusto César (2014). *Construção da mediação de conflitos na Polícia Militar de Santa Catarina: um caminho para a autonomia e a alteridade no convívio social*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. [http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/Disserta%C3%A7%C3%A3o-Augusto-Cesar-da-Silva.pdf. Último acesso: 15/10/2015].
- SOARES, Barbara (2012) *Unidades de Polícia Pacificadora: o que pensam os policiais*, Ano II. Rio de Janeiro: CESeC/Ucam, mimeo. [http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/09/Relatorio2012comAnexos.pdf. Último acesso: 15/10/2015].
- TERRONES, Rafael Manuel Mogro; SÁNCHEZ, Antonio Berlanga (2013). *La mediación policial*. Valencia: Policía Local de Valencia. [http://www.policialocalvalencia.es/Articulos\_Policiales/Articulo\_PREMIO\_RAFAEL\_BONET\_AJPLA\_Asociacion\_Jefes\_Policia\_Local\_de\_Alicante.pdf. Último acesso: 15/10/2015].
- VASCONCELOS, Carlos Eduardo (2012). *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*. Rio de Janeiro: Forense/São Paulo: Método, 2ª ed. revista e ampliada.
- WARAT, Luiz Alberto (2004). *Surfando na Pororoca: O ofício do mediador*. Florianópolis: Fundação Boiteux.
- WALKER, S.; ARCHBOLD, C. A; HERBST, L. (2002). *Mediating citizen complaints against police officers: A guide for police and community leaders*. Washington DC: Department of Criminal Justice; University of Nebraska at Omaha. [http://www.cops.usdoj.gov/pdf/e04021486web.pdf. Último acesso: 15/10/2015].

**CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA  
E CIDADANIA (CESEC)**

PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

RUA DA ASSEMBLEIA, 10, SALA 810  
CENTRO - RIO DE JANEIRO - RJ  
BRASIL - 20011-901

(55) (21) 2531-2033  
(55) (21) 2232-0007

[www.ucamcesec.com.br](http://www.ucamcesec.com.br)  
[cesec@candidomendes.edu.br](mailto:cesec@candidomendes.edu.br)

ISSN 1807-528 2

**cesec**



APOIADORES:

