

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

EVIAN ELIAS

**A POLÍTICA PÚBLICA DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NO MUNICÍPIO DE
SÃO PAULO**

SÃO PAULO

2013

EVIAN ELIAS

**A POLÍTICA PÚBLICA DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NO MUNICÍPIO DE
SÃO PAULO**

Trabalho apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de Conhecimento: Gestão e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Carmen Augusta Varela

SÃO PAULO
2013

RESUMO

Este Artigo tem por objetivo dar conhecimento da política pública de segurança em mediação de conflitos, concebida pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana e desempenhada pelo órgão executor em segurança municipal, a Guarda Civil Metropolitana. Trata-se de um programa implementado no ano de 2012, que objetiva, por meio do policiamento preventivo e comunitário, promover transformações sociais através da cultura da paz e de confiança entre Estado e sociedade. Considerando ser recente, faltam dados a respeito do impacto social que a mediação de conflitos vem provocando, no entanto a iniciativa do Governo foi recentemente premiada pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Palavras-chave: mediação, prevenção de conflitos, segurança urbana, policiamento comunitário, guarda civil metropolitana.

The Public Policy on Conflict Mediation

This article aims to inform public policy security in conflict mediation, designed by the Municipal Secretary of Urban Safety as performed by the executing agents for municipal security, the Metropolitan Civil Guard. The mediation is a program implemented in 2012, where the local Government seeks through preventive policing and community approach, promote changes through the culture of peace and trust between State and society. Recently implemented, there is no major information about the impact that social conflict mediation has led into the society, but despite this, the initiative owned to the Government's an honor by the United Nations (NU).

Keywords: mediation, conflict prevention, urban security, community policing, metropolitan civil guard.

1. Introdução

A mediação de conflitos é uma das alternativas à resolução de disputas, caracterizando-se pelo diferencial de ocorrer em situações não consideradas crimes e, portanto, na esfera extrajudicial. Apresenta-se como uma evolução do Estado às formas de lidar com situações conflituosas e importante instrumento de política pública de segurança.

A mediação, pode-se assim dizer, é um produto do modelo de ‘policimento comunitário’ que surge na década de 80, como forma de aproximar Estado e sociedade, após o fim do período militar, pautado por um regime autoritário e de distanciamento. Trata-se, ainda, de um importante instrumento de prevenção à manutenção da ordem social e de minimização de conflitos que, não tratados a tempo, podem produzir resultados nefastos e configurar outra sorte de problemas, os quais poderão desembocar na polícia civil ou no judiciário.

No Município de São Paulo, o programa “Casas de Mediação de Conflitos” foi inaugurado em 2012 e tem por objetivo principal promover a cultura da paz por meio dos diálogos e da redução da intolerância. As mediações vem sendo realizadas por guardas capacitados, em 31 (trinta e um) espaços físicos junto a 31 (trinta e uma) Subprefeituras, portanto cobrindo todo o tecido urbano. O serviço de atendimento nas “Casas” está disponível 24 (vinte e quatro) horas, o que não significa dizer que os conflitos são mediados de plano, porém às pessoas que acorrerem e que estejam em situação de vulnerabilidade poderá ser dado um primeiro atendimento ou encaminhamento.

A técnica de mediação, ao aproximar as partes em conflito, visa que estas sejam as protagonistas do diálogo e de uma comunicação que lhes permita olhar para a situação, saindo da esfera emocional, para uma solução conjunta onde não há vencedor ou perdedor, mas ambas ganham.

2. Método

Para a confecção deste artigo foi realizada pesquisa exploratória, haja vista a pouca informação quanto aos dados do serviço das 31 (trinta e uma) “Casas de Mediação de Conflitos”. Em termos de análise de dados, o material coletado permitiu conhecer a política pública de mediação e os tipos de demandas (CRESWELL, 2010). O

corpo da pesquisa foi formado por bibliografias, teorias a respeito de alternativas de resolução de conflitos, dados históricos, pesquisa bibliográfica sobre o tema de segurança e, especificamente, com enfoques preventivo e comunitário, em livros, artigos, bases de dados *online* e periódicos.

O trabalho contou também com pesquisas quantitativas de fontes secundárias, com o objetivo de dimensionar a demanda ou interesse do serviço por meio de processos de mensuração. A análise dos dados quantitativos foi feita a partir de documentos fornecidos pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana, para o período de Abril/2012 a Junho/2013, com informações quanto ao número de atendimentos de mediação por tipo de demanda, sem desagregar os tipos de atendimentos por “Casas”; quanto aos resultados, os dados coletados não estão desagregados por tipo de atendimento, nem por região.

Ainda como fonte secundária de informações, buscou-se conhecer da existência de pesquisa qualitativa junto à população beneficiária do serviço, mas não foram identificados dados que permitissem conhecer as opiniões e o significado da política e das coisas segundo os participantes (VIEIRA, 2008).

A pesquisa contou com duas reuniões realizadas nos períodos de Jun/2013 e Ago/2013, na Secretaria Municipal de Segurança Urbana, para conhecer um pouco mais a respeito das Casas de Mediação, dos dados de atendimento, das categorias de conflitos, dos resultados e como são preparados os mediadores. Foi também realizada, em Jun-2013 uma reunião na Superintendência de Planejamento da Guarda Civil Metropolitana.

Em Ago/2013, foi celebrada reunião no Instituto Sou da Paz, para a obtenção de informações quanto a ocorrências via outros canais de contato com a população e que permitissem conhecer eventual demanda reprimida, porém devido ao limite de tempo, não foi possível nesta oportunidade trabalhar com outros dados.

Os procedimentos de reuniões, face a face, foram úteis ao permitirem resgatar o histórico que levou à formulação da política pública de segurança, sendo dado ao entrevistador abordar certo grau de detalhamento de informações não documentadas.

Outros instrumentos de exploração, em *sites*, foram feitos para saber se havia um banco de dados com pesquisas de satisfação do público atendido, nada tendo sido localizado. Devido ao limite de tempo, não foi dado realizar nova entrevista com a Superintendência de Planejamento da GCM, tampouco a realização de pesquisas

semiestruturadas junto a guardas mediadores, além da observação direta de sessões de mediação.

Embora o tema deste trabalho trate de um aspecto real: o impacto das “Casas de Mediação de Conflitos na Segurança Urbana”, não foram identificados estudos específicos realizados, de modo que para a construção deste, elegeu-se a análise documental, cujos documentos corroboram o histórico obtido nas reuniões, a partir da reformulação das relações Estado e sociedade. Conforme ECO (2005): “Uma tese estuda um objeto por meio de determinados instrumentos. Muitas vezes o objeto é um livro e os instrumentos, outros livros.”

3. Referencial Teórico. O Acesso ao Estado Democrático e de Direito

Pensar o Estado Democrático e de Direito conduz aos princípios constitucionais fundamentais de igualdade e de equidade e, todos, remetem ao senso de justiça e inclusão social. Nesse sentido, o acesso à prestação jurisdicional do Estado é um direito fundamental, que atende outro princípio, o da dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988). No entanto, as formas de acesso à justiça não precisam se dar necessariamente na esfera judicial, podendo estar revestidas tão apenas mediante a gratuidade de um serviço público ou, ainda, por meio do tratamento extrajudicial de demandas de ordem social (AGUIAR, outono de 2009).

Na década de 70, com o movimento de acesso à justiça e a busca por mecanismos que contribuíssem para diminuir as disputas sociais que iriam seguramente desembocar no Judiciário, optou-se por técnicas de negociação que permitiriam a composição extrajudicial de conflitos. Assim, a partir de um método de auto-composição entre as partes divergentes passou-se a empregar a técnica de mediação, por meio da qual, ante a presença de um mediador ou facilitador, as partes são estimuladas a alcançariam juntas um consenso (ENAM, 2013).

A mediação pode ser compreendida como uma política de equidade social e de eficiência na prestação de serviços públicos, na medida em que, por meio de outras formas de resolução de conflitos, distribui-se justiça. Por outro lado, visa evitar que um conflito se arraste no tempo, seja contribuindo para maximizar o problema que pode vir a ter resultados de ordem criminal, seja sobrecarregando o Judiciário com questões que poderiam ser solvidas sob outras formas de composição, também chamados Meios Alternativos de Solução de Controvérsias.

Por meio dos Métodos Alternativos de Solução de Conflitos – MASCs, busca-se com harmonia e ausência do Judiciário, consensar conflitos sociais de natureza não criminal. A metodologia empregada combina, na formulações, psicologia, processo indutivo, persuasivo, direito, criatividade e exploração no campo das relações entre pessoas. São instrumentos de resolução de conflitos: a mediação, a conciliação e a arbitragem (GARCEZ, 2004).

A expressão ‘alternativa’ é produto da tradução do inglês *Alternative Dispute Resolutions* – ADR, e chega a ser criticada em algumas literaturas, segundo as quais o vocábulo não está à altura de ressaltar o valor destas técnicas específicas de resolução de conflitos.

Na ‘mediação’, busca-se romper o impasse em que as pessoas se colocaram – trabalha-se o conflito em si - as causas que o provocaram e como retirar as partes de um estado hermético em que se colocaram, mais por questões emocionais do que contratuais, instrumentalizando-as ao diálogo e comunicação. Auxiliar as partes a se aproximarem e facilitar o diálogo é o papel do mediador.

O sucesso na mediação tem sido empregado com sucesso em vários países e, no Brasil iniciou-se no mercado privado para, com menor expressão, passar a ser utilizada como instrumento de política pública. Processa-se em ambiente favorável às partes, onde estas são os atores principais e possuem autonomia para decidir, sendo o mediador apenas um facilitador que pode ser alguém da sociedade civil ou líder comunitário e, portanto, pode ser escolhido pelas partes. Na mediação, aos envolvidos cabe encontrar o melhor acordo ou proposta, o que pode demandar mais de uma reunião, até que as partes decidam. Ocorre no campo extrajudicial.

No que concerne à ‘conciliação’, o termo é às vezes empregado em alguns países ou em métodos de resolução alternativa de conflitos como sinônimo de mediação. No Brasil, está associada, em especial, ao procedimento judicial, podendo exercida por juízes, por pessoas leigas ao direito, por bacharéis em direito. Neste modelo de composição, o conciliador, além de ser um facilitador, não está limitado apenas a deixar que as partes cheguem a um fim, por si próprias, mas pode sugerir uma solução para o litígio - “... pode aconselhar e tentar induzir as mesmas a que cheguem a este resultado, fazendo-as divisar seus direitos, para que possam decidir mais rapidamente.” (GARCEZ, 2004).

Por sua vez a ‘arbitragem, como técnica, se presta a solucionar questões onde se permite figurarem como interessadas duas ou mais pessoas, as quais podem ser físicas

ou jurídicas, podendo haver mais de um árbitro e, no que diz respeito às disposições, estas são transacionadas livremente, produzindo-se um instrumento particular que serve de compromisso extrajudicial ou, ainda, ser reduzido a termo em autos judiciais onde estiver em curso a demanda judicial que provocou a arbitragem (GARCEZ, 2004).

Ao final de todas as pautas, seja de mediação, conciliação ou arbitragem, resultará para as partes a produção de um documento que servirá como título executivo extrajudicial, ou seja, para ser usado em eventual demanda judicial, caso haja descumprimento do acordo pela outra parte.

Além das diferenças retro apontadas entre as três formas de resolução de conflitos (campo da interferência do mediador, conciliador e árbitro) é que a mediação se dá no campo do segmento privado ou público, extrajudicialmente; a conciliação no âmbito dos Juízos de Conciliação, implementados pelo Judiciário e a arbitragem, ao se dar no campo privado das partes, pode se prestar a ser homologada ou não em Juízo.

Apenas como informação adicional, segundo as várias técnicas de negociação, há autores que sugerem que a mediação paraprocessual, ou seja, aquela que caminha ao lado do Estado, admitiria ainda, ao mediador, sugerir soluções e orientar no campo jurídico, o que o aproximaria muito do conciliador. No entanto, na prática, existe um liminar entre a mediação e a conciliação, daí a importância da técnica, sob pena de cair na informalidade. A mediação técnica pode ser definida como (*apud* Cf. YARN, GARCEZ, 2004):

“um processo autocompositivo segundo o qual as partes em disputa são auxiliadas por uma terceira parte, neutra ao conflito, ou um painel de pessoas sem interesse na causa, para auxiliá-las a chegar a uma composição. Trata-se de uma negociação assistida ou facilitada por um ou mais terceiros na qual se desenvolve processo composto por vários atos procedimentais pelos quais o(s) terceiro(s) imparcial(is) facilita(m) a negociação entre pessoas em conflito, habilitando-as a melhor compreender suas posições e a encontrar soluções que se compatibilizam aos seus interesses e necessidades.

Em países como Argentina, Inglaterra, nos Estados Unidos da Flórida e do Texas, nos Estados Unidos da América do Norte, por exemplo, há lei que determina que questões privadas sejam objeto de prévia mediação, antes de eventual aporte ao Judiciário, sendo responsável pela diminuição, em 70% (setenta por cento), nas demandas judiciais (não há informação do período) (GARCEZ, 2004).

No Judiciário, a tese da pacificação de conflitos, por meio da conciliação, chegou por meio da Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, questionando como enfrentar uma lide em menor tempo, com eficiência e satisfazendo as expectativas do jurisdicionado quanto à qualidade do serviço. Nesse segmento, estende-se aos conciliadores judiciais, sob a supervisão de Magistrado e, para tanto, necessária a criação de núcleos.

Na Administração Pública, o papel dos Municípios em segurança, após a Carta de 1988, vem contribuindo para a introdução de novos modelos de políticas públicas que permitam ao Executivo solver conflitos, por exemplo: interpessoais, familiares, de vizinhança ou de trânsito, de modo a evitar que as intolerâncias contribuam para o aumento das estatísticas penais (BRASIL, 1988).

4. O Papel dos Municípios na Política Pública de Resolução de Conflitos Sociais.

A partir da década de 70, as primeiras teorias sobre o que é desordem, conflito e crime, vão fazendo com que o Estado repense a promoção da segurança, a partir não apenas da repressão à prática dos resultados ou crimes consumados, porém a partir de uma atuação preventiva.

FELSON (2006), a partir deste enfoque de atuação preventiva, relata a importância de conhecer-se o ambiente e os valores de uma determinada comunidade, a fim de que a atuação do Estado possa ser mais efetiva. Para tanto, estudar as causas que levariam ao aumento de diferentes índices de criminalidade nas regiões que compõem o tecido urbano seria uma forma de institucionalizar mecanismos formais e informais para garantir a ordem pública (BURSIK, 1988). Segundo a teoria da abordagem ecológica, buscar-se-ia elucidar porque os indivíduos agem “em conformidade com as regras sociais e quais os fatores psicológicos e sociais que explicam como e porque os indivíduos podem ser constrangidos a atuar de acordo com tais regras” (CARNEIRO, TORRIGO, 2006).

Na medida em que valores vão se modificando, a sociedade passa a exigir do Poder Público uma resposta, mas o fato é que entre a descoberta da necessidade e a atuação do Estado, pode haver uma demora no suprimento da demanda, cujos resultados podem aportar o aumento da violência e da criminalidade. Quando a situação chega ao ponto do confronto direto entre população e Estado, o resultado se mostra na maioria

das vezes desastroso em termos de democracia. Assim é que, teorias vão surgindo e incorporando novas práticas, como se deu com o conceito de policiamento comunitário, que ganhou relevo como método de atuar preventivamente nas causas de desordens sociais ou conflitos.

Nos Estados Unidos da América do Norte, no ano de 1968, após o assassinato que envolveu o líder negro Martin Luther King, a população foi às ruas e o que se viu foram grandes distúrbios que ameaçavam o capitalismo, o centro financeiro e o temor de que pudesse ocorrer uma instabilidade no mercado. Em resposta, um grupo de pessoas influentes se esforçou para tentar “reunir a cidade” e, no ano de 1970, foi realizada uma feira da diversidade étnica, que contou com 340mil visitantes e, em 1973, quase 2 milhões de pessoas visitaram a feira que acabou por promover a identidade étnica” (DAVID HARVEY, 2007).

O aumento da violência e da criminalidade são indutores de reflexão pelo Estado, mas não cabe somente a ele – uma boa política de segurança demanda envolvimento da sociedade. No Brasil, caminhou-se para o entendimento de que a promoção da sensação de segurança e da cultura da paz deveria estar a cargo, não apenas, das polícias (federal, civil e militar), mas também dos Municípios, originando um alargamento do conceito de segurança, haja vista que este ente da federação exerce função administrativa e pode atuar conforme as características locais e peculiaridades da região.

A partir dos anos 80, em evolução às teorias de desordem social (ex.: pichação, janelas quebradas), ganha destaque como poderia se dar a intervenção do Estado nos sítios estudados ou, melhor, que tipo de abordagem caberia implementar como prática de prevenção às desordens sociais e conflitos, daí decorrendo outras teorias como, por exemplo: “nova prevenção”, “policiamento comunitário”, “policiamento orientado ao problema”, “polícia de qualidade de vida”, “modelo da tolerância zero”, através das quais o Estado agiria, para impor uma política de proteção e de implementação de direitos.

O “policiamento comunitário” é o modelo que surge como desafio para oferecer uma segurança cidadã e promover mudanças de paradigmas, seja por parte dos agentes de segurança, cuja história de autoritarismo ainda é sentida, seja por parte dos cidadãos que clamam por uma ação efetiva do Estado. E, na medida em que a falta de uniformidade no policiamento dispensar à população um tratamento não igualitário e de

maior impacto em face dos grupos já vulneráveis, estará reproduzindo as desigualdades das quais estes são vítimas (ROCHA, Fev/Mar 2013).

MONET (2001), a partir do questionamento – “Policiais: Uma Causa ou um Ofício?”, lança uma provocação:

“A polícia é um assunto capcioso: por constituir uma atividade fortemente institucionalizada, imagina-se que pode ser localizada e descrita através das finalidades que ela persegue e dos objetivos que torna públicos, independentemente dos homens que a põem em ação.”

Pensar o policiamento comunitário, mais do que um conjunto de hierarquia, de disciplina e de normas, cabe indagar do Estado como são formados e preparados aqueles que são confiados à sociedade.

DIAS NETO (2000), ao salientar a importância do “policiamento orientado ao problema”, diz da importância desta prática por antecipar-se a eventual ocorrência infracional:

“O ‘policiamento orientado ao problema’ é um meio de se engajar a participação social. A polícia deixa de simplesmente reagir ao crime (*crime fighting policing*) e passa a mobilizar os seus recursos e esforços na busca de respostas preventivas para os problemas locais (*problem-oriented policing*); ao invés de reagir contra incidentes, isto é, aos sintomas dos problemas, a polícia passa a trabalhar para a solução dos próprios problemas. A noção de que constitui um problema desde uma perspectiva policial expande-se consideravelmente para abranger o incrível leque de distúrbios que levam o cidadão a evocar a presença policial.”

A Carta de 1988, no capítulo que trata sobre a segurança pública, dispõe sobre a competência das polícias. Aqui, de forma sucinta partimos da competência territorial, de modo que: à polícia federal, caberia reprimir o tráfico de drogas e o contrabando no território nacional; às polícias civis desempenhar, com exclusividade, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações, exceto as militares; às polícias militares, o perfil ostensivo, de preservação da ordem pública e os Municípios é-lhes autorizado constituir guardas municipais, que ficariam orientadas à proteção de seus bens, serviços e instalações (BRASIL, 1988):

“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:

(...)

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

(...)”

Nesse cenário e fundado no interesse local e da dimensão do isolamento que se deu entre Estado, sociedade, onde a polícia atuava segundo uma causa, inoculando os infratores da sociedade, buscou-se resgatar, por meio de canais de diálogo, quais as necessidades e vulnerabilidade de uma determinada comunidade, a fim de serem implementadas políticas que passassem a ser assimiladas pelos servidores e pela população beneficiada, sob pena de esvaziamento. Era preciso rediscutir o papel da polícia, os procedimentos instituídos e conhecer as experiências das comunidades. Para McELROY, COSGROVE, SADD (1990), mais do que as leis e os procedimentos instituídos, conhecer a comunidade de perto permite orientar sobre como agir.

E, mediante a necessidade de um novo modelo de policiamento e de prática de políticas públicas, começam a afluir programas municipais, construídos sob a lógica da segurança pública mais ampla que, ao envolver a articulação entre órgãos públicos, sejam da mesma esfera de Poder ou não, mesclam-se questões de cidadania e de direitos humanos, para o cumprimento dos direitos constitucionais fundamentais de dignidade da pessoa humana e de bem estar social. Nesse sentido, cita-se (KHAN, ZANETIC, 2005):

“Em contraposição ao modelo tradicional de “segurança pública”, centrada no controle repressivo-penal do crime, surgiram novas propostas de intervenção em âmbito municipal que apresentam uma abordagem interdisciplinar, pluriagencial e comunitário na problemática. Este modelo alternativo partilha da visão de que “segurança” deve deixar de ser competência exclusiva das polícias para converter-se em tema transversal do conjunto das políticas públicas municipais, uma vez que a ação policial é somente uma das formas de se abordar uma conduta anti-social.”

(...)

“Pluriagencialidade quer dizer que a segurança pública diz respeito a múltiplas agências dentro do município, para além da Guarda Municipal.

Ao enfatizar a participação comunitária, por fim, ressaltam que segurança pública é função do poder público, mas exercida em conjunto com a comunidade, tanto no planejamento como na execução de programas preventivos.”

Todavia, em se tratando de ‘segurança pública’ municipal, como se pretende chamar, sem adentrar aqui no campo da hermenêutica, o fato é que os direitos fundamentais, como o próprio nome diz, são ‘fundamentais’, básicos, indispensáveis e indisponíveis pelo Estado. E, de maneira realista, em uma Nação ou Município em que o mínimo não esteja assegurado, resta indefinido conhecer como se desenvolveriam a pauta de reivindicações, de desordens sociais e de conflitos.

O fato é que o crescimento desordenado das cidades e a ocupação irregular dos espaços urbanos, lançou um grande contingente da população na clandestinidade e carente da proteção estatal. Associada à exclusão social, o imediatismo por resultados e a superficialidade nas relações vem demonstrando uma maior intolerância para aceitar contrariedades, com desfechos criminológicos e aumento da violência (ZANI, 2011).

A formação de um policiamento comunitário deve-se à busca por uma atuação mais próxima das comunidades e dos problemas afetos a cada uma delas, buscando a partir da aproximação e conhecimento da realidade local atuar na causa dos conflitos, evitando que estes desaguem em questões criminais, ou seja, a intervenção do Estado passa a se dar na causa e não a partir dos resultados.

Atuar preventivamente nas causas das desordens sociais e dos conflitos, a fim de evitar que possam resultar em crimes, passou a ser uma meta a ser perseguida pelos Municípios e, por meio de políticas públicas, a segurança urbana encerra um conceito mais amplo do que a expressão segurança pública, na medida em que pressupõe uma articulação entre os vários órgãos do governo para a promoção da cultura da paz.

No Município de São Paulo, a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU), por meio de seu órgão subordinado, a Guarda Civil Metropolitana (GCM) implantou alguns programas prioritários que são desempenhados pela Guarda, como forma de garantir maior qualidade e sensação de segurança na prestação dos serviços básicos a serem prestados pelo Estado. São programas prioritários: -Proteção Escolar; - Proteção ao Patrimônio; - Proteção Ambiental; - Proteção aos Agentes Públicos; - Proteção às Pessoas em Situação de Risco; e - Controle do Espaço Público.

Além destes programas prioritários, interessa para este artigo pinçar dentre outras políticas públicas em andamento, as “Casas de Mediação de Conflitos”, implantadas até o final de 2012 que, até Ago/2013, somam 31 (trinta e uma).

A Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU), criada por meio da Lei 13.396, de 26 de julho de 2002, é competente para (SÃO PAULO, 2002):

“Art. 2º - À Secretaria Municipal de Segurança Urbana incumbe:

I - estabelecer as políticas, diretrizes e programas de segurança urbana no Município de São Paulo;

(...)

VIII - contribuir para a prevenção e a diminuição da violência e da criminalidade, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos;

(...)

Como medida de política pública implementada pela gestão municipal, a mediação de conflitos está a cargo da Guarda Civil Metropolitana (GCM), na qualidade de órgão de execução da política municipal de segurança e subordinado à SMSU, sendo que desde 2012, com a inauguração das 31 (trinta e uma) “Casas”, os guardas vem mediando conflitos .

A GCM, concebida inicialmente para a proteção dos bens próprios municipais, do patrimônio e agentes públicos, passa a atuar em questões sociais, como resultado do conceito dinâmico de segurança, bem como em face da necessidade do Município de enfrentar questões que envolvem desordens sociais e conflitos.

Dentre as atribuições da GCM, destaque é feito à mediação. Diz a Lei 13.866, de 1º de Julho de 2004¹:

“Art. 1º A Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, de natureza permanente, uniformizada, armada, baseada na hierarquia e disciplina, tem as seguintes atribuições:

I - exercer, no âmbito do Município de São Paulo, as ações de segurança urbana, em conformidade com as diretrizes e programas estabelecidos pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana, promovendo o respeito aos direitos humanos;

¹ A Lei 14.879, de 07 de janeiro de 2009 – Introduz alterações nas Leis 13.396/2002, Lei 13.292/2002 e, quanto à Lei 13.866/2004 introduz, por meio dos artigos 23, alterações nos artigos 1º e 12; e, através do artigo 24, acrescenta parágrafo 6-A ao artigo 6º.

(...)

X - intervir, gerenciar e mediar conflitos e crises em bens, serviços e instalações municipais ou relacionadas ao exercício de atividades controladas pelo poder público municipal;

(...) ”

Os primeiros guardas mediadores foram formados pela Universidade UMA PAZ, mediante contrato celebrado com a Municipalidade de São Paulo. Até Ago/2013, o efetivo da Guarda conta com 6.149 integrantes e, dentre estes, 214 (duzentos e quatorze) mediadores. Está prevista a realização de concurso para provimento de mais 2.000 (dois mil) novos cargos (Meta 33), e a capacitação de 6.300 agentes da Guarda Civil Metropolitana em Direitos Humanos e 2.000 em mediação de conflitos (Meta 34) (PROGRAMA DE METAS, 2013-2016).

4.1. A Política Pública de Mediação de Conflitos

O serviço de mediação está regulamentado por meio da Portaria Intersecretarial 405, de 10 de novembro de 2011, a qual “Cria a Rede de Mediação de Conflitos na Cidade de São Paulo”.

As 31 (trinta e uma) Casas de Mediação de Conflitos foram inauguradas entre Dez/2011 a Out/2012 e estão distribuídas junto a 31 (trinta e uma) Subprefeituras, excluída deste rol a trigésima segunda Subprefeitura de Sapopemba, recém criada em 2013 (CAP/SMSU, 2013).

Em sua estrutura organizacional, a GCM conta com 35 Inspetorias, as quais estão distribuídas pelo território local, havendo pelo menos uma Inspetoria por Subprefeitura (Vila Mariana e a da Sé contam com mais de uma Inspetoria). Ao todo, são 32 Subprefeituras, mas a última delas, a de Sapopemba foi recentemente criada e ainda não está em funcionamento. Assim, as 31 Casas de Mediação ocupam cada uma um espaço físico em 31 (trinta e uma) Subprefeituras.

Considerando a competência dos Municípios em segurança, podem ser tratados nas “Casas de Mediação de Conflitos” assuntos como: perturbação do sossego, disputas entre vizinhos, intolerâncias, desordens sociais, exceto questões que já configuram crimes.

As “Casas” funcionam 24 (vinte e quatro) horas, para atendimento e encaminhamento. Informações podem ser fornecidas pelo telefone da Guarda, o “153”.

Os interessados podem ser atendidos em quaisquer uma das Subprefeituras, não havendo vinculação de atendimento por Distrito.

Desde a implantação das “Casas”, foram realizados 583 (quinhentos e oitenta e três) atendimentos, cujos tipos de demandas no período de 18/04/2012 a 25/06/2013 estão representados no Quadro 1.

Quadro 1
Registros por tipo de Atendimento

Tipos de Conflitos	Número de Registros	% sobre o Total
Conflitos de vizinhança	320	54,9%
Conflitos familiares	94	16,1%
Conflitos em relações de consumo	46	7,9%
Perturbação do sossego	31	5,3%
Conflitos interpessoais	30	5,1%
Conflitos em ambiente escolar	20	3,4%
Conflitos referente a regularização de terras e loteamento	16	2,7%
Conflitos de desrespeito a idosos	15	2,6%
Conflitos trabalhistas	6	1,0%
Conflitos de violação dos direitos da criança e adolescente	4	0,7%
Conflitos referente a maus tratos a animais	1	0,2%
Total Geral	583	

Fonte: Elaboração própria com dados da CAP/SMSU

Devido ao fato do serviço de mediação ser relativamente novo, não foram localizados dados quanto à eficácia do serviço junto às regiões, em termos de redução de violência e criminalidade. De igual modo, não foram identificadas a política de mediação, o cruzamento dos índices de criminalidade de regiões mais perigosas com os resultados.

Outro aspecto a ser considerado quando de eventual reformulação para implementação de banco de dados é que os interessados podem recorrer a quaisquer das “Casas de Mediação”, não estando vinculado o atendimento à jurisdição da residência ou do domicílio do administrado. Como consequência, pode-se incorrer em estimativas distorcidas de resultados, isto é, não é possível o cruzamento dos acordos ao local onde se deu a mediação, pois as partes podem estar sediadas em outro distrito.

O Quadro 2 mostra, em bloco, os resultados das mediações para o mesmo período de 25/06/2012 a 18/04/2013, ou seja, sem desagregar por tipo de demanda ou demanda por região.

Quadro 2
Resultados das Mediações

Resultados	Número de Registros	% sobre o Total
Resolvida	221	37,9%
Encaminhada	120	20,6%
Em andamento	118	20,2%
Desistência	101	17,3%
Reaberta	11	1,9%
(vazio)	7	1,2%
Troca de Mediador	5	0,9%
Total Geral	583	

Fonte: Elaboração própria com dados da CAP/SMSU

A iniciativa da implantação da política pública das “Casas de Mediação de Conflitos”, rendeu à Secretaria Municipal de Segurança Urbana o “Prêmio de Segurança Humana”, durante a Conferência de Abertura do ‘1º Fórum Mundial sobre o Crime, A Segurança e as Metas da Organização das Nações Unidas (ONU) para o novo milênio’ (CAP-SMSU, 2013).

Os próximos passos, além das metas para aumento do efetivo capacitado em mediação, será a celebração de Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Justiça (MJ), por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário, e a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), por meio da Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU) e da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), com o objetivo de desenvolver uma política de resolução apropriada de disputas, contemplando a realização de Cursos de Aperfeiçoamento em Técnicas de Mediação, conciliação e negociação, para a promoção da cultura de paz.

5. Conclusões

A partir das reuniões, da leitura documental e bibliográfica, pode-se afirmar que a política pública de resolução de conflitos se configura, no Estado Democrático e de Direito como uma ferramenta transformadora das relações entre Estado e sociedade e

entre esta em si, na medida em que o Poder Público ao agir como um facilitador, passa a produzir um novo modelo de diálogo, capaz de operar transformações sociais por meio da cultura da paz.

Trata-se de um serviço novo, cuja continuidade parece ter sido assimilada pelo Município. Todavia, ainda não é dado conhecer o impacto na sociedade como medida transformadora, mas certamente representa um novo modelo de relação do Poder Público, de conscientização da responsabilidade do Estado em promover segurança.

Como política pública é salutar que o programa de metas 2013-2016 preveja a sua continuidade, com a capacitação de mais 2000 guardas em mediadores e a formação de 6.300 em direitos humanos e seja elevado ao *status* de prioritário.

A importância da mediação como política pública de segurança tem uma dupla finalidade, ou seja, a de promover justiça social e educar os cidadãos a reproduzirem a prática do diálogo e da tolerância no seu cotidiano.

A mediação opera-se no campo extrajudicial e, conforme o modelo adotado, mediadores da sociedade civil ou líderes comunitários podem atuar como voluntários para o serviço do atendimento de mediação, embora haja críticas a respeito quanto à não formação na área jurídica. Por sua vez, a conciliação e a arbitragem se apresentam como técnicas progressivas para resolução de conflitos, na medida em que a mediação se mostre impraticável.

Adotada inicialmente por empresas e profissionais da iniciativa privada, a mediação ainda é tímida no segmento público, sendo uma das prioridades da Secretaria de Reforma do Judiciário.

Como função, a mediação atua também como modelo educador, na medida em que poderá pautar comportamentos futuros para os já atendidos que, ao reproduzirem o modelo da comunicação, desencadeariam um efeito replicador, capaz de operar transformações sociais em locais de maior intolerância e vulnerabilidade.

Este artigo não teve por objetivo tratar da formação dos mediadores, tampouco do procedimento. O guarda comunitário deve visualizar não mais a tênue linha azul, onde só existem dois lados: o das pessoas de bem e o dos desajustados ou criminosos – entre esses dois universos há uma nuvem em que podem estar os grupos sequiosos da ação estatal. O policiamento não é apenas uma causa, uma missão, mas também um ministério.

Por fim, tentou-se obter alguns dados para conhecer a demanda reprimida, ou seja, se a oferta do programa atende as necessidades, como é divulgado, qual o

percentual de atendimentos do COPOM (190) da Polícia Militar que dizem respeito a desordem social, perturbação do sossego, disputas entre vizinhos, divergências entre familiares, por exemplo, e como se daria o encaminhamento à GCM. Todavia, devido ao limite de prazo para concluir, provavelmente será objeto de outro artigo.

6. Referências Bibliográficas

AGUIAR, Carla Zamith Boin. *Mediação e Justiça Restaurativa: A Humanização do Sistema Processual como forma de Realização dos Princípios Constitucionais*. São Paulo: Quartier Latin, outono de 2009, p. 78.

AZEVEDO, André Gomma (org.). 2013. *Manual de Mediação Judicial* (Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD).

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF : Senado, 1988, p. 1.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF : Senado, 1988, p. 59-60.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária**. Brasília, DF : Ministério da Justiça, 2012. 504 p.

BURSIK, Robert Jr. Social Disorganization and Theories of Crime and Delinquency: Problems and Prospects. In: HENRY, Stuart; EINSTADTER, Werner (Ed.). **The Criminology Theory Reader**, New York : New York University Press. 1988. p. 519-522.

CAP-SMSU (Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria Municipal de Segurança Urbana). **Comandos Operacionais e Inspetorias Regionais**. *Publicação eletrônica* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <evian.e@uol.com> em 24 ago. 2013. 3 p.

CAP-SMSU (Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria Municipal de Segurança Urbana). **Comandos Operacionais e Inspetorias Regionais**. *Publicação eletrônica* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <evian.e@uol.com> em 26 ago. 2013. 1 p.

CARNEIRO, Piquet Leandro; TORRIGO, Miriam. **Segurança Pública e Dinâmicas Interurbanas: Diagnóstico e Desenho de Políticas no Município de Santos**. São Paulo : Universidade de São Paulo, 2009. 117 p.

CASTRO, Claudio de Moura. *A prática da pesquisa*. 2. ed. São Paulo : Pearson Prentice Hall, 2006. 190 p.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre : Artmed, 2010. 293 p.

DIAS NETO, Theodomiro. **Policiamento Comunitário e Controle sobre a Polícia – A Experiência Norte-Americana**. São Paulo : IBCCRIM, 2000. p. 44 a 45 .

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana: O modelo na nova prevenção**. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais : Fundação Getulio Vargas, 2005. p. 102 a 104.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. Tradução Gilson Cesar Cardoso de Souza. 20. ed. São Paulo : Perspectiva, 2005. 174 p.

ENAM – Escola Nacional de Mediação e Conciliação. Ministério da Justiça, 2013, p. 19.

FELSON, Marcus. **Crime and Nature**. Thousand Oaks : Sage Publications. 2006. 408 p.

GARCEZ, José Maria Rossani. NEGOCIAÇÃO. ADRS. MEDIAÇÃO. CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM. – 2^a. edição, revista. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2004, p. 1-261.

GARCEZ, José Maria Rossani. NEGOCIAÇÃO. ADRS. MEDIAÇÃO. CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM. – 2^a. edição, revista. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2004, p. 261. (*apud* YARN, Douglas E. *Dictionary of Conflict Resolution*. São Francisco: Ed. Jossey-Bass Inc., 1999. p. 272; AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Estudos em arbitragem, mediação e negociação*. Brasília: Ed. Grupos de Pesquisa, 2004. v. 3, p. 313).

GOITIA, Vladimir. Conquista de território e de confiança. **Soluções e desafios**. São Paulo, ano 2, ed. 2, p. 14-21, mar-abr-mai. 2011.

HARVEY, David. Condição Pós Moderna. Cap. 13- Pós Modernismo na Cidade. São Paulo: Ed. Loyola, 16^a. ed., maio de 2007, p. 89. (Título Original: *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. David Harvey, 1989. Brasil Blackwell Ltd. 108 Cowley Road, Oxford OX4 1JF, UK)

KAHN, Tulio; ZANETIC, André. O Papel dos Municípios na Segurança Pública. Estudos Criminológicos. São Paulo, jul. 2005. Disponível em: <http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/downloads/manual_estudos_criminologicos_4.pdf>. Acesso em 17 ago. 2013, p. 50 e 52.

McELROY, Jerome E.; COSGROVE, Colleen A.; SADD, Susan. **CPOP: The Research – An Evaluative Study of the New York City Community Patrol Officer Program**. New York : The Vera Institute of Justice. 1990. 268 p.

MONET, Jean Claude. Polícias e Sociedades na Europa. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros (Série Polícia e Sociedade; n. 3). – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001, p. 129. - Título do Original: *Polices et Sociétés en Europe*.

MUNIZ, Mirian Blanco. *'Diferente da Sentença, Mediação Restaura Comunicação'* <http://www.conjur.com.br/2013-ago-18/entrevista-mirian-blanco-muniz-mediadora-psicologa-terapeuta-familiar> - (entrevista 18/08/2013 a Miriam Blanco Muniz, feita por Alessandro Cristo) – acesso em 18/08/2013 - p. 1

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende; TONELLI, Dany Flávio; PEREIRA, José Roberto. O problema da (in)segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 7, n. 1, p. 8-22, fev-mar. 2013.

PROGRAMA DE METAS. Prefeitura de São Paulo. Gestão 2013-2016. p. 29.

REINER, Robert. A Política da Polícia. Capítulo 2 – Ascensão e Queda da Legitimidade da Polícia, 1856-1991. Tradução Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Editora da Universidade da USP, 2004. Título Original: The Politics of the Police.

ROCHA, Alexandre Pereira da. Polícia, Violência e Cidadania: O Desafio de se construir uma Polícia Cidadã. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v. 7, n. 1, p. 84-100 – fev-mar 2013.

SALLES, Carlos Alberto de et al. A experiência do núcleo de estudos de meios de solução de conflitos (NEMESC). **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, June 2010. Disponível http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000100005&Ing=en&nrm=iso. acesso em 20.08.2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S1808-24322010000100005>.

VIEIRA, Sonia. **Como escrever uma Tese**. 6. ed. São Paulo : Atlas, 2008. 138 p.

ZANI, Paulo da Rocha. Título: ADAPTAÇÃO, DESCOMPASSO OU TRANSFORMAÇÃO: ESTADO E SOCIEDADE EM TEMPOS DE MUDANÇA ESTRUTURAL DO CAPITALISMO. Subtítulo: MEDIAÇÃO DE CONFLITO COMO FORMA DE POLÍTICA PÚBLICA. PIBIC, 2011, p. 3 http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/adaptacaodescompasso_ou_transformacao_estado_e_sociedade_em_tempos_de_mudanca_estrutural_do_capitalismo.pdf – acesso em 20.08.13

SÃO PAULO (Estado). Decreto-lei nº 217, de 8 de abril de 1970. Dispõe sobre a constituição da Polícia Militar do Estado de São Paulo, integrada por elementos da Força Pública do Estado e da Guarda Civil de São Paulo. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto%20lei/1970/decreto-lei%20n.217,%20de%2008.04.1970.htm>>. Acesso em 2 ago. 2013. 5 p.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 10.115, de 15 de setembro de 1986. Cria a Guarda Civil Metropolitana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1986/1011/10115/lei-ordinaria-n-10115-1986-cria-a-guarda-civil-metropolitana-e-da-outras-providencias-2009-02-25.html>>. Acesso em 2 ago. 2013. 2 p.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 10.272, de 06 de abril de 1987. Institui a carreira de Guarda Civil Metropolitana, estabelece a escala de vencimentos própria, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1987/1027/10272/lei-ordinaria-n-10272-1987-institui-a-carreira-de-guarda-civil-metropolitano-estabelece-escala-de-vencimentos-propria-e-da-outras-providencias-2001-03-20.html>>. Acesso em 31 jul. 2013. 7p.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 11.426, de 18 de outubro de 1993. Cria a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1993/1142/11426/lei-ordinaria-n-11426-1993-cria-a-secretaria-municipal-do-verde-e-do-meio-ambiente-svma-cria-o-conselho-municipal-do-meio-ambiente-e-desenvolvimento-sustentavel-cades-e-da-outras-providencias-1993-10-18.html>>. Acesso em 31 jul. 2013. 28p.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 12.824, de 07 de abril de 1999. Altera a redação do art. 1º da Lei nº 10.115, de 15 de setembro de 1986, modificada pelo art. 40 da Lei nº 11.426, de 18 de outubro de 1993. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=08041999L%20128240000>. Acesso em 31 jul. 2013. 1p.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.396, de 26 de julho de 2002. Cria a Secretaria Municipal de Segurança Urbana - SMSU, e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27072002L%20133960000>. Acesso em 25 jul. 2013. 8 p.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.768, de 26 de janeiro de 2004. Dispõe sobre a organização do Quadro da Guarda Civil Metropolitana - QGC, da Prefeitura do Município de São Paulo, institui novo plano de carreira e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27012004L%20137680000>. Acesso em 17 ago. 2013. 11 p.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.866, de 01 de julho de 2004. Fixa as atribuições da Guarda Civil Metropolitana, cria Superintendência e cargos de provimento em comissão a ela vinculados e dispõe sobre a fiscalização do comércio ambulante. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=02072004L%20138660000>. Acesso em 31 jul. 2013. 4 p.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Segurança Pública. Cursos Ministrados no CFSU. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca_urbana/orgaos/centro_de_formacao/cursos/index.php?p=9284>. Acesso em 17 ago. 2013d. 2 p.