



IDENTIFICAÇÃO

CATEGORIA:

Inovação em Gestão Pública Estadual

TÍTULO DA INICIATIVA:

Núcleos de Mediação Comunitária na Mesorregião de São José do Rio Preto (8ª Região Administrativa do Estado de São Paulo).

INSTITUIÇÃO:

Comando de Policiamento do Interior – 5 (CPI-5)

NOME DO RESPONSÁVEL:

Coronel PM Azor Lopes da Silva Junior

NOME DOS MEMBROS DA EQUIPE:

Coronel da Reserva PM Lourenço Mondim

Tenente Coronel PM Afonso Cesar Evaristo dos Santos

Tenente Coronel PM Pedro Cesar Macera

Tenente Coronel PM Carlos André Medeiros Lamin

Tenente Coronel PM Helena dos Santos Reis

RELATÓRIO DESCRITIVO

DESCRIÇÃO GERAL DA INICIATIVA



O Comando de Policiamento do Interior – 5 (CPI-5) é responsável pela preservação da ordem pública em 96 municípios abrangidos pela mesorregião de São José do Rio Preto (8ª Região Administrativa do Estado de São Paulo), que compreende as microrregiões de São José do Rio Preto, Catanduba e Fernandópolis, com uma população de 1.451.761 habitantes (Fonte: IBGE, Censo 2010).

Alinhado com a filosofia gerencial da Polícia Militar do Estado de São Paulo (SÃO PAULO. Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo – GESPOL. 2. ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2010), o Comando de Policiamento do Interior – 5 tem como missão: proteger as pessoas, fazer cumprir as leis, combater o crime e preservar a ordem pública e, para isso, adota como objetivos estratégicos específicos a gestão operacional por resultados, voltada para a redução dos indicadores criminais, e o fomento à participação social democrática, a partir da institucionalização de esferas públicas (HABERMAS, Jürgen, *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. 1996). Estabeleceu, ainda, como visão de futuro: ser reconhecido como referência nacional na prestação de serviços de segurança pública, baseada na gestão por resultados e na participação comunitária.

O programa de Mediação Comunitária implantado em 2013 se baseia na ruptura com a convencional forma de condução dos conflitos que demandam a ação policial. O modelo tradicional adversarial vê os conflitos exclusivamente pelo prisma jurídico e, assim, sua posologia é baseada no registro de um Boletim de Ocorrência e eventual instauração de inquérito policial, que levará o evento ao Poder Judiciário

pela via do processo penal ou, nos casos que envolvam exclusivamente questões de natureza cível, a única opção que restaria às partes envolvidas seria o processo civil. Dessa forma, a maior parte das demandas geradas por conflitos fica represada pelo gargalo da burocracia, o cidadão fica desassistido e o Estado não cumpre seu papel de pacificador.

Partindo dessas premissas, foram implantados, pela Polícia Militar, por seu Comando de Policiamento do Interior – 5, 101 Núcleos de Mediação Comunitária em todos os 96 municípios da 8ª Região Administrativa do Estado, onde policiais militares, habilitados pelo Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública e capacitados por cursos internos da Corporação, conduzem ocorrências policiais como Mediadores neutros em audiências para as quais as partes em situação de conflito se dirigem voluntariamente.

Os resultados esperados são: uma redefinição da abordagem aos problemas sociais (atuação do Estado na busca do consenso); a redução dos casos em que a ação repressiva da polícia se faz necessária; a quebra do vicioso círculo de evolução dos casos de conflito para casos de violência; a redução de ocorrências criminais geradas por conflitos que evoluíram para a criminalidade; o protagonismo da Polícia Militar no cumprimento de seu papel constitucional: a preservação da ordem pública.

PROBLEMA ENFRENTADO OU OPORTUNIDADE PERCEBIDA:

O problema enfrentado pelo programa é alta demanda social pela intervenção policial em conflitos interpessoais de origem familiar ou de vizinhança, além daqueles gerados por ocasião de acidentes de trânsito. Tomando-se como referência o segundo semestre de 2012, na região do CPI-5 foram registrados 5.540 acidentes de trânsito, 1.183 casos de ameaças, 697 desentendimentos interpessoais e 418 ocorrências de conflitos de vizinhança, não contabilizados os casos subnotificados, que segundo as pesquisas giram em torno de 25% (KAHN, 2000; FÉLIX, 2007).

O problema se potencializa diante da incapacidade do Estado em solucionar os conflitos pelos mecanismos normativos tradicionais: o modelo adversarial baseado no processo judicial. Disso resulta a chamada “Espiral do

Conflito” (AZEVEDO, 2009), que consiste no fato de que conflitos não solucionados tendem a não só reincidir, mas a evoluir à violência e à criminalidade. Ao mesmo tempo em que a implantação dos Núcleos de Mediação Comunitária oferece ao cidadão paulista um atendimento não repressivo, não punitivo, mas uma nova forma de intervenção consensual, a expectativa é de que também, ao se romper com a “Espiral do Conflito”, sejam reduzidos os indicadores de crimes violentos.

Os resultados são assim esperados, porque a mediação, como uma das formas de Resolução Alternativa de Disputas (RAD) ou *Alternative Resolution Disputes* (ADR), atua sobre o conflito não em busca de culpados ou da aplicação de sanções jurídicas, mas conduz as partes a encontrarem em si mesmas e apontarem na parte adversa as causas do desentendimento, construindo uma nova relação interpessoal sob a orientação de um mediador neutro: um policial militar mediador.

SOLUÇÃO ADOTADA:

Esse programa já era difundido pelo Responsável (Azor Lopes da Silva Júnior, Coronel PM) em julho de 2010, quando ocupava o cargo de Major e lecionava Mediação de Conflitos no Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária, e foi adotado como projeto tão logo assumiu o Comando em 21 de abril de 2012.



O programa de Mediação Comunitária, lançado pelo Comando de Policiamento do Interior – 5 em 1º de julho de 2013, consistiu na inauguração de 101 Núcleos de Mediação Comunitária em todas os 96 municípios da 8ª Região Administrativa do Estado, contudo sua construção teórica, os arranjos políticos institucionais e a capacitação dos agentes públicos que operariam como Mediadores teve início no início do segundo semestre de 2012.

Em 21 de agosto de 2012 o Responsável convidou representantes das Secretarias Municipais de São José do Rio Preto envolvidas com as questões de Assistência Social e de Políticas Públicas para as Mulheres para a reunião que seria o embrião de todo o programa.

As questões de conflitos domésticos e familiares foram postas à mesa de discussões e, nesse contexto, a via alternativa da Mediação Comunitária foi apresentada como uma forma de abordagem transversal.



Atores do Poder Judiciário, da área de Assistência Social, logo se voluntariaram em participar do projeto em perfeita sinergia. Inicialmente foram selecionados 20 Oficiais (Majores, Capitães e Tenentes) que seriam encarregados da multiplicação dos conceitos teóricos das técnicas de enfrentamento prático do programa e da capacitação de toda a força de trabalho.



Em janeiro de 2013 os envolvidos receberam todo o referencial teórico por material didático em uma Oficina de Estudos conduzida pelo Coronel PM Azor Lopes da Silva Júnior¹. Ocasão em que a estratégia e escopo de implantação do programa foi apresentado.

Nos dias 21 e 22 de fevereiro de 2013, foi promovido um Seminário sobre Programação Neurolinguística, conduzido pelo especialista no tema Ernesto Púglia

¹ O Responsável é Doutor em Sociologia pela Unesp-FCLAr, Mestre em Direito pela Unifran e Especialista em Direito pela Unesp-Ibilce.

Neto, que contou com a participação de todos os gestores dos 96 municípios, além de convidados do poder público municipal e do Poder Judiciário.

O objetivo foi de incorporar os conceitos e as técnicas de Programação Neurolinguística à Mediação Comunitária, reforçando as habilidades dos policiais militares que conduziram as audiências de mediação. Mais de 120 policiais graduados participaram do treinamento no dia 21 de fevereiro de 2013.



Ao longo dos dias 22 e 23 de fevereiro de 2013 o treinamento foi voltado novamente aos Oficiais Multiplicadores. De forma voluntária, oficiais foram treinados para se tornarem multiplicadores. A capacitação ocorreu de forma gradual, aplicando-se dinâmicas de grupo às quais se incorporaram conhecimentos de psicologia aplicada.

Nos meses de março a maio de 2013 todos os gestores das Unidades Policiais (Subtenentes, Sargentos e Tenentes) dos 96 municípios receberam treinamento e capacitação ministrados pelos Oficiais Multiplicadores, em regular Estágio de Aprimoramento Profissional (EAP) oferecido anualmente pela Corporação; a inovação nesse ano seria o foco na Mediação de Conflitos. Simultaneamente, ao longo do ano de 2013, todos os mais de 2.300 policiais militares da região receberam idêntico conteúdo. Àqueles referidos gestores de Unidades Policiais ainda se agregou a frequência nos cursos de Mediação de Conflitos I e II e Mediação Comunitária oferecidos pelo Ministério da Justiça, por sua Secretaria Nacional de Segurança Pública, na forma de Ensino à Distância em

cursos com duração de 40 e 60 horas-aula, devidamente certificados pelo Governo Federal.

Entre os dias 15 e 30 de julho de 2013, todos os 101 Núcleos de Mediação foram solenemente inaugurados em cada um dos 96 municípios. Todas as 96 solenidades contaram com a presença e apoio de representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário locais, além da Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público e Comunidade Acadêmica.

No dia 24 de julho de 2013 aconteceu a cerimônia de inauguração na cidade sede da região – São José do Rio Preto – em solenidade presidida pelo Desembargador Aldemar José Ferreira da Silva, representando o Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, além do Prefeito anfitrião, Valdomiro Lopes e do Deputado Estadual Orlando Bolçone.



O apoio do Poder Judiciário, Ministério Público e Ordem dos Advogados do Brasil, nas pessoas dos Juízes de Direito Cristiano de Castro Jarreta Coelho e Caio César Melluzo, do Promotor de Justiça João Santa Terra Júnior, Promotor de Justiça, das Ilustríssimas Senhoras Telma Antonia Marques Vieira, Secretária Municipal de Educação, de Diretores e Pró-Reitores dos Campus universitários da UNIP e UNIRP, da Presidente Associação Comercial e Industrial, a empresária Adriana Cássia Neves, além de vários vereadores e da sociedade civil organizada.

Em todos os 96 municípios houve a inauguração dos NMC e, de modo semelhante, houve a presença das autoridades dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, de Universidades, autoridades eclesiásticas, Conselhos Tutelares,

Conselhos de Segurança Pública, e de gestores da Educação Estadual e Municipal, tudo registrado por farto material documental e fotográfico².

No dia 31 de outubro de 2013, em São José do Rio Preto, foi realizado pelo CPI-5, um Congresso de Polícia Comunitária, onde o tema central foi o Programa de Mediação Comunitária. Com a participação de jornalistas, autoridades regionais e de toda a equipe de liderança da Polícia Militar na região (120 Oficiais), foram apresentados “cases” de Mediação havidos naqueles primeiros 3 meses de implantação do programa, tudo com o objetivo de se intercambiar experiências e vencer os eventuais desalinhamentos. Os resultados apresentados superaram as expectativas.

O programa Mediação Comunitária do CPI-5 ganhou destaque em nível estadual quando publicado pelo Diário Oficial do Legislativo (27 de julho de 2013) e na Home Page da Coordenadoria Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança³ e em nível nacional quando foi tema do programa “CÂMERA RECORD” exibido em 18 de outubro de 2013⁴.



² Disponível em:

https://www.facebook.com/azor.l.junior/media_set?set=a.4439188837793.1073741834.1831444512&type=3

³ Disponível em: <http://www.conseg.sp.gov.br/noticias/lenoticia.aspx?id=1463>

⁴ Disponível em: <http://noticias.r7.com/videos/veja-como-funciona-o-servico-que-atende-ocorrencias-de-brigas-entre-casais/idmedia/526204f70cf2149132551456.html>

CARACTERÍSTICAS DA INICIATIVA:

INOVAÇÃO

A principal mudança de paradigma se operou – e ainda se opera – na forma de se encarar os conflitos sociais urbanos do cotidiano. O referencial das agências e forças de segurança pública é fortemente arraigado numa postura burocrática e jurídicista que sugere ser o registro de um boletim de ocorrência o fim de um atendimento de qualidade. Romper com essa lógica implicou e continua implicando atuar fortemente numa nova cultura: a cultura da pacificação dos conflitos, que transforma os casos não em meros boletins, mas em cenas da vida cotidiana que merecem um tratamento humanitário e finalístico.

Mesmo na comunidade jurídica, repleta de tradições forenses e carregada com o dogmatismo da ciência do Direito, vem se operando uma revolução cultural onde os métodos de Resolução Alternativa de Disputas estão se incorporando às práticas judiciais pela força de novos instrumentos normativos. No campo de atuação da segurança pública essa evolução é mais que necessária; os recursos disponíveis do aparato policial não tem suportado as crescentes demandas sociais e o desvio de finalidade tem contribuído com a elevação dos índices de incidência criminal. Romper com a prática cartorial pela via da Mediação de Conflitos em sede policial é a alternativa mais viável para que a polícia preventiva aja no ponto central dos problemas que se transformam em ocorrências policiais e se permita que os órgãos de polícia judiciária, mais aliviada da parcela dispensável de rotinas burocráticas, possam imprimir mais recursos, esforços, qualidade e efetividade na investigação e esclarecimento dos delitos mais graves, notadamente aqueles praticados pela criminalidade organizada.

Com o fim de institucionalizar a Mediação Comunitária como um programa e não um mero projeto, as rotinas, o referencial teórico e os fundamentos jurídicos foram sistematizados em padrões postos por normativa interna (Nota de Instrução nº CPI5-001/03/13) difundida para toda a força de trabalho.

Um dos pontos fortes do programa consiste em frisar que a Mediação não se confunde com outras formas de Resolução Alternativa de Disputas, como é o caso da Conciliação. Este detalhe é relevante, à medida em que a Conciliação é medida a ser conduzida exclusivamente por Autoridade Judiciária (Lei nº 9099/95 e Código de Processo Civil), enquanto a Mediação não encontra essa barreira

(Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ)⁵.

REPLICABILIDADE

Como este relatório apresenta, o programa não surgiu a partir de experimento, mas de um processo de maturação ao longo de 1 ano, onde todo o ambiente e os atores que nele operariam foi preparado. Sua efetiva implantação se consolidou com a forte adesão de parceiros institucionais (Poder Judiciário, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, Agentes Políticos e Comunidade) que lhe emprestaram legitimidade e densidade. A padronização de rotinas na forma de normativas lhe garantiu a devida solidez teórica e acessibilidade para atuação dos envolvidos no programa.

Tudo se acha documentado e disponível para ser replicado a outros atores sociais; nesse tocante, nossa perspectiva é evoluir o programa de Mediação Comunitária para que venha a ser operado pelos Conselhos Comunitários de Segurança, num primeiro momento sob a tutela dos Mediadores policiais militares que, mais tarde, se colocarão como apoiadores e agentes de suporte às lideranças comunitárias locais, que se transformarão nos efetivos Mediadores Comunitários.

Todo o material destinado à capacitação e todo o suporte logístico já está pronto e disponível para ser replicado a novos atores sociais.



Todas as mediações são controladas por registros próprios. Os convites das partes para as audiências são numerados. Todos os atos concernentes aos Núcleos de Mediação Comunitária são registrados, ainda que uma das partes não queira participar. Quando se efetiva a mediação, lavra-se termo próprio, o qual será mantido em sigilo e de conhecimento apenas das pessoas que participaram da audiência.

⁵ Art. 7º. § 2º Os Núcleos poderão estimular programas de mediação comunitária, desde que esses centros comunitários não se confundam com os Centros de conciliação e mediação judicial, previstos no Capítulo III, Seção II.

RELEVÂNCIA

O programa de Mediação Comunitária implantado pelo CPI-5, se destaca por encarar as questões de segurança pública por uma ótica da complexidade (MORIN, 2001). Diferentemente das políticas públicas de “Tolerância Zero” (KELLING & COLES, 1997), que recrudescem a relação da polícia com o cidadão e encaram os fenômenos sociais exclusivamente pelas lentes das normas jurídicas, a Mediação Comunitária estabelece um novo paradigma: a aproximação entre polícia e comunidade e, a partir do diálogo, a busca de soluções compartilhadas e consensuadas.

O programa inverte a lógica de que a simples repressão à criminalidade violenta garante resultados positivos na promoção de segurança, ao contrário, essa nova forma de encarar os problemas sociais coloca em um patamar de mais elevada importância os pequenos conflitos e os trata objetivando que não evoluam à condição de violência e crime.

EFICIÊNCIA NO USO DOS RECURSOS PÚBLICOS

Os investimentos para a implantação do programa Mediação Comunitária se resumiram em capacitação da força de trabalho. Mais de 300 policiais militares se habilitaram a atuar na mediação de conflitos por meio da plataforma da Rede Nacional de Educação a Distância em Segurança Pública, do Ministério da Justiça, sem qualquer custo para o Estado de São Paulo.

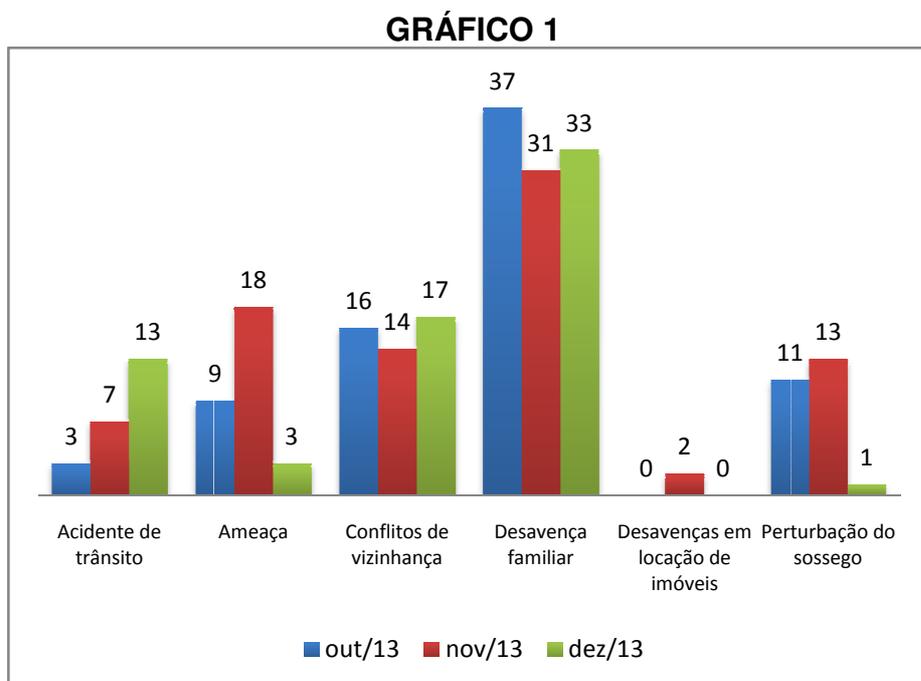


Para a execução das audiências de mediação não houve necessidade de adequações ambientais. Toda a estrutura logística das Unidades Policiais dispõe de uma sala mobiliada adequada para as sessões de mediação (Cf. Figura à esquerda).

Sob o ângulo da eficiência e economicidade, a Mediação Comunitária bem conduzida e bem sucedida reduz a reincidência de conflitos que demandam o aparato policial militar e civil. Conflitos mediados com eficácia evitam os dispêndios de esforços e de recursos públicos no atendimento repetitivo e pouco eficaz de ocorrências policiais de mesma natureza e, muitas vezes, envolvendo as mesmas partes.

EFETIVIDADE DOS RESULTADOS

O Gráfico 1 (abaixo) apresenta a discriminação por natureza de conflito, dos 228 casos em que o processo de mediação foi bem sucedido ao longo do quarto trimestre do ano de 2013



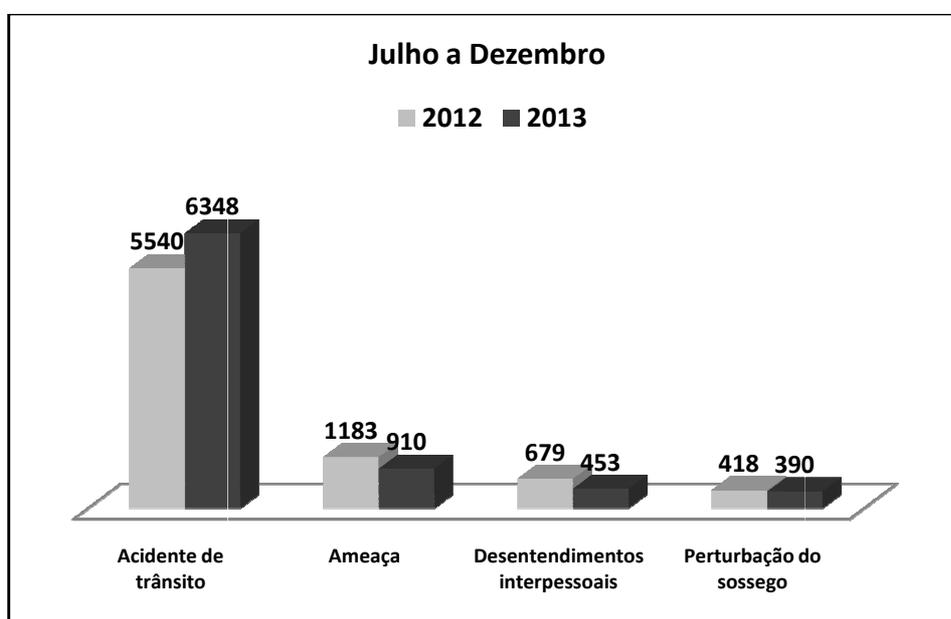
Fonte: Comando de Policiamento do Interior – 5, Divisão Operacional

Ainda é prematuro tomar conclusões acerca do impacto das mediações concluídas com êxito sobre os registros policiais de uma forma geral, contudo os primeiros indicadores sugerem ser válida a hipótese de que a mediação tenderá a impactar positivamente os índices criminais, reduzindo sua margem de incidência e, principalmente, a reincidência.

O Gráfico 2 já revela reduções na ordem de 23% das ocorrências policiais de ameaça, 33% daquelas de desentendimentos interpessoais e 6,6% de casos de

perturbação do sossego, confrontados o segundo semestre do ano de 2012 (quando o programa de Mediação Comunitária não estava implantado) com o mesmo período do ano de 2013 (após a implantação do programa). Observa-se que os casos de acidentes de trânsito não tem como causa um conflito, mas geralmente a imperícia, imprudência ou negligência de um ou de ambos os condutores de veículos. A despeito dessa observação, esse tipo de ocorrência policial é apontada como geradora de subseqüentes conflitos, daí porque vimos estudando sua evolução e incluindo-a entre aquelas onde a Mediação Comunitária é conveniente.

GRÁFICO 2



Fonte: Comando de Policiamento do Interior – 5, Divisão Operacional

DESENVOLVIMENTO DE PARCERIAS COM OUTRAS ENTIDADES DO SETOR PÚBLICO, SOCIAL OU PRIVADO.

Uma importante ferramenta para a qualificação do pessoal que atuaria nos Núcleos de Mediação Comunitária foi a parceria estabelecida com Rede Nacional de Educação a Distância do Ministério da Justiça e Secretaria Nacional de Segurança Pública. Criada em 2005 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/Ministério da Justiça) em parceria com a Academia Nacional de Polícia (ANP), a Rede Nacional de Educação a Distância (Rede EAD) é uma escola virtual

destinada aos profissionais da segurança pública no Brasil. Seu objetivo maior é investir no capital humano, na valorização destes profissionais e, conseqüentemente, na melhoria das ações de segurança pública no país. Pretende, assim, viabilizar aos policiais federais, civis, militares, rodoviários federais, bombeiros, guardas municipais e agentes penitenciários a educação continuada, integrada e qualificada, de forma gratuita.

Além dessa, a parceria com os governos locais dos 96 municípios da 8ª Região Administrativa do Estado de São Paulo fortaleceu o programa, que se associa a outras políticas públicas municipais voltadas à assistência social e à segurança.

Igual intercâmbio de experiências e rotinas vem ocorrendo com o Poder Judiciário, Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público e Universidades locais, estas últimas na forma de disponibilizarem à comunidade acadêmica mais um espaço de estágio para seus discentes, especialmente dos cursos de Direito e Psicologia.

Nossa próxima meta é interagir com os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), habilitando cidadãos para operarem na Mediação de Conflitos; o primeiro passo já foi dado, apresentando-se o programa e essa meta à Coordenadoria Estadual dos CONSEGs.

Em síntese, procuramos fomentar a atuação interagências em rede, na condução de políticas públicas voltadas à segurança.