

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

**O PROCESSO DA MEDIAÇÃO EM PROTESTOS SOCIAIS NO CONTEXTO
BRASILEIRO**

NICOLE SÁ DE PAULA DUARTE

Rio de Janeiro
2020/ 2º semestre

NICOLE SÁ DE PAULA DUARTE

**O PROCESSO DA MEDIAÇÃO EM PROTESTOS SOCIAIS NO CONTEXTO
BRASILEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Marilson Santana**.

Rio de Janeiro
2020/ 2º semestre

NICOLE SÁ DE PAULA DUARTE

**O PROCESSO DA MEDIAÇÃO EM PROTESTOS SOCIAIS NO CONTEXTO
BRASILEIRO**

Monografia de final de curso elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Marilson Santana**.

Data de aprovação: __ / __ / ____.

Banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Marilson Santana

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro
2020/ 2º semestre

CIP - Catalogação na Publicação

DD812p Duarte, Nicole Sá de Paula
O processo da mediação em protestos sociais no contexto brasileiro / Nicole Sá de Paula Duarte. -- Rio de Janeiro, 2020. 66 f.

Orientador: Marilson Santana.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2020.

1. Mediação. 2. Polícia Comunitária. 3. Protestos Sociais. 4. Democracia participativa. 5. Aperfeiçoamento policial. I. Santana, Marilson, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

Este trabalho é dedicado a todas as pessoas na história que mantiveram o sonho da liberdade vivo.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus pelo seu imenso e inexplicável amor.

À minha mãe, Reni, por ter me ensinado, mesmo sem confiar nisto, a sobreviver no mundo.

Ao meu pai, Edivan, por me inspirar na minha trajetória profissional. É uma das pessoas mais dedicadas, inteligentes e implacáveis que existem.

À minha família, por acreditarem que eu sou capaz de realizar todas as ideias que eu me proponho a concretizar.

Ao meu namorado, Pedro Wiener. Da forma mais clichê possível é o meu lugar seguro.

Aos colegas de graduação, por terem feito estes anos passarem rápido e por me arrancarem as risadas mais sinceras. Seria bem mais difícil sem vocês. Especialmente, sem a benevolência do Ivantuil Franchini.

Ao professor Guilherme da Franca Couto Fernandes de Almeida, por suas orientações na fase inicial do projeto.

Ao meu orientador Marilson Santana, que foi responsável por me fazer amar os métodos alternativos de resolução de conflitos através dos ensinamentos dados no NUMEC, alguns períodos antes da ideia desta monografia surgir.

A mim mesma, por ter levantado todas as vezes que eu caí.

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso tem como objetivo apresentar como a Mediação, um dos principais métodos de resolução de conflitos, pode ser empregada para evitar condutas antiprofissionais em intervenções por agentes policiais em protestos sociais. Uma vez que estes constituem exercício de direitos constitucionalmente protegidos no Estado Democrático de Direito, a Mediação pode ser aplicada para buscar o cumprimento da lei com a preservação da democracia participativa. Com base no panorama de determinadas decisões do Supremo Tribunal Federal, pretende demonstrar também como os direitos constitucionais relacionados às manifestações sociais são entendidos em cada caso. Neste sentido, apresenta a Polícia Comunitária, que incentiva o uso dos métodos alternativos no contexto da segurança pública no Brasil e nos Estados Unidos. A partir de matérias jornalísticas sobre protestos no país, explica como o processo da Mediação é uma alternativa preferível ao uso antiprofissional da força por policiais.

Palavras-Chave: Mediação; Polícia Comunitária; Protestos Sociais; Democracia participativa; Aperfeiçoamento policial.

ABSTRACT

This undergraduate thesis has as objective to present how Mediation, one of the main methods of conflict resolution, can be used to prevent unprofessional behaviors in interventions by police agents in social protests. As these constitute the exercise of constitutionally protected rights in the Democratic Rule of Law, the Mediation can be applied to seek compliance with the law while preserving participative democracy. Based on an overview of certain decisions of the Brazilian Supreme Court, it also intends to demonstrate how the constitutional rights related to social manifestations was understood in each case. In this sense, it presents the Community Police, which encourages the use of alternative methods in the context of public security in Brazil and the United States. Based on news articles about protests in the country, it also explains how the Mediation process is a preferable alternative to the unprofessional use of force by police officers.

Keywords: Mediation; Community Police; Social protests; Participative democracy; Police improvement.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. OS MÉTODOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS	13
1.1 Mediação no contexto brasileiro.....	17
2. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	24
2.1 As decisões do Supremo Tribunal Federal: Direito à Reunião e Democracia.....	29
2.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1969-4/DF.....	31
3. POLÍCIA COMUNITÁRIA E O USO PROFISSIONAL DA FORÇA POR POLICIAIS	38
3.1 a polícia comunitária e os métodos alternativos de resolução de conflitos.....	43
4. O PROCESSO DA MEDIAÇÃO NAS MANIFESTAÇÕES SOCIAIS	50
CONCLUSÃO	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

INTRODUÇÃO

Há evidências na sociedade do enfraquecimento da credibilidade institucional das organizações policiais, embora sejam fundamentais para a manutenção do Estado Democrático de Direito, e do próprio Estado, em razão das violações aos direitos humanos. Sendo assim, é latente a necessidade de novo posicionamento das organizações policiais, no qual se reitere o seu papel institucional de garantidor de direitos humanos junto a sociedade.

Os veículos midiáticos fazem a cobertura de protestos sociais no Brasil e mostram, frequentemente, atuações policiais que não condizem com o Estado Democrático de Direito. O uso de força física excessiva em manifestações pacíficas causa o enfraquecimento da democracia participativa, além de reforçar estereótipos pejorativos das organizações policiais.

O presente trabalho propõe, a nível acadêmico, tratar sobre o uso de força excessiva por policiais em protestos sociais, considerando-a como conduta antiprofissional que enseja estratégia de controle informal e interna¹. Neste sentido, os métodos alternativos de resolução de conflitos, como a mediação, são mecanismos adequados que se inserem neste controle informal. As estratégias informais focam no aspecto profissional e, sendo mais ampla que as outras, possibilitam a redução de condutas ilegais ou ilegítimas.

A mediação ganhou força normativa no Brasil apenas em 2015, embora suas técnicas já estivessem sendo utilizadas e incentivadas no ordenamento jurídico. À vista disto, é desenvolvida para priorizar o diálogo, uma vez que o objetivo do mediador, como intermediário, é reestabelecer a comunicação entre os indivíduos e tentar resolver os conflitos.

¹ Paulo de Mesquita Neto (Cf. MESQUITA NETO. *Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle*, In: PANDOLFI et al (orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p.130-148. p. 132 e ss.) classifica quatro concepções da violência policial, sendo a concepção profissional trazida dos ensinamentos de Carl Klockars (Cf. KLOCKARS, Carl. **A Theory of Excessive Force and its Control**, New Haven: Yale University Press, 1995, p. 17-18). Os autores consideram a concepção profissional da violência policial como o uso de força superior a qual um profissional capacitado normalmente acharia necessário usar.

Em 2019, o Ministério da Justiça e Segurança Pública lançou a Diretriz Nacional de Polícia Comunitária², evidenciando o esforço nacional em direção a uma polícia cada vez mais cidadã, o que não é um caminho tão somente desejado, mas, a cada dia que passa, mais imprescindível. De acordo com a Secretaria Nacional de Segurança Pública³, uma mudança estrutural neste âmbito precisa da fusão acadêmico-científica a fim de potencializar a experiência dos operadores da segurança pública.

Tendo isto em vista, as habilidades comunicativas preconizadas na mediação representam o próximo passo da capacitação profissional dos agentes policiais que a Segurança Pública pode e deve buscar. Sendo assim, os agentes policiais que recebam ordens para atuarem em protestos sociais pacíficos, os quais simbolizam o exercício de atos políticos, devem priorizar o diálogo com os manifestantes e evitar usos antiprofissionais da força física.

A pesquisa não investigará o conteúdo das reivindicações das manifestações sociais sob a ótica penalista. Devido a isto, serão excluídas as que anseiam por descriminalizações de condutas, posto que seria inevitável a discussão sobre apologia a condutas tipificadas. Primeiramente, porque as bibliografias escolhidas não se inserem no âmbito penal. Contudo, principalmente, porque a atuação policial que este trabalho sustenta não está relacionada ao teor das manifestações.

É benéfico à democracia a circulação das ideias. Mais do que isso, a circulação das ideias é a expressão da democracia. É evidente que existam as que defendem a descriminalização de determinados comportamentos. No entanto, a decisão sobre mantê-los tipificados não pertence aos órgãos de segurança pública, uma vez que estes não fazem as leis, mas as aplicam.

No capítulo 1, será estudado de modo mais aprofundado os métodos de resolução de conflitos, especificamente, a mediação. Na primeira parte serão diferenciados os principais métodos que são tratados pela legislação processualista brasileira e em legislações próprias, tais

² BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Diretriz Nacional de Polícia Comunitária propõe aproximação entre o sistema de segurança pública e a sociedade**. Brasília, 12. abr. 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1555096748.16>> Acesso em: 25 mai. 2020.

³ DALBOSCO, Jari Luiz; et al. **Curso nacional de promotor de polícia comunitária**. Brasília-DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública –SENASP, 2007, p.5.

como a mediação, conciliação e arbitragem. Ressalva-se que, nesta pesquisa, a distinção entre mediação e conciliação não tem impacto significativo sob o ponto de vista das técnicas que serão explicitadas. Em seguida, a mediação será analisada quanto ao seu tratamento constitucional e legal no Brasil, além de seus possíveis âmbitos de aplicação.

No capítulo 2 serão abordados conceitos próprios do Direito Constitucional, ensinados pelas doutrinas constitucionalistas. Deste modo, se demonstra como o Estado Democrático de Direito e os princípios fundamentais que decorrem dele legitimam e protegem as manifestações sociais. Isto tendo em vista o modelo de democracia participativa que a Constituição Federal de 1988 adota. Ainda, será traçado panorama por ordem cronológica de determinadas decisões do Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade sobre manifestações sociais a fim de indicar como o direito à reunião é interpretado em casos concretos distintos. Na parte final do capítulo, serão explicados como os conceitos mencionados foram aplicados nos votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.969-4/DF.

No capítulo 3 será apresentada a lógica organizacional da Polícia Comunitária a partir de seus principais pilares. Ainda, será analisado sob quais perspectivas o uso da força por policiais é dimensionado, a fim de demonstrar como condutas antiprofissionais podem ser reduzidas. Com base na filosofia de Polícia Comunitária, se busca mostrar que os métodos alternativos de resolução de conflitos, sobretudo, a mediação, possuem técnicas adequadas que podem ser empregadas em manifestações sociais como estratégia de controle informal.

Por fim, no capítulo 4, será explicado o processo da mediação a partir de manifestações sociais com cobertura midiática.

1. OS MÉTODOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Conflitos são corriqueiros no processo diário de interação humana no convívio em sociedade, o que não é necessariamente um aspecto ruim, como alguns podem pensar. É um fato da vida. No entanto, podem seguir um curso realmente negativo quando ultrapassam a mera incompatibilidade de posições, resultando em danos físicos e/ou psicológicos para quem os vivenciam⁴.

Moore⁵ explica que as pessoas podem tentar solucionar seus conflitos de diversas maneiras. Dentre as várias possibilidades existentes, ilustra algumas e as classifica conforme dois critérios: quem toma a decisão e probabilidade de um resultado do tipo ganhar-perder em virtude do aumento do grau de coerção.

Primeiramente, as partes podem simplesmente se evitarem por diversos motivos, entre eles, por não desejarem desconforto ou não se importarem o suficiente. Quando a evitação não é mais possível, os procedimentos informais se iniciam com a discussão informal para resolução de problemas, pela qual Moore afirma que a maioria dos conflitos se encerra, quer seja por uma solução, quer seja porque falta interesse ou capacidade de solucionar. Quando as partes realmente querem barganhar para alcançar um acordo mutuamente aceitável, o fazem por meio de negociação. Se trata de uma união voluntária e temporária com a finalidade de definir o procedimento de escolhas e, basicamente, informar um ao outro sobre seus interesses e necessidades⁶.

A mediação assume o papel de inserir uma ajuda externa, como meio de pacificação social, quando as negociações não tiverem começado ou começaram e estagnaram. Assim, é um prolongamento ou aperfeiçoamento do processo de negociação, orquestrado por um terceiro, chamado de mediador. Este é aceito voluntariamente pelas partes em disputa e, em sua intervenção, não possui poder de tomada de decisão autoritário. É possível usar a analogia de uma “ponte” para expressar como funciona a atuação dos mediadores, uma vez que, como negociadores

⁴ MOORE, Christopher W. **O Processo de Mediação: Estratégias Práticas para a Resolução de Conflitos**. Tradução: Magda França Lopes. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 1998. p.5

⁵ Ibidem, p. 21

⁶ Ibidem, p. 22.

especializados, não são os protagonistas do conflito, mas, funcionam como um catalisador para que as propostas sejam feitas pelas próprias partes⁷.

Canabarro concorda com esta definição: “Na verdade, o poder de decisão é das pessoas que estão vivenciando o conflito; o mediador, somente, facilitará o diálogo sem qualquer poder decisório”⁸. No mesmo sentido, Cabral⁹ conceitua como um mecanismo pelo qual as próprias partes constroem a decisão que as satisfaça, com a oxigenação das relações sociais.

Sucintamente, as outras formas de resolução de conflitos, as quais não são o foco deste trabalho, se estruturam sob uma dinâmica diferente. Segundo o espectro de Moore¹⁰, as tomadas de decisão feitas diretamente pelo intermediário podem ser: particulares, na decisão administrativa ou na arbitragem; públicas/legais, na decisão judicial ou decisão legislativa. Ainda, há possibilidade de a decisão ser coercitiva e extralegal se forem usadas ações diretas violentas ou não violentas. Dentre estes, cabe explicitar determinados meios de resolução de conflitos como a arbitragem e a decisão judicial, porque o Brasil os tem – incluindo a mediação e conciliação - como os principais mecanismos de composição de conflitos e os distingue com base em legislação própria.

A Arbitragem é processo genérico, privado e voluntário no qual as partes em conflito escolhem intermediário(s) para decidir(em) por elas de modo obrigatório ou consultivo¹¹. No Brasil é regulada através da Lei nº 9.307/1996, a Lei da Arbitragem. O artigo 2º, §§1º e 2º e artigo 3º¹²

⁷ Ibidem, p. 22 e 59.

⁸ CANABARRO, Luiz Eduardo Cavalcanti. Mediação como Método de Solução Alternativa de Conflito. **JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE, Parte II: ética nos relacionamentos do setor saúde**, IV Jornada Médico-jurídica de Saúde Suplementar, Seminário de Direito Sanitário. Série de Aperfeiçoamento de Magistrados. EMERJ. Rio de Janeiro, 2012, p. 90. Disponível em: www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/8/seriemagistrado8.html. Acesso em: 20 mar. 2020.

⁹ CABRAL, Trícia Navarro Xavier. A Evolução da Conciliação e da Mediação no Brasil. **Revista FONAMEC**. Rio de Janeiro, v.1, n. 1, p. 368 - 383, maio 2017, p. 369. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/fonamec/volumes/volumeI/revistafonamec_numero1volume1_368.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.

¹⁰ MOORE, Christopher W. **O Processo de Mediação: Estratégias Práticas para a Resolução de Conflitos**. Tradução: Magda França Lopes. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 1998. p.23.

¹¹ Ibidem, p. 23.

¹² BRASIL. **Lei nº 9.307 de 23 de setembro de 1996**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 de setembro de 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm.> Acesso em: 19 mar. 2020.

já sinalizam que se trata de um método heterocompositivo, logo, as decisões são tomadas por um terceiro, o juízo arbitral. Apesar disto, as partes podem escolher qual a base pela qual a decisão será tomada: lei ou equidade.

Em contrapartida, a abordagem judicial é feita por autoridade institucionalizada e, dependendo dos direitos envolvidos, o processo e resultado podem tornar-se públicos. Da mesma forma, é um método heterocompositivo por excelência, uma vez que o Estado obtém o monopólio da jurisdição, como preconizado no Princípio da Inafastabilidade Jurisdicional previsto no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal. Além disto, os parâmetros de decisão são as normas jurídicas e jurisprudências e, por óbvio, as partes não escolhem sua autoridade judicial, uma vez que isto é definido por regras de competência positivadas nas legislações e constituições¹³.

A despeito do monopólio estatal da jurisdição, a institucionalização dos instrumentos autocompositivos foi necessária em razão da dificuldade de se receber a prestação jurisdicional em tempo razoável e outros problemas estruturais do Poder Judiciário¹⁴. Como exemplos, pode-se citar a distribuição de recursos humanos e materiais, além de legislações que estimulavam somente o litígio¹⁵.

É oportuno apresentar as divergências encontradas pelos autores usados nesta pesquisa com relação ao tratamento dos mediadores e conciliadores nas legislações pertinentes. O art. 165, §§2º e 3º do Código de Processo Civil dispõe sobre o mediador e o conciliador, distinguindo as suas finalidades e o tipo de abordagem utilizada quanto ao âmbito de atuação. Enquanto o primeiro atua em vínculos existentes previamente ao conflito e por isto, deve apenas auxiliar as próprias partes a se decidirem, o segundo atuará em situações que este vínculo não existia e, assim, poderá sugerir

¹³ MOORE, op cit., p. 24.

¹⁴ JQUES, Marcelo Dias; WRASSE, Helena Pacheco. A Mediação no Direito Brasileiro: conceito, procedimento e técnicas. **XIII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. Universidade de Santa Cruz do Sul. 2016, p.2. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/16136/4029>>. Acesso em: 05 abr. 2020.

¹⁵ SILVA JUNIOR, Gerardo Humberto Alves. Arbitragem - O caso do defensivo agrícola envolvendo os produtores de soja de Diamantino/MT: Um breve estudo de três conflitos à luz da arbitragem. **Revista FONAMEC**. Rio de Janeiro, v.1, n. 1, p. 141 - 156, maio 2017, p.143. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/fonamec/volumes/volumeI/revistafonamec_numero1volume1_141.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

soluções para estas. Neste sentido, Bombino e Heck¹⁶ afirmam que o Código de Processo Civil diferencia os institutos da mediação e a conciliação, ainda que conceitualmente.

Por outro lado, Jaques e Wrasse¹⁷ defendem que o Código de Processo Civil não diferenciou os institutos em relação as suas técnicas. Embora exista seleção nos tipos de conflitos que são distribuídos para cada instituto, ambos compartilham algumas técnicas. Inclusive, os cursos ofertados pelos tribunais utilizam materiais comuns a ambos. Sob esta perspectiva, os autores tratam das técnicas autocompositivas de forma ampla.

Do mesmo modo, Moore¹⁸ não realiza distinção técnica quanto aos institutos, se referindo a estes muitas vezes como sinônimos. Ainda, considera que o foco em resolução de problemas versus orientação no relacionamento gera uma rigidez técnica pouco produtiva. Assim, o ideal seria adaptar o processo baseado na situação específica de modo a satisfazer as partes. Por esta razão, o conciliador pode ser encaixado em um dos seus tipos de mediadores. Sendo assim, o mediador deveria incluir tanto a teoria da mediação quanto os ensinamentos de outros mediadores em seus próprios procedimentos. À vista disso, se poderia desenvolver abordagens específicas dentro da dinâmica das partes que permitiria a construção de um relacionamento respeitoso entre estas e, ainda, resolver as suas divergências.

Por este motivo, a despeito de no contexto brasileiro, a mediação visar reestabelecer vínculos de convivência entre as partes¹⁹ e, por outro lado, a conciliação buscar somente o encerramento do

¹⁶ BOMBINO, Luciana Marques; HECK, Tatiana de Marsillac Linn. Princípio da Confidencialidade e Princípio da Publicidade: incidência e limites sobre as tratativas conciliatórias na Administração Pública. **Revista da Escola Superior de Direito Municipal**. Porto Alegre, v. 4, n. 8, maio 2018. p. 126. Disponível em <http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/84>. Acesso em: 20 mar. 2020.

¹⁷ JAQUES, Marcelo Dias; WRASSE, Helena Pacheco. A Mediação no Direito Brasileiro: conceito, procedimento e técnicas. **XIII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. Universidade de Santa Cruz do Sul. 2016, p. 8-9. Disponível em <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/16136/4029>. Acesso em: 05 abr. 2020.

¹⁸ MOORE, Christopher W. **O Processo de Mediação: Estratégias Práticas para a Resolução de Conflitos**. Tradução: Magda França Lopes. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 1998, p. 58.

¹⁹ CABRAL, Trícia Navarro Xavier. A Evolução da Conciliação e da Mediação no Brasil. **Revista FONAMEC**. Rio de Janeiro, v.1, n. 1, p. 368 - 383, maio 2017 p. 355. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/fonamec/volumes/volumeI/revistafonamec_numero1volume1_368.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.

conflito, este trabalho pretende analisar técnicas que são comuns a estes. Deste modo, estas divergências doutrinárias não prejudicam o objetivo central.

Brevemente, a conciliação se encontra bastante difundida no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que ganhou destaque com a criação dos Juizados Especiais Cíveis em 1995. Deste modo, seus resultados positivos conferiram credibilidade ao instituto, gerando soluções na maior parte dos casos na audiência de conciliação²⁰.

É interessante ressaltar também que, apesar de não priorizar a judicialização do conflito, a participação dos advogados nos métodos consensuais de resolução de conflitos não é inadequada ou irrelevante. De outro modo, nos Estados Unidos, por exemplo, as ADR - "*appropriate dispute resolution*" - atuam com os advogados, os quais oferecem conselhos, suporte jurídico e elaboração das cláusulas de acordo. As ADR são técnicas, as quais incluem mediação, arbitragem e conciliação, que são aplicadas para resolver os conflitos após análise de um centro, chamado de "*Multi-door Dispute Resolution Division*". Este foi criado justamente para otimizar o processo legal norte-americano a partir de 1970²¹.

1.1 Mediação no contexto brasileiro

O fundamento constitucional da mediação é o Princípio do Acesso à Justiça disposto no artigo 5º, XXXV da Carta Magna, também relacionado ao direito à justiça gratuita previsto no inciso LXXXIV. O ser humano, por sua essência, possui o direito de ter seus conflitos levados ao Poder Judiciário e caso não possua recursos financeiros, tenham assistência jurídica integral e gratuita. Ademais, o legislador deve lhe garantir acesso à Justiça de forma efetiva, isto é, solucionando o conflito ou possibilitando que o seja em tempo razoável²².

²⁰ Ibidem, p. 356.

²¹ ALVES, Jessica Souza; BARROS, Maria do Carmo; MARTINS, Deyse Braga. Análise Comparativa da Mediação de Conflitos no Brasil e nos Estados Unidos da América face à disparidade entre as culturas jurídicas de cada ordenamento; **III Encontro Internacional de Direitos Culturais; Publicação Eletrônica dos Anais do Encontro Internacional de Direitos Culturais**, 2014, p. 8-9. Disponível em: <<http://direitosculturais.com.br/anais.php?id=17>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

²² ALVES, Jessica Souza; BARROS, Maria do Carmo; MARTINS, Deyse Braga. Análise Comparativa da Mediação de Conflitos no Brasil e nos Estados Unidos da América face à disparidade entre as culturas jurídicas de cada ordenamento; **III Encontro Internacional de Direitos Culturais; Publicação Eletrônica dos Anais do Encontro**

A despeito do monopólio estatal da jurisdição, a institucionalização dos instrumentos autocompositivos foi necessária em razão da dificuldade de se receber a prestação jurisdicional em tempo razoável e outros problemas estruturais do Poder Judiciário²³. Neste sentido, é essencial fazer uma breve síntese do movimento que estimulou as transformações relacionadas ao acesso à Justiça no país. As ondas renovatórias do processualista italiano Mauro Cappelletti – e coautoria do jurista norte-americano Bryant Garth²⁴ – são pensadas como soluções práticas dentro do estudo do acesso à Justiça e os métodos consensuais de resolução de conflitos estão contidos na “Terceira Onda Renovatória”²⁵.

Não obstante os autores compreendam o acesso à justiça sob duas finalidades - o sistema jurídico deve possibilitar que as pessoas busquem soluções para seus litígios e que seus direitos possam ser pleiteados; o sistema jurídico deve gerar resultados justos sob as perspectivas individual e social - concentram o foco no acesso efetivo, uma vez que a justiça social pode vir ser a consequência²⁶.

Ainda, os autores consideram que o acesso à justiça se transformou em um direito social básico na modernidade, contudo, o que de fato é efetividade permanece uma noção abstrata. Neste sentido, embora pudesse ser definida como a igualdade de armas, pela qual todo o processo resulte exclusivamente dos méritos jurídicos das partes, é utópico porque as partes nunca seriam

Internacional de Direitos Culturais, p 5-6. Disponível em: <<http://direitosculturais.com.br/anais.php?id=17>> Acesso em: 25 mar. 2020.

²³ JQUES, Marcelo Dias; WRASSE, Helena Pacheco. **A Mediação no Direito Brasileiro: conceito, procedimento e técnicas**. XIII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. Universidade de Santa Cruz do Sul. 2016, p. 2. Disponível em <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/16136/4029>> Acesso em: 05 abr. 2020.

²⁴ Bryant Garth é vice-reitor da Irvine School of Law, da Universidade da Califórnia. É coautor do Projeto Florença junto com o processualista italiano Mauro Cappelletti. O Projeto envolveu cem especialistas de 27 países e as conclusões foram publicadas em quatro volumes nos anos 70. O estudo identificou três períodos de renovação no Processo Civil chamadas de “Ondas Renovatórias”. AMAERJ. EMERJ inaugura Observatório de Pesquisas Bryant Garth no dia 28. 14/08/2019. Disponível em <<https://amaerj.org.br/noticias/emerdj-inaugura-no-dia-28-observatorio-de-pesquisas-bryant-garth/>> Acesso em: 30 mar. 2020.

²⁵ GABRIEL, Anderson de Paiva. A Mediação Extrajudicial e a Relevância da Polícia para Resolução Consensual de Conflitos. **Revista FONAMEC**, Rio de Janeiro, v.1, n. 1, p. 32 - 54, maio 2017, p. 32. Disponível em <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/fonamec/volumes/volumeI/revistafonamecvolume1_sumario.htm<. Acesso em: 10 fev. 2020.

²⁶ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre: 1988, p.3. Disponível em <<https://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/diversos003/pdf.PDF>> Acesso em: 30 mar. 2020.

plenamente iguais. Até porque existem questões "estranhas" ao Direito que impactam diretamente na igualdade das armas e tais questões devem ser identificadas e enfrentadas para que seja alcançado um não tão utópico acesso à justiça²⁷.

Em seguida, os autores²⁸ identificam os seguintes problemas: custas judiciais, possibilidade das partes, problemas especiais dos interesses difusos e um fator complicador relacionado as barreiras do acesso. Suscintamente, a conclusão preliminar se baseia na dificuldade que os autores individuais, principalmente pobres, encontram nos sistemas jurídicos para solucionar suas causas, principalmente as pequenas. Sob este ponto de vista, os problemas encontrados não podem ser solucionados de forma seguida, porque alguns são inter-relacionados²⁹.

Por exemplo, uma tentativa de reduzir custos é simplesmente eliminar a representação por advogado em certos procedimentos. Com certeza, no entanto, uma vez que litigantes de baixo nível econômico e educacional provavelmente não terão a capacidade de apresentar seus próprios casos, de modo eficiente, eles serão mais prejudicados que beneficiados por tal "reforma". Sem alguns fatores de compensação, tais como um juiz muito ativo ou outras formas de assistência jurídica, os autores indigentes poderiam agora intentar uma demanda, mas lhes faltaria uma espécie de auxílio que lhes pode ser essencial para que sejam bem sucedidas.³⁰

É justamente neste contexto que os autores expõem as soluções práticas de Acesso à Justiça como "ondas". A primeira onda é da assistência judiciária, a segunda se trata de formas de oferecer representação jurídica para os direitos difusos – proteção ao meio ambiente e ao direito do consumidor – e a terceira – na qual os métodos de resolução de conflitos se encontram – que trata do enfoque de acesso à justiça de modo amplo e criativo³¹.

Tendo em vista que a terceira onda inspirou o nosso legislador – e muitos outros –, torna-se relevante explicar por qual razão esta é necessária. Para os autores, as ondas anteriores são muito importantes, uma vez que focam interesses que não eram – ou eram de forma não satisfatória – representados. Contudo, estas não devem ser entendidas como o ponto final do acesso à justiça, porque não representam todos os obstáculos que possam a vir existir ou que ainda existem. Deste

²⁷ Ibidem, p. 6.

²⁸ Ibidem, p. 15 e ss.

²⁹ Ibidem, p. 11.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem, p. 12

modo, a terceira onda consiste no amplo acesso à justiça, isto é, continuar pensando nas possibilidades existentes de melhoria³².

O novo enfoque de acesso à Justiça, no entanto, tem alcance muito mais amplo. Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas.³³

Ainda no plano constitucional, os métodos que solucionam de forma pacífica os conflitos foram prestigiados no preâmbulo e no artigo 4º, inciso VII, que trata dos princípios que regem as relações internacionais do Estado. Pode-se citar também que a mediação e a conciliação estavam presentes no II Pacto Republicano assinado pelos três Poderes da Federação em 13.04.2009³⁴, no inciso II, alínea “d”³⁵.

No plano infraconstitucional, o Projeto de Lei nº 4.827/1998 foi a primeira proposta de regulamentação da mediação no país, um mês após a promulgação da atual Constituição Federal. Foi apresentado pela Deputada Federal Zulaiê Cobra na Câmara dos Deputados como método de prevenção e solução consensual de conflitos. Após aprovação pela Câmara, seguiu para o Senado aonde foi combinado com o Projeto de Lei de uma comissão criada especificamente pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP) sob coordenação de Ada Pellegrini Grinover. Foi apresentado pelo Senador Pedro Simon o Projeto Substitutivo (PLC 94/2002) com o texto substitutivo feito pela Comissão de Constituição e Justiça em 2006³⁶.

O Senado realizou algumas melhorias com a Emenda, classificando a mediação em Judicial ou Extrajudicial e Prévia ou Incidental, sendo que a incidental ao processo deveria ser obrigatória.

³² Ibidem, p. 25

³³ Ibidem.

³⁴ CABRAL, Trícia Navarro Xavier. A Evolução da Conciliação e da Mediação no Brasil. **Revista FONAMEC**. Rio de Janeiro, v.1, n. 1, p. 368 - 383, maio 2017, p. 372. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/fonamec/volumes/volumeI/revistafonamec_numero1volume1_368.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020

³⁵ "II - aprimoramento da prestação jurisdicional, mormente pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e pela prevenção de conflitos. d) fortalecer a mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização." BRASIL. **II Pacto Republicano de Estado por Um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo**. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/outros/iipacto.ht>. Acesso em: 10 mar. 2020.

³⁶ CABRAL, op. cit., p. 373.

Os próximos artigos apresentavam o procedimento, o qual resumidamente, pode ser descrito: após a distribuição da petição inicial, o mediador judicial receberia cópia do processo e intimaria as partes para comparecer em dia, hora e local designados para a mediação³⁷.

As modificações do Senado foram reenviadas à Câmara dos Deputados e receberam Parecer e Relatório favoráveis do relator, Deputado José Eduardo Martins Cardoso. Todavia, o Projeto foi devolvido “sem manifestação” à Comissão de Constituição e Justiça da Cidadania em 2010, a qual só foi dada em 2013 com o Parecer do relator Deputado Arthur Oliveira Maia com o encaminhamento para publicação em 04.07.2013. Um novo Projeto (PLS 517/11) foi apresentado no Senado Federal pelo Senador Ricardo Ferraço como forma de regulamentação abrangente do instituto. O texto foi aprovado e enviado para a Câmara dos Deputados após modificações da Comissão de Juristas instituída pelo Ministério da Justiça, a qual foi presidida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Luiz Felipe Salomão³⁸.

O Projeto de Lei nº 7169/2014 foi aprovado na Câmara dos Deputados em 2014 e colocado como pauta de urgência no Plenário do Senado ao retornar, tornando-se o marco legal da mediação com a sua aprovação em 02.06.2015. Além da Lei da Mediação, Lei nº 13.140/2015, o instituto também foi positivado no Código Processual Civil de 2015 e na Resolução nº 125/10 do Conselho Nacional de Justiça³⁹ como mecanismo que trabalha direitos disponíveis e indisponíveis que admitam transação e, como já mencionado, tem como objetivo reestabelecer vínculos de convivência entre as partes envolvidas⁴⁰.

A Resolução nº 125 do Congresso Nacional de Justiça é um marco importante na história da mediação no país, uma vez que instituiu a Política Pública de Tratamento Adequado de Conflitos

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem, p. 373-374.

³⁹ JAQUES, Marcelo Dias; WRASSE, Helena Pacheco. A Mediação no Direito Brasileiro: conceito, procedimento e técnicas. **XIII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. Universidade de Santa Cruz do Sul**. 2016, p. 5. Disponível em <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/16136/4029>. Acesso em: 05 abr. 2020.

⁴⁰ CABRAL, op. cit., p. 369

e trouxe princípios, objetivos e a orientação para capacitação de mediadores e conciliadores com reconhecimento do Instituto de Mediação e Arbitragem⁴¹.

O estabelecimento de uma política pública de tratamento adequado de conflitos permanente, com os devidos aperfeiçoamentos e incentivo aos meios consensuais de solução de conflitos, é um dos grandes objetivos que a Resolução 125 do CNJ traz em seu bojo. Além de reconhecer que a mediação traz uma pacificação social, a prevenção e a solução de conflitos, foi reconhecido que, com a utilização adequada dela, houve diminuição da excessiva judicialização dos conflitos⁴².

Moore⁴³ afirma que vários sistemas de resolução de conflitos, recém-desenvolvidos ou não, se utilizam de um componente da mediação. Podem ser citados como solos férteis para a mediação as corporações, hospitais, agências de serviço social, departamentos de recursos humanos e governos federais, estaduais e locais. Além disto, facilita os diálogos políticos no âmbito das políticas públicas.

Canabarro⁴⁴ defende a possibilidade da aplicação dos componentes da mediação nas relações de consumo, em virtude dos princípios que as norteiam serem compatíveis. Por exemplo, informação, transparência, educação, entre outros, os quais visam o estabelecimento de pacificação social. Do mesmo modo, a mediação também pode ser usada na relação entre Administração Pública e particular com a devida autorização legal, a qual já foi positivada no Artigo 32 da Lei de Mediação como iniciativa de garantia de mais celeridade e satisfação do interesse público.

Apesar de não ser o primeiro exemplo invocado para discutir a mediação no direito, as técnicas da mediação também são usadas em um contexto criminal. Os sistemas de justiça criminal

⁴¹ ALVES, Jessica Souza; BARROS, Maria do Carmo; MARTINS, Deyse Braga. **Análise Comparativa da Mediação de Conflitos no Brasil e nos Estados Unidos da América face à disparidade entre as culturas jurídicas de cada ordenamento; III Encontro Internacional de Direitos Culturais**; Publicação Eletrônica dos Anais do Encontro Internacional de Direitos Culturais, p.6. Disponível em: <http://direitosculturais.com.br/anais.php?id=17>. Acesso em: 25 mar. 2020.

⁴² Ibidem.

⁴³ MOORE, Christopher W. **O Processo de Mediação: Estratégias Práticas para a Resolução de Conflitos**. Tradução: Magda França Lopes. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 1998, p. 38-39.

⁴⁴ CANABARRO, Luiz Eduardo Cavalcanti. Mediação como Método de Solução Alternativa de Conflito. **JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE, Parte II: ética nos relacionamentos do setor saúde, IV Jornada Médico-jurídica de Saúde Suplementar, Seminário de Direito Sanitário**. Série de Aperfeiçoamento de Magistrados. EMERJ. Rio de Janeiro, 2012, p. 92. Disponível em: www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/8/seriemagistrado8.html Acesso em: 20 mar. 2020.

dos Estados Unidos e Canadá, por exemplo, as insere em resoluções de queixas criminais e conflitos em casas de correção e planos de indenizações entre vítima e agressor. Ainda, na perspectiva do gerenciamento de crises policiais, em levantes nas prisões e negociações com reféns⁴⁵.

⁴⁵ MOORE, Christopher W. **O Processo de Mediação**: Estratégias Práticas para a Resolução de Conflitos. Tradução: Magda França Lopes. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 1998, p. 36.

2. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Neste trabalho, assumimos a defesa da democracia participativa, de acordo com os ensinamentos de Paulo Bonavides⁴⁶. O autor sustenta que um modelo de democracia fundamentado em um Direito Constitucional de viés positivista e formalista, com neutralidade normativa, não encontra mais razões de existência em plena vigência da Constituição Federal de 1988. O que se deseja alcançar através da Carta Magna é um modelo criado sob a égide de um Direito Constitucional da liberdade, com a valorização dos princípios e valores constitucionais, principalmente, após encontros aos regimes ditatoriais.

A democracia participativa ventila a participação do povo como elemento essencial para manutenção da própria democracia. Neste sentido, tem-se tanto o respeito a separação dos poderes, quanto a defesa da soberania popular. Não se tratam de concepções inconciliáveis quando se pensa sob o eixo axiológico da unidade da Constituição. Pelo prisma formal, a hierarquia das normas tem na Constituição a superioridade em face das leis ordinárias, o que busca garantir a segurança jurídica em todo o ordenamento⁴⁷.

Por outro lado, o prisma material é o mais relevante, uma vez que justifica a superioridade da Constituição devido aos seus valores consagrados. Estes valores fundamentam o ordenamento constitucional, o qual pretende proteger a dignidade da pessoa humana através da justiça igualitária que permeia por todas as gerações dos direitos fundamentais. Deste modo, perpassa da primeira a quarta geração, esta última marcada pelo direito à democracia⁴⁸.

A definição de Estado Democrático de Direito reúne princípios dos conceitos de Estado democrático e Estado de Direito, de modo que não apenas formaliza esta junção, mas inclui o "componente revolucionário de transformação do *status quo*"⁴⁹. O Estado de Direito é expressão jurídica da democracia liberal e, por sua vez, a democracia é um conceito mais amplo e significa a

⁴⁶ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. Ed. 26. Malheiros Editores, São Paulo: 2001, p. 7-8.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 27-28.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ SILVA, José Afonso da. **O estado democrático de direito**. Revista de direito administrativo, v. 173, p. 15-24, 1988, p. 15-16.

realização da igualdade, liberdade e dignidade humana, valores relevantes para a convivência humana. O Estado de Direito, ligado ao liberalismo, se limitou ao enunciado formal da lei sem comprometimento com a realidade política ou social, por exemplo. Deste modo, qualquer tipo de regime totalitário se encaixaria no conceito de Estado de Direito⁵⁰.

Desde o século passado, a ideia de necessidade de justiça social cresceu em oposição a do neutralismo do Estado Liberal por causa das lutas de diversos movimentos sociais. Os regimes constitucionais ocidentais se comprometeram, de certa forma, a concretizar o Estado Social em suas constituições através de capítulos de direitos econômicos e sociais, como a Alemanha e Espanha⁵¹.

Contudo, a despeito do Estado Social de Direito permitir um contexto favorável ao bem estar geral, o termo "social" admite muitas interpretações. José Afonso da Silva cita A Obra de Paulo Bonavides, "Do Estado Liberal ao Estado Social"⁵², para exemplificar de que modo qualquer ideologia consegue ser semeada neste último conceito de estado, inclusive as ordens ditatoriais, como a nazista, fascista, salazarista, entre outras⁵³.

É possível perceber que, conforme os entendimentos adotados neste trabalho, um Estado que facilita a manutenção do poder de regimes antidemocráticos não protege a titularidade do poder do povo. Da mesma sorte, a democracia participativa pressupõe a participação popular para sua própria proteção. Sobretudo, para impedir uma subordinação ilegítima.

O constitucionalismo da democracia participativa é o mesmo constitucionalismo de luta que prevaleceu no ocidente quando os países do Primeiro Mundo proclamavam repúblicas, promulgavam Constituições ou, em evasivas conservadoras de apego e afeição ao passado, instalavam monarquias constitucionais, afixando a sobrevivência política dos tronos e das dinastias ameaçadas. É por igual, doravante, o constitucionalismo dos países da periferia onde o espírito da Constituição tem o mesmo sentido histórico que teve o espírito das leis no século da revolução, quando a França liquidou o absolutismo⁵⁴.

⁵⁰ Ibidem, p. 15 e seg.

⁵¹ Ibidem, p. 18.

⁵² BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 10ª edição. São Paulo: 2011, p. 184.

⁵³ SILVA, José Afonso da. O estado democrático de direito. **Revista de direito administrativo**, v. 173, p. 15-24, 1988, p. 18.

⁵⁴ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. Ed. 26. Malheiros Editores, São Paulo: 2001, p. 29.

Sob este ponto de vista, é importante esclarecer que ambos autores distinguem Estado social e Estado socialista. Para José Afonso da Silva⁵⁵, o marxismo não os vê como iguais. Do mesmo modo, para Bonavides⁵⁶, é equivocado entender o Estado social como Estado "proletário", porque aquele não renuncia a ordem capitalista e consegue se inserir em regimes políticos antagônicos. Isto é, na democracia, no fascismo, entre outros.

Bonavides⁵⁷ aponta outro motivo de desconfiança na ideia de distinção entre ambos. Segundo ele, o Estado social parece um "meio caminho andado" para o Estado socialista, pela via democrática. Assim, a classe operária, sorrateiramente, alcançaria os direitos políticos que os permitiriam usar o Estado e transformar a sociedade, para o terror da classe burguesa. Ocorre que o Estado, no Estado social, põe em seu domínio todas questões que eram, majoritariamente, de domínio individual. Por exemplo, intervenção econômica como distribuidor, regulação dos preços, controle das profissões, financiamento de exportações, concessão de créditos, etc.

Uma vez que se observa que o Estado social quer concorrer com a iniciativa privada, e Bonavides exemplifica esta concorrência como nacionalizações e direção de indústrias, estaríamos na socialização parcial de fato. No momento em que o Estado retirar o capitalismo, assumindo o caráter produtor, controlando muitas empresas, combatendo a iniciativa privada, por exemplo, ter-se-ia o Estado socialista⁵⁸.

Em nada alteram também os marxistas o seu ponto de vista perante o Estado democrático. Este, segundo o bolchevismo ortodoxo, é, com todo o teor social de que se reveste, apenas outro esforço dissimulado da burguesia capitalista, que, obrigada a concessões de sobrevivência, a recuos ideológicos cada vez mais assinalados, procura, com os direitos outorgados nas Cartas Constitucionais, evitar o desfecho fatal contido na previsão do Manifesto Comunista.⁵⁹

A distinção é necessária porque a redução das discussões apresentadas neste trabalho a orientações políticas, exclusivamente, não enriquece o debate. Ao contrário, tal restringência supõe

⁵⁵ SILVA, op. cit., p. 18.

⁵⁶ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 10. ed. São Paulo: 2011, p. 184

⁵⁷ Ibidem, p. 185-186.

⁵⁸ Ibidem, p. 186.

⁵⁹ Ibidem, p. 185.

a posição equivocada a qual, a cada vez que o povo questionar as ações do Estado através de manifestações sociais, o faz de forma ilegítima.

Já no preâmbulo da Constituição Federal de 1988 se identifica o desejo democrático da sociedade brasileira que naquele tempo, após um conturbado processo constituinte desejava ser em seu reflexo jurídico-formal “República Federativa do Brasil”. A “Assembleia Nacional Constituinte”, iniciada em 1987, como “Poder Constituinte Originário”, instituiu um ideal e uma vontade de ser um Estado Democrático de Direito. Equilibrando a garantia dos direitos sociais e a dos direitos individuais, a promulgação da Constituição de 1988 foi uma legítima manifestação do poder institucionalizador de uma constituição no Brasil. Foi promulgada para refletir, acentuadamente, a vontade popular⁶⁰.

A Constituição Federal de 1988 reitera os princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana, os quais fundamentam dogmaticamente o Estado Democrático de Direito previsto no artigo 1º, que trata dos princípios fundamentais. No artigo 5º, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, consagra-se o direito à reunião no inciso XVI: “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente.”

Ainda, o artigo 1º se refere a democracia participativa ou modelo de democracia semidireta. O povo é titular do poder, mas o exerce de forma direta ou indireta, de acordo com o parágrafo único do mesmo artigo. O modo indireto é através dos seus representantes, por meio do sufrágio universal. Por outro lado, o direto ocorre na tomada de decisões políticas sem representação, como, por exemplo, por meio de plebiscito, referendo e ajuizamento de ações populares⁶¹.

Os operadores da segurança pública devem tratar estes projetos propositivos de mudanças com seriedade, uma vez que se revestem do aspecto positivo-constutivo. Não poucas vezes,

⁶⁰“É claro que se desenha um modelo ideal, num Poder Constituinte Originário sempre pautado na vontade popular. Mas aqui no país nem sempre isso foi possível, diante da nossa história conturbada de ditadura e pseudodemocracias.” (Cf. BAHIA, Flavia. **Direito Constitucional**. Coleção Descomplicando. 3.ed. Recife, PE: Armador, 2017, p. 26).

⁶¹ Ibidem, p. 25.

sinalizam processos de mudanças sociais já em andamento e a repressão violenta à voz do povo não condiz com o Estado Democrático de Direito⁶².

As manifestações de opinião em "praça pública" expressam a desaprovação das ações estatais e as reivindicações de mudanças e, por isto, são consideradas atos políticos. Os protestos representam um dos meios mais tradicionais de participação política pela população e é constitucionalmente protegido⁶³.

A sua importância no Estado Democrático de Direito decorre, principalmente, do momento em que é geralmente exercida. Isto é, se o sufrágio universal é uma participação democrática anterior, os protestos representam posições políticas durante o governo eleito de forma legítima. Apesar da dificuldade em definir precisamente o que é protesto político, por causa da variedade de formas que pode possuir, há dois elementos que o caracterizam como ato político. São eles, a crise da legitimidade e as propostas de mudanças sociais⁶⁴.

Os protestos políticos são indicativos da existência de desacordo com relação às ações estatais, independentemente de orientações políticas. Neste sentido, significa enfraquecimento do consenso, o qual fundamenta a própria legitimidade do Estado e lhe é muito caro, inclusive em regimes ditatoriais, como em 1964 no Brasil. Não uma única vez, os militares no poder usaram propagandas para tentar manter o consenso da opinião pública⁶⁵.

Se a população legitima a forma de conquista do poder e como este é exercido, acatarão as ordens advindas do Estado. Por consequência, a necessidade do uso da violência para dissuadir pessoas com opiniões contrárias ao Estado diminui. É importante que diminua, porque situações de instabilidade política que ensejam o uso da violência são dispendiosas. O Direito possui função relevante do ponto de vista da legitimidade estatal, não só pela qualidade das normas jurídicas, mas, também, pela determinação de respeito à legalidade destas pelas autoridades. Em relação às

⁶² SABADELL, Ana Lucia; SIMON, Jan-Michael. Protestos Sociais, direitos fundamentais e direito a desobediência civil. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte. Ano 8, n. 30, setembro/dezembro, p. 485-754. Forum, 2014, p. 524 e 532.

⁶³ Ibidem, p. 521-522.

⁶⁴ Ibidem, p. 522-523

⁶⁵ Ibidem.

propostas de mudanças sociais e políticas, a política de governo pode ser deslegitimada inteiramente ou não. Sob esta perspectiva, é perceptível que a pauta não irá conter reivindicações, necessariamente, bem detalhadas, sequer uníssonas⁶⁶.

Até mesmo porque os protestos políticos são, geralmente, espontâneos e envolvem grande quantidade de pessoas. Alguns exemplos como o protesto na Alemanha, em 1970, com a criação do Partido Verde para modificar a política ambiental; a “Primavera Árabe”, que visavam as crises políticas; nos Estados Unidos, o movimento *Ocuppy Wall Street*, sobre a desigualdade de renda no país. Assim, é evidente que os protestos não devem ser impedidos como se fossem mera perturbação da ordem, tampouco a destruição desta⁶⁷.

2.1 As decisões do Supremo Tribunal Federal: Direito à Reunião e Democracia

O Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição possui o dever de reafirmar os valores constitucionais, principalmente, as garantias e direitos fundamentais a cada vez que a Carta Magna é confrontada pela realidade. As manifestações sociais, como serão contextualizadas a partir dos votos dos ministros na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº1969-4, representam conquistas importantes da história civilizatória brasileira.

Devido a isto, é essencial observar através de linha cronológica como o órgão máximo do Poder Judiciário compreende os direitos que fundamentam o exercício da manifestação em cada caso concreto. Além disto, a análise dos votos na ADI 1969-4 se justifica pela argumentação utilizada, tendo em vista que o direito à manifestação não é absoluto, mas não deve ser esvaziado sempre que colidir com outros direitos. Com isto, pretende-se mostrar que o uso de força física de modo não profissional em manifestações pacíficas não é abarcado pela Constituição, uma vez que inviabiliza direitos constitucionais.

Embora cada um dos casos concretos apresentados tenha suas particularidades, o objetivo central destas análises é esclarecer que os métodos alternativos de resolução de conflitos são

⁶⁶ Ibidem, p. 523-524.

⁶⁷ Ibidem.

preferíveis porque possuem técnicas mais adequadas para lidar com estas situações de protesto. No contexto de manifestações pacíficas, os agentes da segurança pública possuem a opção de dialogar com os manifestantes antes de cogitarem a utilização da força física.

Em 1919, durante a vigência da Constituição de 1891, o Supremo Tribunal Federal julgou, pela primeira vez, um caso emblemático sobre a liberdade de reunião no Habeas Corpus 4.781⁶⁸. Diversas personalidades políticas brasileiras denunciaram que foram ameaçados e coagidos, abusivamente, por autoridades dos poderes públicos estatais. Para que não se pronunciassem em um *meeting* na Bahia, durante a campanha à presidência da República, o Chefe de Polícia proibiu o encontro. O Supremo, em decisão unânime, entendeu que a proibição pela polícia consistia em supressão do direito à manifestação. Ademais, a limitação exclusiva a determinados espaços pode gerar a inviabilidade da reunião, a depender do número de pessoa⁶⁹.

Em 1955, no julgamento do Recurso Extraordinário 26.350⁷⁰, na vigência da Constituição de 1946, a Suprema Corte julgou que a preservação da hierarquia, no contexto de disciplina militar, prevaleceria ao direito de reunião. Uma determinada associação de militares teve sua concessão de funcionamento retirada pelas autoridades superiores. Sua extinção se deu porque no local se praticava infrações militares, como críticas desagradáveis às autoridades. Estas críticas poderiam culminar no comprometimento da defesa nacional⁷¹.

⁶⁸ "Mas se, acaso, se obstinar o indivíduo em exercê-los, a sanção natural e óbvia da proibição será, na melhor das hipóteses, a pena de prisão, ou, o que é mais comum, a dissolução do meeting a espalheiradas ou à pata de cavalo, quer dizer, a privação de direito de livre locomoção e, simultaneamente, do da integridade corpórea e até do da própria vida." (Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Habeas Corpus nº 4781**. Impetrante: Ruy Barbosa. Impetrados: Alvaro Cova (Chefe de Polícia do Estado da Bahia) e Governador do Estado da Bahia. Relatoria: Min. Edmundo Lins. Data de julgamento: 05/04/1919). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/HC4781.pdf>> Acesso em: 05 out 2020.

⁶⁹ DIAS, Roberto; DE LAURENTIIS, Lucas. Liberdade de reunião e democracia: reflexões a partir das experiências brasileiras e alemãs. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**: RBEC, Belo Horizonte, ano, v. 8, p. 649-669, 2014, p. 651.

⁷⁰ O Ministro Nelson Hungria disse que: "No primeiro momento, fiquei surpreso, porque julguei que se tratasse de uma associação formada com as demais associações de caráter civil, com inscrição no registro competente, etc..., e, nesse caso, de modo algum poderia ser suprimida a autorização, a não ser mediante sentença judicial." (Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Recurso **Extraordinário nº 26350**. Relator: Min. Mário Guimarães. Data de julgamento: 01/01/1970, p.189. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=127407> Acesso em: 05 out 2020).

⁷¹ DIAS, Roberto; DE LAURENTIIS, Lucas. Liberdade de reunião e democracia: reflexões a partir das experiências brasileiras e alemãs. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**: RBEC, Belo Horizonte, ano, v. 8, p. 649-669, 2014, p. 652.

Em 1982, sob a vigência da Constituição de 1967 com a Emenda nº1/69, o Supremo tomou ciência do Recurso Extraordinário nº 97.278⁷². O Secretário de Segurança Pública não concedeu ao Comitê de Defesa da Ilha de São Luís, autorização para se manifestarem pela preservação ecológica na Praça Deodoro. O Secretário afirmou que no local não poderiam ocorrer qualquer tipo de concentrações, embora o mesmo já tivesse sido usado para reuniões diversas vezes. Apesar do recurso não ter sido sequer conhecido, foi mencionado pelo Supremo que não havia motivos, de viés ideológico, que pudessem ensejar o impedimento da reunião dos ecologistas⁷³.

Já na vigência da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal, julgou a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.969, em 1999⁷⁴. Sob a égide da Constituição de 1988, outras questões foram analisadas pela Suprema Corte, como a "Marcha da Maconha" e outros casos que relacionam a liberdade de reunião e a de pensamento⁷⁵.

2.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1969-4/DF

Neste tópico, serão abordados alguns argumentos importantes a partir dos votos dos ministros Ricardo Lewandoswki, Celso de Mello e Gilmar Mendes na Ação de Declaração de Inconstitucionalidade nº 1969⁷⁶. Este julgamento é relevante para se compreender posições recentes da Suprema Corte sobre direito à manifestação e democracia. O Tribunal do Supremo

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. **Recurso Extraordinário nº 97278**. Relator: Min. Cordeiro Guerra. Data de julgamento: 10/12/1982. Disponível em: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=190688. Acesso em: 05 out 2020.

⁷³ DIAS, Roberto; DE LAURENTIIS, Lucas. Liberdade de reunião e democracia: reflexões a partir das experiências brasileiras e alemãs. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. RBEC, Belo Horizonte, ano, v. 8, p. 649-669, 2014, p. 652-653.

⁷⁴Para o Ministro Néri da Silveira, "A Constituição é expressa ao dizer "em locais abertos ao público". As praças são, evidentemente, locais abertos ao público. Então, não seria cabível, jamais, vedar manifestações públicas na Praça dos Três Poderes, na Esplanada dos Ministérios e Praça do Buriti. Acompanho o eminente Ministro-Relator, deferindo o pedido". (Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1969**. Data de julgamento: 24/03/1999. Relator: Min. Marco Aurélio, p. 324. Disponível em: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347357> Acesso em: 05 out 2020.

⁷⁵ DIAS; DE LAURENTIIS. op. cit., p. 655.

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1969-4. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Requerente: Partido dos Trabalhadores; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e Central Única dos Trabalhadores. Requerido: Governador do Distrito Federal. Data de julgamento: 28/06/2007. Disponível em: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=484308. Acesso em: 15 mai. 2020.

Tribunal Federal, de forma unânime, votou pela procedência da Ação. Ressalva-se que o ex Ministro Joaquim Barbosa e o atual Ministro Marco Aurélio estavam ausentes.

Os requerentes alegaram que o Governador do Distrito Federal havia editado o Decreto 20.007/99, o qual fora objeto da ADI nº 1.944 de relatoria do Min. Celso de Mello em 25/02/1999. Contudo, o Governador editou o Decreto nº 20.010/99, revogando o anterior, o que prejudicou a apreciação do primeiro. Neste último, havia disposições no sentido de que o exercício do direito a reunião deveria coexistir com a legislação infraconstitucional. Ainda, de que seriam necessárias certas regulamentações, conforme disposto no Artigo 1º - "Fica vedada, com a utilização de carros de som ou assemelhados, a realização de manifestações públicas, nos locais abaixo discriminados: I - Praça dos Três Poderes; II - Esplanada dos Ministérios; III - Praça do Buriti."⁷⁷

Após novo ajuizamento de ADI em face do segundo Decreto, a de nº 1.947, de relatoria do Min. Marco Aurélio, o Governador do Distrito Federal editou o terceiro. O Decreto nº 20.098/99 tratava sobre a mesma matéria e, portanto, gerou a perda do objeto da ADI 1.947. Talvez a alteração mais substancial entre os Decretos tenha sido a inclusão de "vias adjacentes" para limitação espacial do direito à reunião⁷⁸.

Neste sentido, após o terceiro Decreto, foi ajuizada a terceira Ação Declaratória de Inconstitucionalidade. Os requerentes defenderam a possibilidade de controle de constitucionalidade abstrato pelo Supremo sob o fundamento de que se tratava de decreto autônomo. Com pedido liminar para suspensão do Decreto, uma vez que violava o direito a reunião⁷⁹.

Em 2007, ainda na presidência da Ministra Ellen Gracie, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1969-4. A ADI apontava a inconstitucionalidade do Decreto 20.098/99 do Distrito Federal, o qual violava o direito a reunião por interferência no bom funcionamento dos órgãos públicos. Isto porque os manifestantes se reuniram na Praça dos Três Poderes, Esplanada dos Ministérios e em outras vias,

⁷⁷ Ibidem, p. 365-366.

⁷⁸ Ibidem, p. 366 e 368.

⁷⁹ Ibidem, p. 367-368.

com carros e aparelhos sonoros. Os votos se iniciam com o Ministro Ricardo Lewandowski. Após tratar sobre a legitimidade ad causam dos requerentes, o Relator considerou o Decreto 20.098/99 como autônomo, portanto, poderia ser objeto do controle de constitucionalidade concentrado. Apesar de ter sido editado para regulamentar as manifestações, o que ocorreu foi a frustração dos seus propósitos⁸⁰.

Ora, como se sabe, a liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas, encontrando expressão, no plano jurídico, a partir do século XVIII, no bojo das nas lutas empreendidas pela humanidade contra o absolutismo monárquico.⁸¹

Em seu voto, o mencionado Ministro diz que pela primeira vez, a liberdade de reunião foi positivada na Constituição da Pensilvânia em 28 de setembro de 1776. Ressalta ele que no contexto da independência das treze colônias da América do Norte⁸², a Declaração de Direitos dos seus habitantes dispôs que “XVI. That the people have a right to assemble together, to consult for their common good, to instruct their representatives, and to apply to the legislature for redress of grievances, by address, petition, or remonstrance”⁸³.

O Ministro Lewandoski continuou seu voto explicando que tal liberdade pública foi inserida nas Constituições dos Estados Modernos, em seguida, na da França de 1791⁸⁴ e nos demais dispositivos de proteção dos direitos humanos, como na Declaração Universal dos Direitos do

⁸⁰ Ibidem, p. 371-372.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Ibidem, p.373.

⁸³ “XVI - O povo tem o direito de se reunir, de consultar para o bem comum, de instruir seus representantes e de solicitar ao legislador a reparação de suas queixas, por endereço, petição ou contestação (tradução nossa).” PENNSYLVANIA, Constitution of. September 28, 1776. The Avalon Project. Documents in Law, History and Diplomacy. Yale Law School. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/pa08.asp#1. Acesso em: 21/07/2020

⁸⁴UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Constituição Francesa de 1791**. Título primeiro, §3º - Os mesmos delitos serão punidos pelas mesmas penas sem distinção alguma de pessoas. A Constituição garante igualmente como direitos naturais e civis: a liberdade para todo homem ir, permanecer e partir sem poder ser impedido ou detido, senão em conformidade às formas determinadas pela Constituição; a liberdade para todo homem de falar, escrever, imprimir e publicar seus pensamentos, sem que os seus escritos possam ser submetidos a censura alguma ou inspeção antes de sua publicação, e exercer o culto religioso ao qual esteja ligado; a liberdade aos cidadãos de se reunirem pacificamente e sem armas, cumprindo as exigências das leis de policia; a liberdade de enviar, às autoridades constituídas, petições assinadas individualmente. Disponível em: <<https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/const91.pdf>.> Acesso em: 15 mai. 2020.

Homem de 1948⁸⁵. No Brasil, por sua vez, ratificado, em 12 de dezembro de 1991, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos adotado na XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966⁸⁶ que prevê a proteção do direito à reunião no artigo 21. Deste modo, no país, a liberdade de reunião sempre esteve presentes nas Constituições da República como liberdade pública e direito individual fundamental⁸⁷.

A Constituição de 1891, vale lembrar, em seu art. 72, §8º, dispunha que: "A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública". Esse texto, com algumas alterações, foi repetido nas Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967.⁸⁸

Uma vez que nem mesmo os direitos fundamentais são absolutos e que devem coexistir com outros no convívio em sociedade, o Ministro exemplificou qual tipo de situação ensejaria a limitação do direito à reunião. Para tal intento, com base nos ensinamentos de Canotilho sobre restrições de direitos e garantias fundamentais, o Ministro cita caso concreto anterior no qual as manifestações ocorrem em locais próximos a hospitais. Neste, especificamente, na ponderação, o direito à reunião, de modo sonoro, não prevaleceria⁸⁹.

Conforme ensinamento de Canotilho⁹⁰, existe uma sistemática de limites explicadas por sua tipologia, qual seja: as restrições constitucionais imediatas, as restrições estabelecidas por lei mediante autorização expressa da constituição e as restrições não expressamente autorizadas pela constituição. Estas últimas decorrem da resolução de conflitos de direitos.

⁸⁵“Artigo XX, 1. Todo ser humano tem direito à liberdade de reunião e associação pacífica.” DUDH (1948), **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Organização das Nações Unidas. Disponível em: nacoesunidas.org. Acesso em: 21 jul. 2020.

⁸⁶“O direito de reunião pacífica será reconhecido. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem pública, ou para proteger a saúde ou a moral pública ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.” BRASIL. Decreto nº 592, 6 de julho de 1992. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acesso em: 21 jul. 2020.

⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1969-4**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Requerente: Partido dos Trabalhadores; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e Central Única dos Trabalhadores. Requerido: Governador do Distrito Federal. Data de julgamento: 28/06/2007. Disponível em: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=484308> Acesso em: 15 mai 2020, p.376

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*, p.377-378.

⁹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, DL 2003, 2003, p. 1276.

De forma sucinta, respectivamente, são: as feitas pela própria constituição em suas normas que garantem os direitos. Por exemplo, o direito à reunião tem o limite expresso de ser pacífico; as feitas por lei, por autorização expressa da constituição. Por exemplo, a regulamentação do exercício de certas profissões, autorizada no art. 5º, inciso XIII, segundo o qual " é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer."; e as que, no contexto sistemático da constituição, são feitas para preservar outros bens jurídicos igualmente importantes⁹¹.

É possível perceber que existe o direito das pessoas que estão doentes nos hospitais próximos à reunião, o que justificaria a limitação ao direito de reunião com barulho sonoro. Por outro lado, o caso concreto da ADI nº 1.969 é diferente. O Decreto do Governador do Distrito Federal, objeto desta, esvazia o propósito da manifestação, se ela não puder ser feita, sonoramente, em local aberto e público⁹².

Após considerações sobre a legitimidade ad causam de uns dos requerentes, o Ministro Celso de Mello inicia o tratamento da controvérsia constitucional, com a observação da relevância do voto do Min. Lewandowski. Ao citar os diversos dispositivos que tratam sobre a temática do direito à reunião como direito humano e fundamental, o Ministro Celso de Mello pontua que tal direito é um instrumento da liberdade de manifestação de pensamento. Além disto, o direito de protestar, através de comícios ou passeatas, por exemplo, faz parte destes direitos e não pode ser suprimido dentro de regimes democráticos. A crítica ou a discordância são duramente combatidas por regimes ditatoriais. Assim, termina seu voto em concordância absoluta ao voto do Min. Lewandowski⁹³.

O Min. Gilmar Mendes, antes de trazer reflexões importantes ao debate, também prestigia o voto do Min. Lewandoswki. Em seguida, considera que devido ao fato de que a Constituição de 1988 não ter feito reserva legal expressa, debates sobre a colisão dos direitos relacionados e certas

⁹¹ Ibidem, p. 1277.

⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1969-4**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Requerente: Partido dos Trabalhadores; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e Central Única dos Trabalhadores. Requerido: Governador do Distrito Federal. Data de julgamento: 28/06/2007. Disponível em: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=484308. Acesso em: 15 mai 2020, p.378

⁹³ Ibidem, p. 391-392.

limitações não serão raros. Apesar da situação concreta não ser tão complexa, o Ministro menciona a parte final do inciso XVI "desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local" para refletir sobre possível colisão envolvendo direitos idênticos, mas em lados opostos na manifestação. Ao pensar em situações críticas que podem ocorrer, a intervenção policial intervirá⁹⁴.

Outra problemática que pode surgir é a partir do "sendo apenas exigido aviso prévio à autoridade competente". Neste sentido, a escolha da autoridade, se o aviso é elemento obrigatório, entre outras questões podem aparecer e, de fato, apareceram. O Recurso Extraordinário 806339, que recebeu repercussão geral em 2015, ainda vai ser julgado para definir se a autorização prévia é um elemento legítimo obrigatório. O Ministro, inclusive, mencionou que observa uma reserva legal implícita em razão das possibilidades existentes, tanto em manifestações a céu aberto, quanto em ambientes fechados⁹⁵.

Há divergências na Suprema Corte em relação a legalidade de determinada manifestação sem autorização prévia. No entanto, em 2018, o voto do Ministro Alexandre de Moraes na decisão de suspensão do julgamento considerou que:

Há manifestações que surgem de forma espontânea, sem prévia organização e, conseqüente e logicamente, não permitem a prévia notificação ao Poder Público. Logicamente, nessas hipóteses, não estará caracterizado o abuso no exercício do direito de reunião e da livre manifestação de expressão. Neste mesmo sentido, a Corte Europeia de Direitos Humanos (caso Bukta and others v. Hungary) reconhece que a sujeição de assembleias públicas à autorização prévia normalmente não viola a essência desse direito. Ao mesmo tempo, pondera que, em "circunstâncias especiais", quando uma manifestação não notificada for justificada como resposta imediata a um evento político, a decisão de dispersar a reunião pacífica apenas em razão da falta de aviso prévio, sem que tenha havido qualquer conduta ilegal dos participantes, constitui restrição desproporcional ao direito de liberdade de reunião pacífica.⁹⁶

A reflexão contida neste voto é importante para a definição acerca da atuação mais profissional por parte dos órgãos de segurança pública. Deve ser considerado que há possibilidade de que a dispersão de manifestações sociais espontâneas que seja fundamentada, unicamente, na

⁹⁴ Ibidem, p. 399-400.

⁹⁵ Ibidem, p.400.

⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 806.339**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em: 08/10/2015. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9937119> Acesso em: 04 ago 2020, p. 13-14.

ausência de aviso prévio possa ser considerada inconstitucional. No entanto, este trabalho considera que qualquer forma violenta de dispersão em manifestações sociais pacíficas viola valores constitucionais e também caracteriza uso antiprofissional da força física.

3. POLÍCIA COMUNITÁRIA E O USO PROFISSIONAL DA FORÇA POR POLICIAIS

Frequentemente são noticiados através dos veículos midiáticos protestos sociais nos quais os manifestantes e a polícia se confrontam, inclusive, às vezes, transeuntes também são envolvidos. O debate sobre a violência policial nestes casos é suscitado constantemente, porque a sociedade não sabe os limites do uso da força policial.

A violência policial é também um tipo de violência que preocupa cada vez mais os cidadãos, os próprios policiais, os governantes, os jornalistas e os cientistas sociais, em parte porque é praticada por agentes do Estado que têm a obrigação constitucional de garantir a segurança pública, a quem a sociedade confia a responsabilidade do controle da violência. Os casos de violência policial, ainda que isolados, alimentam um sentimento de descontrole e insegurança que dificulta qualquer tentativa de controle e pode até contribuir para a escalada de outras formas de violência⁹⁷.

A concepção jurídica da violência policial se trata da diferença de status legal entre os agentes policiais e as outras pessoas. É melhor observada pelos processos judiciais, por exemplo, nos quais policiais são acusados por determinada conduta violenta. Por outro lado, de acordo com o art. 144 da Constituição Federal⁹⁸, há autorização para que a polícia use força física, como dever legal, para a preservação da segurança pública, da ordem pública e da incolumidade das pessoas e patrimônios⁹⁹.

Esta concepção é importante para a compreensão da distinção que é usualmente feita entre força e violência. Os atos de força são legais, os atos de violência não. Assim, sob esta perspectiva, os atos ilegais de violência acontecem quando a força física é empregada fora do cumprimento do dever legal. Esta concepção é rígida, à medida em que, ao considerar somente os usos de força

⁹⁷ MESQUITA NETO, Paulo. **Violência policial no Brasil**: abordagens teóricas e práticas de controle. In: **CIDADANIA, justiça e violência**/ Organizadores Dulce Pandolfi...[et al]. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p.130-148. p.131

⁹⁸ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. (Cf. BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 01 jun 2020.

⁹⁹ MESQUITA NETO, Paulo. **Violência policial no Brasil**: abordagens teóricas e práticas de controle. In: **CIDADANIA, justiça e violência**. Organizadores Dulce Pandolfi...[et al]. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p.130-148. p.132

física puníveis penal ou civilmente, deixam de observar outros usos. Estes, embora legais, podem ser ilegítimos ou injustos¹⁰⁰.

Um dos exemplos de uso ilegítimo da força física é na resolução de pequenos conflitos. Na ocasião do cumprimento do dever legal, não é um ato de violência. A concepção política ou sociológica utiliza o critério da legitimidade do uso da força. Neste sentido, há ato de violência quando se tem uso desnecessário, ainda que legal, da força física na preservação da segurança pública. Há possibilidade, nestes casos, de sanções por convenções, códigos de condutas ou outras normas de comportamento. Estes são mais disseminados na sociedade, mas acabam sendo inclusos em regulamentos disciplinares das polícias¹⁰¹.

A concepção denominada por Paulo Mesquita Neto¹⁰² como jornalística é mais ampla que as anteriores e baseada em padrões de comportamento da opinião pública e da imprensa. Assim, é bastante presente nos meios de comunicação social, reportagens, revistas ou jornais. Ainda que o uso da força seja legal ou legítimo, pode ser tida como violenta caso seja empregada de forma chocante contra as pessoas. Esta concepção, que ganhou impulso com os meios de comunicação social, alcança não só o debate acadêmico, mas também os julgamentos de juízes sobre a legalidade do uso da força física.

Há uma quarta concepção formulada por Carl Klockars, segundo a qual, o "uso excessivo da força pode ser definido como uso de força superior a qual um profissional altamente capacitado acharia necessário usar em determinada situação"¹⁰³. A concepção profissional é a que melhor se adequa aos objetivos deste trabalho. A profissão de policial é recente no país, por isto, é regulada por padrões cujos os critérios não profissionais são estabelecidos por indivíduos que não são policiais: juristas, acadêmicos, políticos, entre outros. Deste modo, tais critérios acabam por serem

¹⁰⁰ Ibidem, p.132-133.

¹⁰¹ Ibidem, p.133.

¹⁰² Ibidem, p.134.

¹⁰³ "should be defined as the use of any more force than a highly skilled police officer would find necessary to use in that particular situation". KLOCKARS, Carl B. A Theory of Excessive Force and its Control. **And Justice for All: Understanding and Controlling Police Abuse of Force**. Edited by Geller, William A.; Toch, Hans. Police Executive Research Forum, Washington, D.C. NCJRS: 1995. p. 17-18.

impostos ou aceitos pelas organizações policiais, mas não prestigiam a realidade técnica da profissão¹⁰⁴.

Todas as concepções apresentadas neste capítulo são importantes em determinados níveis de compreensão do uso da força por policiais. A despeito da preferência pela concepção profissional, as anteriores não podem ser ignoradas porque demonstram a ótica de cada segmento da sociedade. Ao considerá-las integralmente, há vantagem na análise sistemática na busca pelo melhor desempenho possível dentro de um Estado Democrático de Direito.

A preferência se dá pelo fato de que as organizações policiais no Brasil foram desenvolvidas a partir do século XX, quando as outras instituições já estavam mais sólidas. Isto quer dizer que os padrões de comportamento, competência e responsabilidade das organizações policiais ainda estão em desenvolvimento. Sob esta perspectiva, a construção da atuação policial mais democrática deve incluir a ótica de seus próprios atores. Espera-se que, assim, os ideais construídos terão mais longevidade nas instituições policiais, tendo em vista que valoriza a experiência profissional dos agentes policiais. A violência policial, antes de tudo, é comportamento antiprofissional e, portanto, demanda profissionalização dos policiais, com a otimização da formação destes¹⁰⁵.

As quatro concepções condizem com as principais teorias sobre a origem da violência policial, com a desconsideração da que a trata como consequência inerente do desempenho da atuação policial. Sob o viés estrutural, há causas sociais, econômicas, culturais, políticas entre outras. Já pelo funcional, a violência policial poderia ser sintoma de crises ou problemas nos sistemas sociais, econômicos, culturais. O viés processual vê a violência como instrumento das organizações policiais para resolver conflitos individuais, sociais, políticos, por exemplo, ou expressá-los. Assim, existem duas possibilidades: a polícia, no geral, é autônoma e usa a violência para seu próprio benefício ou não é autônoma, agindo em benefício de certo grupo social, sociedade ou Estado¹⁰⁶.

¹⁰⁴ MESQUITA NETO, op cit., p. 134-135.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 135-136.

¹⁰⁶ Ibidem.

Cada concepção possui afinidade com as respectivas práticas de controle da violência policial. A estratégia de controle externo que visa usos ilegais da força física, através do conhecimento pertinente dos governadores, legisladores, juízes e Ministério Público, está relacionada a concepção jurídica de violência policial. Neste sentido, se utiliza mecanismos de controle formal ou legal das polícias pelos três poderes. A estratégia de controle interno, também sob o viés da legalidade, é a feita pelos próprios dirigentes das polícias, por exemplo, das corregedorias. O objetivo é fiscalizar usos ilegítimos da força física, portanto, ligada a concepção política de violência policial¹⁰⁷.

No âmbito dos mecanismos de controle externo e informal, a imprensa, universidades, organizações de direitos humanos, entre outros que representem a opinião pública, realizam a fiscalização do uso desnecessário da força física dos policiais. Se relaciona a concepção jornalística. Sob esta perspectiva, há criação de conselhos comunitários ou comissões de monitoramento do desempenho das organizações policiais. A prática de controle da violência policial no tocante a concepção profissional utiliza mecanismos de controle interno e informal. Neste tipo a profissionalização das organizações policiais possuem a finalidade de combater usos antiprofissionais da força física policial. Devido a isto, condiz com conhecimentos dos próprios policiais e associações profissionais¹⁰⁸.

A relação entre os tipos de violência policial e os mecanismos de controle resulta na defesa de uma outra estratégia pelos grupos que possuem os conhecimentos pertinentes a cada prática de controle. Apesar de não serem inteiramente incompatíveis, até porque as políticas de controle da violência reúnem tipos de estratégias distintas, algumas correlações são mais eficazes que outras. Por exemplo, o controle externo e legal é menos eficaz em usos antiprofissionais da força física¹⁰⁹.

De acordo com as classificações apresentadas, as condutas antiprofissionais não são ilegais. No entanto, em caso de manifestações sociais pacíficas, as repressões violentas por parte das polícias não são somente antiprofissionais. É evidente que para manutenção da ordem,

¹⁰⁷ Ibidem, p.137.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Ibidem, p.138.

exclusivamente, a ação mais prática possível seria dispersar os manifestantes. A questão é que em um Estado Democrático de Direito, as manifestações sociais são atos políticos e representam algo mais profundo do que uma mera "desordem". É a democracia participativa em seu estado mais notório.

Quando os poderes estatais minimizam a importância destas reivindicações, organizadas ou não, espontâneas ou não, as balizas da Constituição Federal são enfraquecidas. O grande problema é serem enfraquecidas por instituições que deveriam protegê-las e que possuem mecanismos adequados para lidar com estas situações. Principalmente, de modo que se garanta o exercício do direito à manifestação, a integridade física dos participantes e a preservação dos patrimônios.

As repressões violentas a manifestações sociais pacíficas comprometem o Estado Democrático de Direito, de tal modo que tais usos antiprofissionais da força física se tornam atos violadores da própria Constituição Federal. É importante que as organizações policiais se comprometam a fortalecer a democracia, a partir de filosofias operacionais já existentes e que se utilizam dos métodos alternativos de resolução de conflitos.

Não há que se falar em proibição do uso da força física em qualquer situação relacionada aos protestos. Deve ser utilizada no cumprimento do dever legal, por exemplo, para reprimir depredações de patrimônios públicos ou privados ou agressões físicas. Por outro lado, em situações que o uso da força não é necessário, sequer eficiente, o que fica evidenciado é a falta de habilidades comunicativas. É necessário, portanto, que sejam pensadas e desenvolvidas, com a participação da sociedade, alternativas ao uso da força excessiva no cotidiano¹¹⁰, especialmente, em protestos sociais pacíficos.

¹¹⁰ "Willful, malicious, sadistic, conscience-shocking, unreasonable uses of force certainly should be. However, the just outrage that such violence provokes has had the effect of suppressing the identification, discussion, and development of alternatives to everyday uses of excessive force that are often the product of nothing more malevolent than a lack of skill". KLOCKARS, Carl B. A Theory of Excessive Force and its Control. **And Justice for All: Understanding and Controlling Police Abuse of Force**. Edited by Geller, William A.; Toch, Hans. Police Executive Research Forum, Washington, D.C. NCJRS: 1995, p. 26.

3.1 A polícia comunitária e os métodos alternativos de resolução de conflitos

Paulo Mesquita Neto¹¹¹ ensina que condutas que estejam em conformidade com os três primeiros critérios, legal, legítimo ou normal, ainda podem ser antiprofissionais. Por outro lado, poucas condutas consideradas profissionais também seriam ilegais, ilegítimas ou chocantes. A conclusão é que estratégias aptas a controlarem condutas antiprofissionais, por serem mais amplas, poderiam servir para evitar práticas ilegais, por exemplo.

O enfoque do controle interno e informal, do viés profissional, na profissionalização dos policiais possui outros benefícios. Além do aumento da eficiência, que tende a resultar no aumento da segurança pública, também aumenta a credibilidade da profissão. Por outro lado, é indubitável que as condutas ilegais devam ser analisadas no âmbito judicial, contudo, há condutas que se antecipadas e estudadas no âmbito profissional podem evitar futuras ilegalidades ou ilegitimidades.

Na sociedade, há evidências do enfraquecimento da credibilidade institucional das organizações policiais. Embora sejam fundamentais para a manutenção do Estado Democrático de Direito, e do próprio Estado, os holofotes estão voltados para as violações aos direitos humanos, as quais ensejam as respectivas responsabilizações jurídicas e administrativas.

No Brasil, o olhar com medo e desconfiança de parte da população para as instituições policiais não é algo recente, tampouco decorre de uma única causa. É uma percepção construída ao longo de várias décadas, desde o período Imperial, e que perpassou por diversas fases de controle político e social na história nacional. Se antes a segurança pública consistia no controle social somente pelo viés bélico, atualmente, se percebe um novo panorama no qual a garantia de ordem pública não se esgota na repressão da violência, mas, também, busca evitá-la¹¹².

¹¹¹ MESQUITA NETO. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle, In: PANDOLFI et al (orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p. 130-148, p. 138.

¹¹² SALES, Lilia Maia de morais; ALENCAR, Emanuela Cardoso O. de; FEITOSA, Gustavo Raposo. Mediação de conflitos sociais, polícia comunitária e segurança pública. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 30, n. 58, p. 281-296, 2009, p. 283

O preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹¹³ destaca que o desconhecimento e desprezo destes direitos levaram o mundo a atos de barbárie e, por isto, a importância da contínua reafirmação da crença da humanidade na dignidade e valor da pessoa humana, além do estímulo ao progresso social e à melhoria de qualidade de vida de todos os povos. Sendo assim, é latente a necessidade de novo posicionamento das organizações policiais, no qual se reitere o seu papel institucional de garantidor de direitos humanos junto a sociedade.

De acordo com Paulo Mesquita Neto¹¹⁴, as estratégias informais de controle da violência policial possuem, principalmente, duas vantagens, quais sejam, a percepção e a modificação de fatores organizacionais, institucionais e políticos. Para a redução da violência policial, deve-se responsabilizar autoridades políticas e policiais. Somado a isto, o viés mais priorizado é o da profissionalização das organizações policiais. Com isto, se busca a cooperação entre agentes policiais e autoridades políticas, além das organizações da sociedade civil. Neste sentido, a fim de evidenciar a importância dos métodos alternativos de resolução de conflitos para a atuação policial, as estratégias de controle devem visar:

- a) a definição clara e precisa de uma política para orientar a organização e o funcionamento das polícias, tendo em vista a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, necessárias à garantia do Estado democrático de direito, dos direitos de cidadania e da pessoa humana, e a limitação do emprego da força física pelos policiais; e b) a criação de organizações capazes de desempenhar três funções interrelacionadas — o monitoramento do uso da força física pelos policiais; a avaliação do uso da força física por policiais; e o ensino e o treinamento dos policiais em técnicas de preservação da ordem pública e da incolumidade da pessoa e do patrimônio que minimizem a necessidade do emprego da força física¹¹⁵

Em relação às técnicas que reduzem o emprego da força física, é essencial compreender a importância da filosofia organizacional da Polícia Comunitária. Entre outros aspectos, tem como objetivo a construção de um novo jeito de fazer polícia com integração da comunidade nas estratégias de enfrentamento da violência. Neste sentido, estimula o uso dos métodos alternativos de resolução de conflitos, como a mediação. Não há como ignorar a responsabilidade em lidar com

¹¹³ DUDH (1948), **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Organização das Nações Unidas. Disponível em: <nacoesunidas.org.> Acesso em: 21 jul. 2020.

¹¹⁴ MESQUITA NETO. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle, In: PANDOLFI et al (orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p. 130-148, p. 145.

¹¹⁵ Ibidem.

os mais diversos tipos de conflitos que diferem em níveis de intensidade e complexidade. Igualmente, não é possível ignorar que a utilização da mesma resposta para todos pode reforçar estigmas como o policial violento, agressivo, despreparado, entre outros¹¹⁶.

Primeiramente, de modo didático, este trabalho define a Polícia Comunitária como um jeito de fazer polícia. Tal explicação, de caráter breve, não pretende reduzir a complexidade do termo e, de modo algum, alterar o significado que lhe pertence. De acordo com Paulo Mesquita Neto¹¹⁷, se trata de uma filosofia de policiamento pensada para lidar com o problema da criminalidade através da transformação da relação da polícia com a sociedade. De igual modo, a Secretaria Nacional de Segurança Pública¹¹⁸ destaca que o espírito de Polícia Comunitária é a participação da sociedade no esforço da segurança, dever de todos, como previsto no artigo 144 da Constituição Federal.

O desenvolvimento da noção de Polícia Comunitária surgiu, a partir da década de 1970, na América do Norte e na Europa Ocidental, como tentativa de realizar transformações estruturais e de funcionamento das organizações policiais. No Brasil, as brisas da mudança ventilaram a partir do contexto temporal da redemocratização, em 1985, com a criação de conselhos comunitários em São Paulo, por exemplo. Estes continuam ativos e se aperfeiçoando, com reuniões regulares e com participação de representantes da Polícia Civil, Polícia Militar e da comunidade¹¹⁹.

A lógica operacional de Polícia Comunitária é intimamente relacionada a busca da efetivação dos direitos fundamentais e da aplicação da lei. A indispensabilidade de garantir que as pessoas respeitem a lei e de estipular as consequências para situações nas quais ocorrem violações legais são, igualmente, antigas. Independentemente das origens, estruturas ou vinculações das organizações que aplicam a lei em cada Estado, suas funções básicas são preservar a ordem pública, auxiliar e assistir qualquer tipo de emergência, além de prevenir e identificar crimes¹²⁰.

¹¹⁶ SALES, Lilia Maia de morais; ALENCAR, Emanuela Cardoso O. de; FEITOSA, Gustavo Raposo. Mediação de conflitos sociais, polícia comunitária e segurança pública. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 30, n. 58, p. 281-296, 2009, p. 285 e 287

¹¹⁷ MESQUITA NETO, Paulo de. Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 103-110, 2004, p. 109.

¹¹⁸ DALBOSCO, Jari Luiz; et al. **Curso nacional de promotor de polícia comunitária**. Brasília-DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, 2007, p. 36-37.

¹¹⁹ MESQUITA NETO, op. cit., p. 103 e 105.

¹²⁰ DALBOSCO, et al. op. cit., p. 178 e seg.

No Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, segundo o artigo 25, “a” do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas¹²¹, todo cidadão tem o direito e a possibilidade de participar, direta ou indiretamente, na condução dos assuntos públicos. Neste sentido, para a Secretaria Nacional de Segurança Pública¹²², com base naquela lógica Polícia Comunitária, as organizações policiais e a sociedade devem atuar juntos para a promoção dos direitos humanos, com vistas a contribuir para o fortalecimento da democracia. Apesar da dificuldade em se conceituar, de forma precisa, o que é a democracia, mas, considerando que a tentativa de conceituá-la amanece na direção do respeito a liberdade, da igualdade e aos demais direitos humanos. Estes são a bússola do Estado Democrático de Direito.

Segundo a Secretaria Nacional de Segurança Pública¹²³, a positivação da expressão "Direitos Humanos" é recente, contudo, é imperioso lembrar que o espírito da liberdade e de direitos são inerentes a condição humana, isto é, são devidos aos indivíduos em razão de suas próprias existências. Sendo assim, os direitos humanos não são dádivas dos governantes, logo, não podem ser negados de modo arbitrário. Tais afirmações não são mais, somente morais, mas, foram imortalizadas no Estado Democrático de Direito, o qual, inclusive, integra o código genético da República Federativa do Brasil, segundo o artigo 1º da Constituição Federal.

A sociedade atual é globalizada e se organiza de modo complexo. Entretanto, a crescente globalização não reduz as crises nas relações interpessoais, até porque a interação humana pressupõe posições, interesses e ideais diferentes. Por outro lado, no contexto de ressurgimento de ódios ideológicos, a comunicação entre as pessoas é comprometida pela separação física e política da sociedade¹²⁴.

Sob esta perspectiva, a mediação como instrumento de negociação assistida de conflitos construída através do diálogo entre os indivíduos, faz contribuições relevantes para a construção

¹²¹ BRASIL. Decreto nº 592, 6 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 de julho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm> Acesso em: 21 jul. 2020.

¹²² DALBOSCO, et al, op. cit., p. 19.

¹²³ Ibidem, p. 164

¹²⁴ Ibidem, p. 19.

do Estado Democrático de Direito. Não são somente observadas nas relações interpessoais entre particulares, mas, igualmente, entre agentes estatais e particulares.

Cabe citar um pouco da experiência norte-americana para fomentar a visão crítica sobre o policiamento comunitário, uma vez que tem sido pensado por diversos países, como os Estados Unidos, Japão e Brasil. Tendo isto em vista, as experiências positivas e negativas devem ser apresentadas para aprendizado e aperfeiçoamento. É importante perceber como as doutrinas estrangeiras inspiram as nossas, com o objetivo de identificar quais as circunstâncias em que estas são aplicadas em diferentes sistemas jurídicos e realidades sociais, com a compreensão dos erros que se pode evitar na construção do conhecimento nacional, a partir das experiências de outros Estados.

Os métodos adequados de resolução de conflitos são instrumentos importantes no policiamento comunitário e, nos Estados Unidos, a mediação é incentivada, principalmente, para policiais responsáveis por patrulhas em casos de conflitos interpessoais, desde que sem indícios de violação da lei. Devido ao fato de que são os primeiros a terem contato com estes conflitos, os policiais se profissionalizam para atender a responsabilidade de serem interventores¹²⁵.

Esta profissionalização que é desenvolvida há décadas no país norte-americano entra em contradição com as abordagens violentas que são feitas por seus policiais e noticiadas pelo mundo. Estas são pautas de protestos sociais em todo o país e, recentemente, o movimento do *Black Lives Matter*, um dos maiores movimentos sociais da história americana, colocou em evidência a antiga violência policial nas abordagens da população negra¹²⁶.

Foi feita pesquisa de campo em 2003, a partir do entendimento de que havia carência de dados sobre resolução de conflitos por policiais através da mediação e com a finalidade principal de encontrar o "melhor modelo de treinamento" para ensiná-los a evitar erros anteriores. Os

¹²⁵ COOPER, Christopher C. Conceptualizing mediation use by patrol police officers. **Justice Policy Journal**, v. 1, n. 2, 2003. p.4

¹²⁶ EL PAÍS. **Black Lives Matter**, o rumo incerto do grande movimento antirracista. Guimón, Pablo. Washington, 07/09/2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-09-07/black-lives-matter-o-rumo-incerto-do-grande-movimento-antirracista.html>> Acesso em: 20 out 2020.

participantes da pesquisa, que foi estruturada em observação participativa e análise de dados estatísticos e qualitativos, foram os departamentos de polícia de Hillsboro em Oregon, Pittsburgh na Pensilvânia, Blue Island em Illinois e algumas cidades da Califórnia, como Berkley e São Francisco. Além destes, a organização de mediação comunitária, Conciliation Forums, em Oakland¹²⁷.

Nesta seara da comunicação para resolução de crises, a experiência doutrinária brasileira veio despontar com a influência da Academia Nacional de Polícia do FBI e do Departamento de Polícia de Nova York entre os anos de 1980 e 1990. Assim, iniciava-se as produções brasileiras de procedimentos policiais em eventos críticos, por exemplo, rebeliões prisionais, tentativas de suicídios, assaltos a bancos, protestos políticos, entre outros. Até a década de 1970, não havia contato com a doutrina do gerenciamento de crises, o que resultava na morte e ferimento de reféns, policiais, vítimas e criminosos¹²⁸.

O Departamento de Polícia de Nova York foi a primeira organização policial a criar uma unidade específica de negociação para tratar eventos críticos. O procedimento padrão era a confrontação direta, o que resultava na violação a integridade física de todos os envolvidos, até mesmo os policiais. O Hostage Negotiation Team (HNT) foi criado em 1973, utiliza práticas comuns aos métodos de resolução de conflitos, isto é, as habilidades de comunicação, e ainda é uma das referências mundiais unidades neste âmbito, inspirando a criação da Crisis Negotiation Unit (CNU), a unidade especializada de negociação de crises do FBI¹²⁹.

Apesar do termo “crise” evocar diversas conceituações possíveis, este trabalho se beneficia do conceito dado pela Academia do *Federal Bureau of Investigation* (FBI). “Crise” é um evento decisivo que requer resposta especial da polícia, de modo a se alcançar uma solução aceitável.

¹²⁷ COOPER, op. cit., p.4 e seg.

¹²⁸ DOS SANTOS, Patrícia Alves Martins; VENTURA, Carla A. Arena. Negociador de reféns: segurança pública enquanto direito social e o papel dos policiais negociadores. **Revista Hispeci & Lema On-Line**. ano IV, n.4, nov. 2013, p. 92-97, p. 95. Disponível em: <http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/hispecielemaonline/sumario/26/22112013154047.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2020.

¹²⁹ FBI LAW ENFORCEMENT BULLETIN. United States Department of Justice. Thompson, Jeff. "**Crisis**" or "**Hostage**" Negotiation? **The Distinction Between Two Important Terms**. 05/03/2014. Disponível em: <https://leb.fbi.gov/articles/featured-articles/crisis-or-hostage-negotiation-the-distinction-between-two-important-terms>. Acesso em: 02 fev. 2020.

Apesar do risco de vida ser o fator mais sensível nas crises policiais, existem outras características que podem agravá-las, como a demanda por mais recursos devido ao caráter caótico anormal do evento e a cobertura midiática, com acompanhamento de autoridades e da população civil¹³⁰.

De modo mais direto, esta responsabilidade na busca por soluções legais e constitucionais decorre do direito a Segurança Pública. Se tratando de direito social, há um comando constitucional para que o Estado o concretize, de modo que seja alcançado o exercício livre e igual de todos os outros direitos constitucionais. A Segurança Pública é exercida através dos órgãos policiais, os quais, além da estrutura humana, necessitam de infraestrutura para a capacitação e otimização contínuas dos seus agentes¹³¹.

Deste modo, a Segurança Pública, quando aperfeiçoada pelas habilidades comunicativas, mostra outra faceta da atividade policial e, sem dúvidas, representa o próximo nível da capacitação profissional dos agentes policiais que a Segurança Pública pode e deve buscar. A valorização dos métodos alternativos de resolução de conflitos, como a mediação, que recebeu tratamento legal recente no Brasil, por exemplo, oferece componentes úteis para uma atuação policial cada vez mais voltada a efetivação dos direitos.

Especialmente no contexto de manifestações sociais pacíficas, as quais são desafiadoras porque demandam atuação especial dos órgãos de segurança pública. Sem dúvidas, é grande o desafio na tentativa de conciliar o direito à manifestação, o respeito pela democracia e os outros direitos envolvidos, com suas atribuições constitucionais.

¹³⁰ SALIGNAC, Angelo Oliveira. **Negociação em crises: atuação policial na busca da solução para eventos críticos**. São Paulo: Ícone, 2011, p. 21-22.

¹³¹ COOPER, Christopher C. Conceptualizing mediation use by patrol police officers. **Justice Policy Journal**, v. 1, n. 2, 2003. p.4

4. O PROCESSO DA MEDIAÇÃO NAS MANIFESTAÇÕES SOCIAIS

A mediação se tornou uma técnica tão eficiente porque o diálogo é priorizado, posto que o objetivo do mediador é reestabelecer a comunicação entre os indivíduos, quer seja no âmbito judicial, quer seja no extrajudicial¹³². No processo da mediação, caracteriza-se a parte de uma negociação como quem possui o poder decisório: “Um mediador, via de regra, tem um poder de tomada de decisão limitado ou não-oficial; ele não pode unilateralmente mandar ou obrigar as partes a resolverem suas diferenças e impor a decisão”¹³³.

Primeiramente, na mediação, as partes são consideradas iguais. Isto confere maior poder decisório às partes na construção de soluções que as agradem e ofertem benefício mútuo. Por outro lado, embora as técnicas da mediação possam e devam ser aplicadas nas manifestações sociais, a relação entre os agentes estatais e os particulares é legalmente distinta.

Ainda, segundo Moore¹³⁴, há 3 classes principais de mediadores: o mediador de rede, o qual ajuda as partes porque existe obrigação pessoal como amigo; o mediador com autoridade, o qual ocupa posição hierarquicamente superior às partes e por isto, tem o poder de influenciar o conflito e o mediador independente. O mediador independente é o mais indicado para a maioria dos conflitos graças a duas características específicas: a neutralidade, conceituada por Moore como inexistência de relação com as partes e a imparcialidade, como ausência de preferência em favor destas dentro da situação em questão¹³⁵.

Por outro lado, o mediador com autoridade possui 3 subclassificações: o benevolente, o qual pode decidir ou influenciar o conflito, todavia, prefere a solução consensual das partes a satisfazer seus próprios interesses; o administrativo/gerencial, o qual possui autoridade organizacional ou

¹³² CANABARRO, Luiz Eduardo Cavalcanti. Mediação como Método de Solução Alternativa de Conflito. **JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE, Parte II: ética nos relacionamentos do setor saúde, IV Jornada Médico-jurídica de Saúde Suplementar, Seminário de Direito Sanitário**. Série de Aperfeiçoamento de Magistrados. EMERJ. Rio de Janeiro, 2012, p.90. Disponível em: <<https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/8/seriemagistrado8.html>> Acesso em: 20 mar. 2020.

¹³³ MOORE, Christopher W. **O Processo de Mediação: Estratégias Práticas para a Resolução de Conflitos**. Tradução: Magda França Lopes. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 1998, p.30.

¹³⁴ Ibidem, p. 50 e ss.

¹³⁵ Ibidem, p. 55.

legal dentro daquela estrutura para influenciar as partes, uma vez que é o responsável por estabelecer estes parâmetros - como supervisores - e o mediador com interesse investido¹³⁶.

O mediador com interesse investido é uma variação comum no processo de mediação, sendo definido por Moore¹³⁷ como “defesa da terceira parte”, em razão de possuir determinados interesses no resultado do conflito. Ao compará-lo ao mediador gerencial, o que os diferencia é o grau de defesa dos interesses fundamentais e processuais. Em outras palavras, é como se o intermediário se tornasse uma terceira parte envolvida diretamente na disputa.

Neste sentido, como exemplo de atuação deste tipo de mediador, pode-se citar a experiência de Camp David, quando o presidente norte-americano, Jimmy Carter, foi intermediário nas negociações de paz entre egípcios e israelenses. O acordo de Camp David, assinado em 26 de março de 1979 em Washington D.C., pretendia, principalmente, estabelecer relações diplomáticas entre os dois países, tornando-se uma das históricas tentativas de paz no Oriente Médio, posto que marcou o fim de 31 anos de guerra entre Egito e Israel¹³⁸.

Eu acreditava que existia uma oportunidade preciosa para continuar o processo de Camp David e esperava que eu pudesse ajudar com isso. Enquanto eu estava desapontado com o ritmo do processo de paz do Oriente Médio, fiquei satisfeito por minha narrativa ter sido muito usada por estudiosos e negociadores no Oriente Médio e em outros lugares. Foi me provado também ser uma contribuição significativa para a emergente disciplina de resolução de conflito¹³⁹. (tradução nossa)

Neste trabalho, consideramos que os policiais que atuam no policiamento comunitário, aplicando os métodos alternativos de resolução de conflitos em protestos sociais, são mediadores com interesse investido. Isto porque representam suas organizações policiais, mas estão buscando o cumprimento da lei e o fortalecimento da democracia. O que os coloca em posição mais próxima

¹³⁶ Ibidem, p. 51

¹³⁷ Ibidem, p. 54.

¹³⁸ CNN Library. **Camp David Accords Fast Facts**. 04/09/2019. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2013/08/23/world/meast/camp-david-accords-fast-facts/index.html>. Acesso em: 05 mar. 2020.

¹³⁹ “I believed that a precious opportunity existed to continue the Camp David process and hoped I could assist with this. While I was to be disappointed with the pace of the Middle East peace process, I have been pleased that my narrative has been much used by scholars and negotiators in the Middle East and elsewhere. It also has proved to be, I am told, a significant contribution to the emerging discipline of conflict resolution.” CARTER, Jimmy. **Keeping Faith: Memoirs of a President**. Fayetteville, AR: University of Arkansas Press, 1995. p. 605. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=c-hncyLhPjoC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false Acesso em: 05 mar. 2020.

a uma das partes, embora não signifique que irão impor decisões unilaterais, uma vez que o acordo poderia ser prejudicado e a situação crítica poderia ser agravada.

O conceito de intervenção, no processo de mediação, é a entrada em um sistema contínuo de relacionamentos, entre pessoas, grupos ou objetos com a finalidade de ajudá-las, assim, o sistema precede o interventor¹⁴⁰. Na fase inicial, os mediadores não pressupõem que todo conflito possa ser mediado. É feita uma análise pela qual se avalia a possibilidade de negociação. Devido ao fato de que cada conflito apresenta especificidades, não há procedimento geral, todavia, algumas tarefas são utilizadas como: identificar interesses ou objetivos que os disputantes querem satisfazer no acordo potencial, considerar a extensão dos resultados possíveis e aceitáveis da disputa, coordenar as abordagens dos disputantes, entre outros¹⁴¹.

Sendo assim, o particular não pode escolher posição ilegal ou inconstitucional, porque o agente estatal não pode permiti-la. Todavia, nesta mesma relação, o agente estatal também não pode atuar de forma ilegal ou inconstitucional, sob pena de cometer, por exemplo, abuso de autoridade. Devido a isto, os termos do diálogo devem ser claros, porque os acordos estipulados devem ser no sentido do cumprimento da lei.

A Lei 15.556/2014 do Estado de São Paulo¹⁴² previu a restrição do uso de máscaras ou qualquer paramento que oculte o rosto da pessoa em manifestações, por exemplo. O governador de São Paulo, João Dória, no dia 19 de janeiro de 2020, editou decreto para regulamentação da lei. A despeito de alguns juristas o considerarem inconstitucional, pelas razões jurídicas pertinentes, os agentes policiais precisam lidar com possíveis violações legais de forma pacífica¹⁴³.

¹⁴⁰ MOORE, Christopher W. **O Processo de Mediação: Estratégias Práticas para a Resolução de Conflitos**. Tradução: Magda França Lopes. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 1998, p. 29.

¹⁴¹ Ibidem, p. 95-96.

¹⁴² SÃO PAULO. **Lei nº 15.556 de 29 de agosto de 2014**. Restringe o uso de máscaras ou qualquer paramento que oculte o rosto da pessoa em manifestações e reuniões, na forma que especifica, e dá providências correlatas. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2014/lei-15556-29.08.2014.html>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

¹⁴³ JUSTIFICANDO. **Entenda por que o decreto que exige o aviso prévio e proíbe máscaras em manifestações é inconstitucional**. Caseiro, Daniel. 23/01/2019. Disponível em: <<https://www.justificando.com/2019/01/23/decreto-aviso-previo-mascaras-manifestacoes-inconstitucional/>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

Por exemplo, de acordo com o portal de notícias do G1¹⁴⁴, no dia 15 de janeiro de 2019, houve protesto, que iniciou no dia 10 de janeiro do mesmo ano, contra o aumento das tarifas do transporte público em São Paulo. A equipe de mediação da Polícia Militar de São Paulo, antes de estabelecer contato com as lideranças, teve a função de identificá-las. O comandante da PM no Centro de São Paulo, Temístocles Telmo Ferreira Araújo, explicou que a equipe foi criada para o exercício da cidadania, que demandava a capacidade de adaptação dos policiais para mediar conflitos.

A tendência é que as mediações em manifestações sociais sejam mais facilitadas com o passar do tempo, com o aumento da confiança entre a população e os mediadores. A construção da confiança ocorre com a experiência dos mediadores com intervenções, especialmente com contextos parecidos, somado a sua personalidade, crenças e valores. Através do diálogo, o mediador pode ajudar as partes a compreenderem as semelhanças e diferenças entre as manifestações atuais e as anteriores¹⁴⁵.

Entre outras questões relevantes, a mediação possibilitou a definição do roteiro do protesto e o repasse de informações aos transportes públicos. Isto é importante para que o Metrô mude rotas ou aumente o fluxo dos vagões. Na coletiva de imprensa, o governador de São Paulo, João Dória, afirmou que os negociadores irão continuar, porque o saldo é positivo, com somente dois incidentes.

Sobre este evento em específico, Temístocles¹⁴⁶ escreveu em seu artigo que o local da manifestação é o da circunscrição do Comando de Policiamento de Área Metropolitana Um (CPA/M-1). Em 2018, o CPA/M-1, em parceria inovadora com o Instituto Sou da Paz, criou a Oficina de Governança: Protestos Seguros pelo Escritório de Cidadania e Governança. O objetivo

¹⁴⁴ G1. **PM de SP cria grupo especial para negociar com manifestantes problemas e rotas em protestos.** STOCHEIRO, Tahiane. 15/01/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/01/15/pm-de-sp-cria-grupo-especial-para-negociar-com-manifestantes-problemas-e-rotas-em-protestos.ghtml>> Acesso em: 18 ago. 2020.

¹⁴⁵ MOORE, Christopher W. **O Processo de Mediação: Estratégias Práticas para a Resolução de Conflitos.** Tradução: Magda França Lopes. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 1998, p. 158

¹⁴⁶ ARAÚJO, Temístocles Telmo Ferreira. **A Mediação como exercício de cidadania nas Manifestações Públicas.** JusBrasil. Disponível em: <https://temistoclestelmo.jusbrasil.com.br/artigos/663180935/a-mediacao-como-exercicio-de-cidadania-nas-manifestacoes-publicas>. Acesso em: 19 ago. 2020.

é possibilitar o exercício da cidadania nas manifestações sociais, através da solução pacífica dos conflitos com maior interação dos órgãos do Poder Judiciário, Ordem dos Advogados do Brasil e Ministério Público.

O comandante¹⁴⁷ pondera que a implementação dos protocolos deve ser constantemente ajustada, principalmente, com os representantes do Metrô, OAB, Defensoria Pública, Ministério Público, Prefeitura, entre outros. Isto porque as manifestações sociais demandam planejamento e execução complexos, além de discussões oficiais.

No processo da mediação, o plano consiste em procedimento com sequência de passos. É elaborado pelo próprio mediador enquanto ajuda as partes a formularem o acordo. Um bom plano depende de diversos fatores considerados pelo interventor, quais sejam, da complexidade do conflito, do tempo disponibilizado para o acordo, do nível de controle do procedimento que as partes permitirem ao interventor, seu conhecimento sobre as questões da disputa, entre outros¹⁴⁸.

É evidente que ter mais tempo para planejar é o ideal, mas nem sempre é possível, devido ao tipo de conflito apresentado. Alguns mediadores preferem construir o acordo durante o desenvolvimento da dinâmica entre as partes. Contudo, no contexto das manifestações sociais, a imprevisibilidade é um elemento importante. Apesar da formulação de protocolos oficiais, o contexto das manifestações sociais pode demandar constantes alterações do planejamento. Assim, o interventor precisa acompanhar o conflito, decidindo concomitantemente sobre questões que podem surgir¹⁴⁹.

Temístocles¹⁵⁰ considera que conflitos sociais são normais em um país democrático, devido a isto, a resiliência para os agentes policiais é necessária. Neste contexto, foi criada a equipe de

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ MOORE, Christopher W. **O Processo de Mediação: Estratégias Práticas para a Resolução de Conflitos**. Tradução: Magda França Lopes. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 1998, p. 129.

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ ARAÚJO, Temístocles Telmo Ferreira. **A Mediação como exercício de cidadania nas Manifestações Públicas**. JusBrasil. Disponível em: <https://temistoclestelmo.jusbrasil.com.br/artigos/663180935/a-mediacao-como-exercicio-de-cidadania-nas-manifestacoes-publicas>. Acesso em: 19 ago. 2020.

"Mediação como exercício de cidadania nas manifestações públicas". O diálogo com a sociedade nestas ocasiões é imprescindível, na busca de se evitar a hostilização da Polícia Militar.

Sendo a manutenção do diálogo uma das formas de interferência em conflitos, é importante saber como fazê-lo desde o início. Dado que os mediadores precisam aumentar o fluxo de informações precisas e que tal feito é essencial para agentes policiais organizarem os protestos. No processo da mediação, são observadas algumas questões que dificultam o fluxo destas informações, tais quais exigências extremas das partes para mostrar a intensidade do desacordo ou forçar uma "rendição", explosões emocionais, comunicação confusa, entre outros¹⁵¹.

Nas manifestações sociais, estes entraves são mais fáceis de serem encontrados, até mesmo todos de uma vez. Deste modo, para ajudar no fluxo da comunicação sobre questões essenciais, o mediador se utiliza de técnicas de comunicação. Por exemplo, a paráfrase: após ouvir o que foi dito pelas partes, o mediador reafirma o teor do que foi falado de outra maneira, realizando o reenquadre da situação e demonstrando para os manifestantes que entendeu as questões apresentadas por eles. A escuta ativa também é usada, por exemplo, dentro do diálogo, as partes podem passar mensagens que precisam ser decodificadas emocionalmente pelo mediador. A ordenação, a qual se trata do auxílio do mediador para ordenar as ideias das partes em forma sequencial. Além das perguntas de esclarecimento, as quais dão perspectivas das partes sobre determinados pontos¹⁵².

No dia 07 de junho de 2020, informado pelo portal da Folha de São Paulo¹⁵³, houve manifestação pró democracia contra o presidente Jair Bolsonaro e o racismo. Se reuniram na zona oeste de São Paulo, no largo da Batata, manifestantes do movimento negro, do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto e torcidas organizadas de times de futebol.

A principal questão referente a esta manifestação foi a pandemia de COVID-19, o que exigia muitos cuidados como a distribuição de máscaras e álcool em gel, além da distância física entre as

¹⁵¹ MOORE, op. cit., p. 184.

¹⁵² Ibidem, p. 184 e 185.

¹⁵³ FOLHA DE SÃO PAULO. **Ato em SP contra Bolsonaro descarta isolamento e conta com policiais 'mediadores'**. SORAGGI, Bruno B.; NOGUEIRA, Italo. 07/06/2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/ato-em-sp-contr-bolsonaro-descarta-isolamento-e-conta-com-policiais-mediadores.shtml>> Acesso em: 18 ago. 2020.

peessoas. Havia policiais mediadores circulando e conversando com os representantes dos grupos, inclusive, esclarecendo o desejo pela manutenção do diálogo rápido.

É evidente que é benéfico para qualquer tipo de conflito que o mediador crie uma atmosfera emocional positiva, uma vez que ajuda na troca de diálogo. Nas manifestações sociais, a criação do clima emocional positivo é imprescindível e pode evitar problemas maiores. Algumas técnicas utilizadas são evitar ataques verbais as partes, fazer descrições objetivas, sugerir procedimentos de boa-fé, com o cuidado de não ser parcial sobre questões que as partes considerem relevantes¹⁵⁴.

Dentre as principais técnicas utilizadas no processo da mediação, é essencial citar o *rapport*. Esta técnica é descrita como fator que determina o grau de liberdade na comunicação entre mediador e partes, principalmente, representa a qualidade do contato humano. Embora seu objetivo seja aumentar a confiança das partes na mediação e no próprio mediador¹⁵⁵ nas manifestações sociais pode contribuir para transformação significativa na relação entre os agentes policiais e a população.

O primeiro contato, antes do início da mediação propriamente, é o momento que ocorre o *rapport*. Os elementos como a empatia, sintonia, confiança são determinantes para um processo de mediação efetivo. Devido ao *rapport*, as capacidades de cada uma das partes são melhor desenvolvidas. É pertinente mencionar a analogia com o "coach", treinador no mundo dos esportes. Sendo o responsável pelo processo de estímulo e motivação para alcançar resultados esperados em certo tempo¹⁵⁶.

¹⁵⁴ MOORE, Christopher W. **O Processo de Mediação: Estratégias Práticas para a Resolução de Conflitos**. Tradução: Magda França Lopes. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 1998, p. 185.

¹⁵⁵ SPENGLER, Fabiana Marion. **A Mediação suas técnicas e seus estágios: a prática mediativa como meio inovador de tratar conflitos**. SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER Neto, Theobaldo. Mediação enquanto política pública [recurso eletrônico]: a teoria, a prática e o projeto de lei/ organizadores: Fabiana Marion Spengler, Theobaldo Spengler Neto. - 1.ed. - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010, p. 58. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1838/1/Media%C3%A7%C3%A3o%20enquanto%20pol%C3%ADtica%20p%C3%ABblica.pdf#page=59>. Acesso em: 20 mar. 2020.

¹⁵⁶ Ibidem.

Ainda, ser empático é uma qualidade extremamente apreciada e é possível aceitar a expressão emocional das partes envolvidas no conflito sem demonstrar parcialidade. Entre outras estratégias, a empatia evita o crescimento do conflito em muitos casos, além de reduzir ameaças específicas¹⁵⁷.

Nos conflitos, há alguns tipos de problemas que prejudicam a dinâmica positiva nas negociações. As emoções fortes, estereótipos empregados pelas partes sobre elas mesmas e sobre o que se espera do conflito, ausência de confiança, por exemplo. Com relação as emoções, é comum que as partes se sintam desconfiadas, temerosas, zangadas. A fim de buscar o diálogo racional, o mediador deve minimizar os impactos destas emoções desde o começo. Os sentimentos quando sentidos, mas não expressos, tem potencial de bloqueio de qualquer tipo de acordo ou relacionamento positivo¹⁵⁸.

No processo da mediação, entende-se que os conflitos são mais comumente cercados por emoções negativas. Como reações fisiológicas e psicológicas a estímulos de fora, são percebidas por alterações respiratórias, cardiovasculares, entre outras. Devido a isto, os mediadores precisam saber identificar alterações corporais e responder de acordo. Mais importante que oferecer soluções objetivas visando encerrar aquele determinado sentimento, é reconhecer que as partes apresentam algum sentimento, identificar qual ou quais e escolher estratégia adequada para que as partes lidem com isto. Os agentes policiais são treinados para reconhecer estas alterações, como o tom da voz e as expressões faciais¹⁵⁹. Pode-se imaginar que tenham mais facilidade em diagnosticar a emoção corretamente, com a técnica da escuta ativa, e evitar futuros desentendimentos que prejudiquem o acordo.

A identificação dos interesses e sentimentos das partes é feita durante todo o processo da mediação e são fundamentais para a construção de uma boa relação entre todos os envolvidos, mesmo que não se chegue ao acordo. Uma vez que o interventor permite que as partes se expressem para falar o que esperam da mediação, é possível evitar desdobramentos indesejados¹⁶⁰. Assim, o

¹⁵⁷ MOORE, Christopher W. **O Processo de Mediação: Estratégias Práticas para a Resolução de Conflitos**. Tradução: Magda França Lopes. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 1998, p. 185-186.

¹⁵⁸ Ibidem, p. 145-146.

¹⁵⁹ Ibidem, p. 148.

¹⁶⁰ SPENGLER, Fabiana Marion. **A Mediação suas técnicas e seus estágios: a prática mediativa como meio inovador de tratar conflitos**. SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER Neto, Theobaldo. Mediação enquanto

diálogo entre os agentes policiais e os manifestantes é importante para servir de exemplo de confiança para próximas intervenções e, principalmente, para moldar o possível acordo.

Quebrar o ciclo das repressões violentas, consideradas antiprofissionais, é imprescindível para o fortalecimento da democracia participativa. Embora exista a crença, baseada no senso comum, de que a dispersão violenta diminui a probabilidade que outras manifestações ocorram no futuro, a história mostra que se trata de um entendimento equivocado.

Um dos resultados fáceis de ser percebido com estas condutas antiprofissionais é o enfraquecimento da credibilidade institucional. A ausência de diálogo entre a população e os órgãos de segurança pública nestes contextos não significa o fim das manifestações sociais, mas uma percepção negativa por parte dos manifestantes. Isto é, a de que os agentes policiais são "inimigos", simplesmente porque não estão dispostos a entenderem seus pontos de vista.

política pública [recurso eletrônico]: a teoria, prática e o projeto de lei/ organizadores: Fabiana Marion Spengler, Theobaldo Spengler Neto. - 1.ed. - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010, p. 65. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1838/1/Media%C3%A7%C3%A3o%20enquanto%20pol%C3%Aadtica%20p%C3%Ablica.pdf#page=59>> Acesso em: 20 mar. 2020.

CONCLUSÃO

Após o exposto, foi possível concluir que após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi intensificada a necessidade de proteger o Estado Democrático de Direito. A defesa dos princípios constitucionais, como a democracia participativa, com o incentivo aos métodos alternativos de resolução de conflitos e participação social, são elementos importantes para tal finalidade.

A sociedade globalizada apresenta crises nas relações interpessoais, dado que a interação humana em sociedade pressupõe posições políticas, interesses e ideais diferentes. Tendo isto em vista, ao longo da história civilizatória, a liberdade de reunião e de associação para fins lícitos tornaram-se umas das mais importantes conquistas das modernas democracias políticas, porque permitem a circulação de ideias.

A manifestação de opinião em locais públicos é ato político e não deve ser tratada pelos órgãos da segurança pública como mera desordem que precisa ser dissuadida com uso excessivo de força física. Sendo assim, não é condizente com o Estado Democrático de Direito que as instituições que devam protegê-lo sejam as mesmas que contribuem para enfraquecê-lo.

Conforme exposto, o uso da força física é permitido pela Constituição Federal, todavia, em manifestações pacíficas, os agentes policiais devem preferir dialogar com os manifestantes a dispersá-los com violência. De outro modo, as balizas da Constituição, expressadas pelos seus valores, como o direito à reunião e democracia participativa, serão enfraquecidas.

Apoiado em decisões do Supremo Tribunal Federal referentes a casos que envolviam tais valores, foi possível concluir que o direito à reunião para manifestar opinião em local público não é absoluto, mas extremamente importante. Na maioria das decisões mencionadas, foi decidido pela sua prevalência, principalmente em respeito ao Estado Democrático de Direito.

Na tentativa de aproximar a sociedade e as organizações policiais, a Polícia Comunitária incentiva o uso dos métodos alternativos de resolução de conflitos, como a mediação. Esta lógica operacional também defende o fortalecimento da democracia e a promoção dos direitos humanos.

Neste sentido, se insere na estratégia de controle informal e interno da violência policial, uma vez que as próprias organizações discutem e desenvolvem suas práticas. Com isto, é esperado que os meios consensuais de resolução de conflitos sejam cada vez mais enraizados na prática policial.

No Brasil, existem esforços recentes de implementação de policiais mediadores em manifestações sociais, por exemplo, no Rio de Janeiro e em São Paulo, o que pode contribuir para evitar resultados ainda mais gravosos que as situações críticas.

Por outro lado, o país ainda se encontra em fase inicial destes esforços, em razão disto, o debate acadêmico deve ser suscitado para que mais pessoas conheçam as possibilidades de uso da mediação. Ainda, para que condutas tidas como antiprofissionais sejam revistas pelos seus causadores e discutidas no âmbito da sociedade. Deste modo, acredita-se que a democracia participativa irá ser fortalecida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Jessica Souza; BARROS, Maria do Carmo; MARTINS, Deyse Braga. Análise Comparativa da Mediação de Conflitos no Brasil e nos Estados Unidos da América face à disparidade entre as culturas jurídicas de cada ordenamento; **III Encontro Internacional de Direitos Culturais; Publicação Eletrônica dos Anais do Encontro Internacional de Direitos Culturais**, 2014. Disponível em: <<http://direitosculturais.com.br/anais.php?id=17>> Acesso em: 05 mar. 2020.

AMAERJ. **EMERJ inaugura Observatório de Pesquisas Bryant Garth no dia 28**. 2019. Disponível em <<https://amaerj.org.br/noticias/emerj-inaugura-no-dia-28-observatorio-de-pesquisas-bryant-garth/>> Acesso em: 30 mar. 2020.

ARAÚJO, Temístocles Telmo Ferreira. **A Mediação como exercício de cidadania nas Manifestações Públicas**. JusBrasil. Disponível em: <<https://temistoclestelmo.jusbrasil.com.br/artigos/663180935/a-mediacao-como-exercicio-de-cidadania-nas-manifestacoes-publicas>> Acesso em: 19 ago 2020.

BAHIA, Flavia. **Direito Constitucional**. Coleção Descomplicando. 3. Edição. Recife, PE: Armador, 2017.

BOMBINO, Luciana Marques; HECK, Tatiana de Marsillac Linn. Princípio da Confidencialidade e Princípio da Publicidade: incidência e limites sobre as tratativas conciliatórias na Administração Pública. **Revista da Escola Superior de Direito Municipal**. Porto Alegre, v. 4, n. 8, maio 2018. Disponível em <<http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/84>> Acesso em: 20 mar. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 10ª edição. São Paulo: 2011.

_____. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. Ed. 26. Malheiros Editores, São Paulo: 2001.

BRASIL. **II Pacto Republicano de Estado por Um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo**. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/outros/iipacto.htm> Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 01 jun. 2020.

_____. Decreto nº 592, 6 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 de julho de 1992. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm> Acesso em: 21 jul. 2020.

_____. Lei nº 9.307 de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 de setembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm> Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Diretriz Nacional de Polícia Comunitária propõe aproximação entre o sistema de segurança pública e a sociedade**. Brasília: 12. abr. 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1555096748.16>> Acesso em: 25 mai. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1969-4**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Requerente: Partido dos Trabalhadores; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e Central Única dos Trabalhadores. Requerido: Governador do Distrito Federal. Data de julgamento: 28/06/2007. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=484308> Acesso em: 15 mai. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. **Recurso Extraordinário nº 26350**. Relator: Min. Mário Guimarães. Data de julgamento: 01/01/1970. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=127407> Acesso em: 05 out 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 806.339**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em: 08/10/2015. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9937119> Acesso em: 04 ago 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. **Recurso Extraordinário nº 97278**. Relator: Min. Cordeiro Guerra. Data de julgamento: 10/12/1982. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=190688> Acesso em: 05 out 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Habeas Corpus nº 4781**. Impetrante: Ruy Barbosa. Impetrados: Alvaro Cova (Chefe de Polícia do Estado da Bahia) e Governador do Estado da Bahia. Relatoria: Min. Edmundo Lins. Data de julgamento: 05/04/1919. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/HC4781.pdf>> Acesso em: 05 out 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1969**. Data de julgamento: 24/03/1999. Relator: Min. Marco Aurélio.

Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347357>
Acesso em: 05 out 2020.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. A Evolução da Conciliação e da Mediação no Brasil. **Revista FONAMEC**. Rio de Janeiro, v.1, n. 1, p. 368-383, maio 2017. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/fonamec/volumes/volumeI/revistafonamec_numero1volume1_368.pdf> Acesso em: 20 mar. 2020.

CANABARRO, Luiz Eduardo Cavalcanti. Mediação como Método de Solução Alternativa de Conflito. **JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE, Parte II: ética nos relacionamentos do setor saúde, IV Jornada Médico-jurídica de Saúde Suplementar, Seminário de Direito Sanitário**. Série de Aperfeiçoamento de Magistrados. EMERJ. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/8/seriemagistrado8.html> Acesso em: 20 mar. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, DL 2003, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre: 1988. Disponível em <<https://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/diversos003/pdf.PDF>> Acesso em: 30 mar. 2020.

CARTER, Jimmy. **Keeping Faith: Memoirs of a President**. Fayetteville, AR: University of Arkansas Press, 1995. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=c-hncyLhPjoC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false> Acesso em: 05 mar. 2020.

CNN Library. **Camp David Accords Fast Facts**. 04/09/2019. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2013/08/23/world/meast/camp-david-accords-fast-facts/index.html>> Acesso em: 05 mar. 2020.

COOPER, Christopher C. Conceptualizing mediation use by patrol police officers. **Justice Policy Journal**, v. 1, n. 2, 2003.

DALBOSCO, Jari Luiz; et al. **Curso nacional de promotor de polícia comunitária**. Brasília-DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública –SENASP, 2007.

DIAS, Roberto; DE LAURENTIIS, Lucas. Liberdade de reunião e democracia: reflexões a partir das experiências brasileiras e alemãs. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais: RBEC**, Belo Horizonte, ano, v. 8, p. 649-669, 2014.

DOS SANTOS, Patrícia Alves Martins; VENTURA, Carla A. Arena. Negociador de reféns: segurança pública enquanto direito social e o papel dos policiais negociadores. **Revista Hispeci &**

Lema On-Line. ano IV, n.4, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/hispecielemaonline/sumario/26/22112013154047.pdf>> Acesso em: 05 jul. 2020.

DUDH (1948), **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Organização das Nações Unidas. Disponível em: nacoesunidas.org. Acesso em: 21 jul. 2020.

EL PAÍS. **Black Lives Matter, o rumo incerto do grande movimento antirracista.** Guimón, Pablo. Washington, 07/09/2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-09-07/black-lives-matter-o-rumo-incerto-do-grande-movimento-antirracista.html>. Acesso em: 20 out 2020.

FBI LAW ENFORCEMENT BULLETIN. United States Department of Justice. Thompson, Jeff. **"Crisis" or "Hostage" Negotiation? The Distinction Between Two Important Terms.** 05/03/2014. Disponível em: <<https://leb.fbi.gov/articles/featured-articles/crisis-or-hostage-negotiation-the-distinction-between-two-important-terms>> Acesso em: 02 fev. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Ato em SP contra Bolsonaro descarta isolamento e conta com policiais 'mediadores'.** SORAGGI, Bruno B.; NOGUEIRA, Italo. 07/06/2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/ato-em-sp-contra-bolsonaro-descarta-isolamento-e-counta-com-policiais-mediadores.shtml>> Acesso em: 18 ago. 2020.

G1. **PM de SP cria grupo especial para negociar com manifestantes problemas e rotas em protestos.** STOCHERO, Tahiane. 15/01/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/01/15/pm-de-sp-cria-grupo-especial-para-negociar-com-manifestantes-problemas-e-rotas-em-protestos.ghtml>> Acesso em: 18 ago. 2020.

GABRIEL, Anderson de Paiva. A Mediação Extrajudicial e a Relevância da Polícia para Resolução Consensual de Conflitos. **Revista FONAMEC**, Rio de Janeiro, v.1, n. 1, p. 32 -54, maio 2017. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/fonamec/volumes/volumeI/revistafonamecvolume1_sumario.htm> Acesso em: 10/02/2020.

JAQUES, Marcelo Dias; WRASSE, Helena Pacheco. A Mediação no Direito Brasileiro: conceito, procedimento e técnicas. **XIII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea.** Universidade de Santa Cruz do Sul. 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/16136/4029>> Acesso em: 05 abr. 2020.

JUSTIFICANDO. **Entenda por que o decreto que exige o aviso prévio e proíbe máscaras em manifestações é inconstitucional.** Caseiro, Daniel. 23/01/2019. Disponível em: <<https://www.justificando.com/2019/01/23/decreto-aviso-previo-mascaras-manifestacoes-inconstitucional/>> Acesso em: 25 ago. 2020.

KLOCKARS, Carl B. A Theory of Excessive Force and its Control. **And Justice for All: Understanding and Controlling Police Abuse of Force**. Edited by Geller, William A.; Toch, Hans. Police Executive Research Forum, Washington, D.C. NCJRS: 1995.

MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: **CIDADANIA, justiça e violência**/ Organizadores Dulce Pandolfi...[et al]. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p.130-148.

MOORE, Christopher W. **O Processo de Mediação: Estratégias Práticas para a Resolução de Conflitos**. Tradução: Magda França Lopes. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

PENNSYLVANIA, Constitution of. September 28, 1776. The Avalon Project. Documents in Law, History and Diplomacy. **Yale Law School**. Disponível em: <https://avalon.law.yale.edu/18th_century/pa08.asp#1> Acesso em: 21 jul. 2020.

SABADELL, Ana Lucia; SIMON, Jan-Michael. Protestos Sociais, direitos fundamentais e direito a desobediência civil. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. Ano 8, n. 30, setembro/dezembro, p. 485-754. Belo Horizonte: Forum, 2014.

SALES, Lilia Maia de morais; ALENCAR, Emanuela Cardoso O. de; FEITOSA, Gustavo Raposo. Mediação de conflitos sociais, polícia comunitária e segurança pública. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 30, n. 58, p. 281-296, 2009.

SALIGNAC, Angelo Oliveira. **Negociação em crises: atuação policial na busca da solução para eventos críticos**. São Paulo: Ícone, 2011.

SÃO PAULO. **Lei nº 15.556 de 29 de agosto de 2014**. Restringe o uso de máscaras ou qualquer paramento que oculte o rosto da pessoa em manifestações e reuniões, na forma que especifica, e dá providências correlatas. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2014/lei-15556-29.08.2014.html>> Acesso em: 05 mar. 2020.

SILVA, José Afonso da. **O estado democrático de direito**. Revista de direito administrativo, v. 173, p. 15-24, 1988.

SPENGLER, Fabiana Marion. **A Mediação suas técnicas e seus estágios: a prática mediativa como meio inovador de tratar conflitos**. SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER Neto, Theobaldo. Mediação enquanto política pública [recurso eletrônico]: a teoria, a prática e o projeto de lei/ organizadores: Fabiana Marion Spengler, Theobaldo Spengler Neto. -1. ed. -Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1838/1/Media%C3%A7%C3%A3o%20enquanto%20pol%C3%ADtica%20p%C3%BAblica.pdf#page=59>> Acesso em: 20 mar. 2020.

SILVA JUNIOR, Gerardo Humberto Alves. ARBITRAGEM - O caso do defensivo agrícola envolvendo os produtores de soja de Diamantino/MT: Um breve estudo de três conflitos à luz da arbitragem. **Revista FONAMEC**. Rio de Janeiro, v.1, n. 1, p. 141 -156, maio 2017. Disponível em <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/fonamec/volumes/volumeI/revistafonamec_numero1volume1_141.pdf> Acesso em: 10 fev. 2020.