

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Volume 13

Número 1

Fevereiro/Março de 2019



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Expediente

Esta é uma publicação semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

ISSN 1981-1659

Rev. bras. segur. pública vol. 13 n.1 São Paulo fevereiro/março 2019

Comitê Editorial

Ludmila Ribeiro (Universidade Federal de Minas Gerais)
Samira Bueno (Fórum Brasileiro de Segurança Pública)

Conselho Editorial

Elizabeth R. Leeds (Centro para Estudos Internacionais (MIT) e Washington Office on Latin America (WOLA)/ Estados Unidos)
Antônio Carlos Carballo (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)
Christopher Stone (Nova Iorque/Estados Unidos)
Fiona Macaulay (University of Bradford – Bradford/ West Yorkshire/ Reino Unido)
Luiz Henrique Proença Soares (Fundação SEADE – São Paulo/ São Paulo/ Brasil)
Maria Stela Grossi Porto (Universidade de Brasília – Brasília/ Distrito Federal/ Brasil)
Michel Misse (Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)
Sérgio Adorno (Universidade de São Paulo – São Paulo/ São Paulo/ Brasil)

Assistentes Editoriais

David Marques
Isabela Sobral

Equipe RBSP

Samira Bueno, David Marques, Marina Pinheiro, Isabela Sobral, Dennis Pacheco e Eduardo Truglio

Capa e produção editorial

Eduardo Truglio

Endereço

Rua Amália de Noronha, 151, Cj. 405
Pinheiros, São Paulo - SP - Brasil - 05410-010

Telefone

(11) 3081-0925

E-mail

revista@forumseguranca.org.br

Apoio

Open Society Foundations e Ford Foundation.

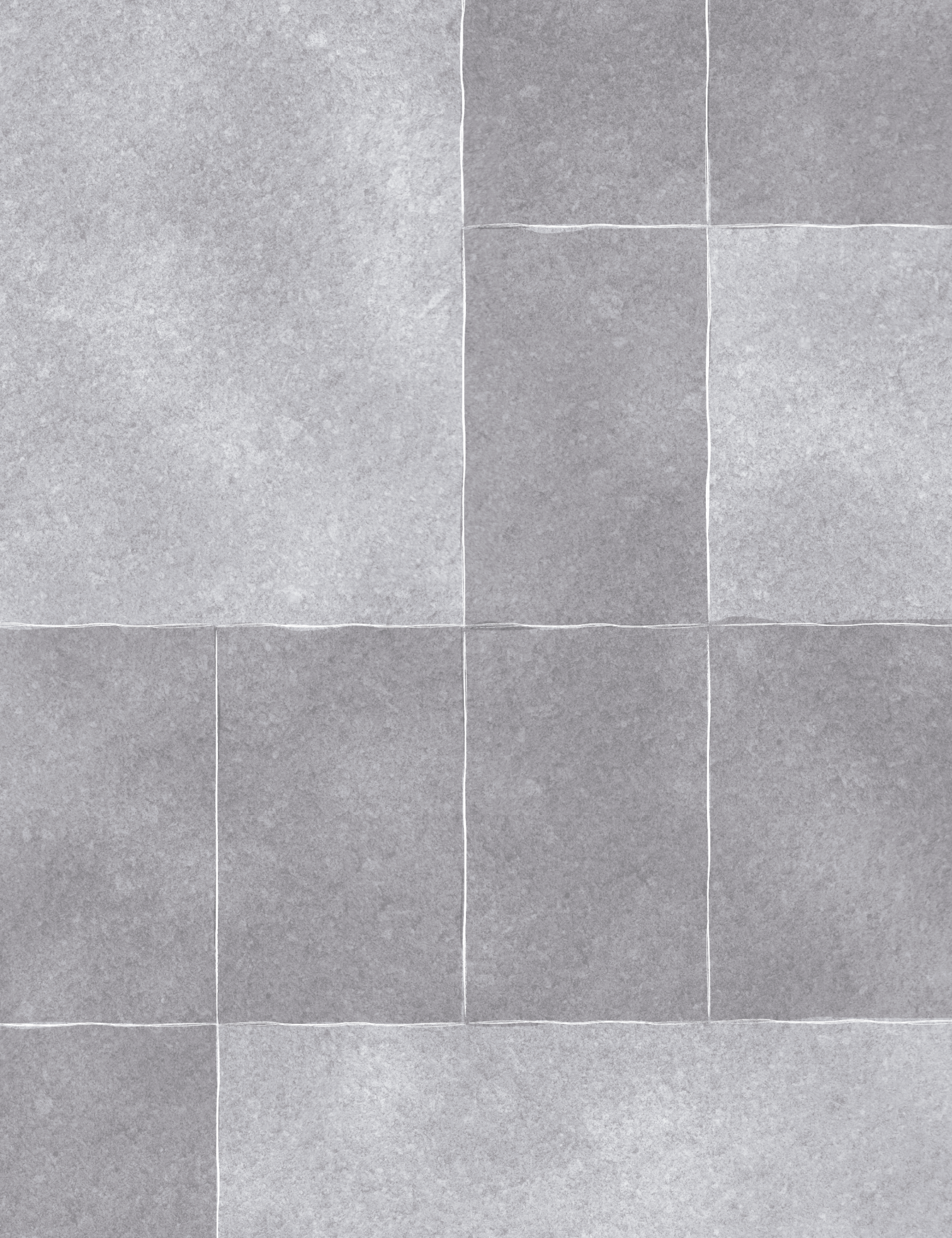
Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Elizabeth Leeds – Presidente de Honra
Elisandro Lotin de Souza – Presidente do Conselho de Administração
Renato Sérgio de Lima – Diretor Presidente
Samira Bueno – Diretora Executiva

Conselhos de Administração e Fiscal

Arthur Trindade Maranhão Costa
Ascânio Rodrigues Correia Junior
Cássio Thyone A. de Rosa
Cristiane do Socorro Loureiro Lima
Daniel Ricardo Cerqueira
Isabel Figueiredo
Jésus Trindade Barreto Jr.

Marlene Inês Spaniol
Paula Ferreira Poncioni
Thandara Santos
Camila Caldeira Nunes Dias
Edson Marcos Leal Soares Ramos
Sérgio Roberto de Abreu



A Unidade Integrada Pro Paz (UIPP) como novo paradigma da segurança pública no estado do Pará

Alexandro Napoleão Santana

Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba, Delegado de Polícia Civil do Estado do Pará, Docente do curso de Direito da UNAMA-Faculdade da Amazônia, Mestrando da Universidade Federal do Oeste do Pará, Especialista em Direito Ambiental, Gestão de Segurança Pública, Direito Penal e Processo Penal.

Jarsen Luis Castro Guimarães

Bacharel em Economia pela União das Escolas Superiores do Pará, Especialista em Educação Ambiental, Mestre em Economia Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Doutor pela Universidade Federal do Pará, Professor Associado 1 da Universidade Federal do Oeste do Pará, diretor do Instituto de Ciências da Sociedade.

Data de recebimento: 11/05/2018

Data de aprovação: 08/01/2019

DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.934

Resumo

Este artigo discute o modelo de segurança pública adotado pelo estado do Pará desde 2011 e seu potencial para a não judicialização desnecessária de conflitos. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, além da aplicação de entrevistas semiestruturadas, foram analisados os aspectos relacionados à gestão pública estratégica do estado ao longo de um processo histórico de integração entre instituições públicas policiais e a Fundação Pro Paz, bem como a utilização da mediação extrajudicial de conflitos, que representa uma alternativa aos mecanismos repressivos. Neste contexto, foram contabilizadas as demandas e os resultados alcançados por um Núcleo de Mediação de Conflitos (NUMEC) instalado em uma Unidade Integrada Pro Paz (UIPP), na cidade de Santarém. Entre todas as demandas adequadamente registradas, mais da metade foi resolvida com sucesso. Portanto, mostrou-se relevante promover a investigação dessa política pública estadual, que tem por objetivo o estabelecimento de um novo paradigma de prevenção e enfrentamento da violência por meio da mediação e da aproximação estrategicamente planejada entre diversos órgãos públicos e a sociedade em um inovador padrão de unidade policial.

Palavras -Chave

Segurança Pública; Gestão Pública; Integração; Mediação de Conflitos.

Abstract

The Pro Paz Integrated Unit (Uipp) as New Paradigm of Public Safety in the State of Pará

This article discusses a new model of public security adopted by the State of Pará since the year 2011, and its potential for unnecessary judicialisation of conflicts. Through a bibliographical and documentary research, in addition to the application of semi-structured interviews, the aspects related to the strategic public management of the State were analyzed along a historical process of integration between public police institutions and the Pro Paz Foundation, as well as the application of extrajudicial conflict mediation. In this context, the demands and results achieved by a Conflict Mediation Nucleus (NUMEC) installed in an Integrated Pro Peace Unit (UIPP) in the city of Santarém were recorded. Therefore, it has proved relevant to promote the investigation of this state public policy that aims to establish a new paradigm, which consists in the prevention and confrontation of violence through mediation and the strategically planned approach between several public agencies and society in one innovative standard of police unit.

Keywords

Public Safety; Public Management; Integration; Conflict Mediation.

Considerações iniciais

Historicamente, o fenômeno crime sempre foi enfrentado a partir de uma perspectiva meramente preventiva/retributiva, em que se visava tão somente a punição do criminoso por meio da repressão e da pena, o que não se mostrou capaz de dirimir as complexas interações entre as pessoas, como se observa até os dias de hoje. O atual estado de coisas leva à necessidade de ponderar o emprego de alternativas mais adequadas não apenas aos interesses do Estado, mas também às necessidades da sociedade. Constitucionalmente, a segurança pública é um dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos, competindo às polícias civis a apuração das infrações penais, exceto as militares e aquelas atribuídas à Polícia Federal, ao passo que às polícias militares cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, subordinadas ambas aos governadores dos estados e do Distrito Federal (BRASIL, 1988).

Destarte, observa-se, com base no texto constitucional, a previsão de dois órgãos policiais responsáveis pela segurança pública da sociedade em âmbito estadual. Tal divisão e a possível unificação dessas instituições em todos os estados-membros

da Federação têm sido cada vez mais debatidas nos meios legislativos, jurídicos e acadêmicos. Não obstante esta discussão, no estado do Pará verifica-se a implementação de um planejamento estratégico de integração entre as duas instituições policiais há algum tempo e de maneira cada vez mais efetiva. Tal aproximação teve início em 1999, com a criação do Instituto de Ensino de Segurança Pública (IESP), o qual congrega no mesmo ambiente os cursos de formação e especialização de policiais civis e militares, além de atividades voltadas aos bombeiros militares e outros profissionais ligados ao sistema de segurança pública paraense (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2018).

A partir de 2011, a gestão pública estadual das instituições policiais iniciou, por meio de uma nova política de segurança, a adoção do programa de Unidade Integrada Pro Paz (UIPP), da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP), em parceria com a Fundação Pro Paz. No âmbito desse programa, algumas antigas Delegacias de Polícia foram remodeladas e outras, criadas, de modo que as polícias civil e militar estão instaladas no mesmo ambiente, sem vínculo hierárquico entre si, e sim subordinadas à SEGUP,

pastas responsável pelo comando da segurança pública. Com esta medida, garantiu-se a um só tempo e local a integração, a economia de recursos e, conseqüentemente, a otimização da prestação dos ser-

viços de segurança à sociedade. A primeira experiência teve início em 9 de dezembro de 2011, com a implantação da UIPP da Terra Firme, localizada no bairro homônimo da capital do estado, Belém (Figura 1).

Figura 1 - UIPP do Santarenzinho, Santarém/PA



Fonte: Arquivo pessoal.

O programa de UIPP ainda contempla uma equipe multidisciplinar da Fundação Pro Paz, instalada na unidade policial, composta por assistentes sociais, pedagogos, psicólogos e outros profissionais, que têm a incumbência de promover atividades de aproximação com a sociedade e a mediação extrajudicial de conflitos em sintonia com as polícias. Em razão desta nova metodologia, disputas existentes entre os cidadãos são conduzidas por um terceiro estranho ao conflito: o mediador, servidor público estadual, devidamente treinado para a função, e integrante do Núcleo de Mediação de Conflitos (NUMEC) da UIPP.

Desta feita, podem ser objeto da mediação desde atritos cotidianos de famí-

lia, desentendimentos entre professores e alunos, desavenças de vizinhos, até determinados crimes de baixa ofensividade e certos ilícitos civis que dependam da manifestação de vontade das partes, perseguindo o mediador uma alternativa mutuamente vantajosa para apaziguar os ânimos sem impor a sua própria vontade. Este novo paradigma na gestão pública da segurança com viés comunitário e preventivo, em que se privilegiam a integração entre os órgãos policiais e a sua aproximação com a sociedade, ao lado da busca por uma composição amigável entre as partes conflitantes, caracteriza um sistema organizado de funções essenciais à vida social em franco desenvolvimento na Região Norte do nosso país.

Finalmente, apesar de todo o seu potencial promissor, há que se ponderar até que ponto tal política pública tem sido priorizada pelo governo estadual e efetivamente tem alcançado os fins aos quais se propõe. Ademais, convém analisar a correlação existente entre as demandas mais recorrentes e os resultados das mediações realizadas por um NUMEC, verificando-se, assim, o número de procedimentos policiais e processos judiciais evitados pela ação mediadora proposta pelo órgão. Para tanto, serão considerados dados do NUMEC da UIPP do Santarém, localizada na cidade de Santarém (a mais de 700 km de distância da capital Belém), pelo recorte temporal de fevereiro de 2016 a janeiro de 2018.

Planejamento e gestão estratégicos na segurança pública

O modelo de integração policial paraense

Diariamente, numerosos fatos são levados ao conhecimento da autoridade policial estadual, a qual deve lançar mão de sua formação técnico-jurídica para adotar o melhor procedimento em face do caso concreto. Não raramente, a práxis profissional tem demonstrado que o Delegado de Polícia acaba por fazer as vezes de mediador, psicólogo, assistente social, religioso, enfim, toda sorte de funções para as quais não foi preparado. Tal situação leva aquele policial, bem como seus agentes e policiais militares de maneira geral, a direcionar grande parte de sua atenção e recursos disponíveis a ocorrências que poderiam ser mais bem solucionadas por outros profissionais com formação mais adequada.

Além do desvio de função suportado, a fim de bem atender a população, percebe-se que a segregação da atividade coercitiva policial traz inconvenientes, sobretudo quanto à comunicação entre as instituições. Cada polícia está subordinada a uma chefia, adota rotinas administrativas próprias e há, ainda, diferenças enormes entre o regime de trabalho de natureza civil e o militarizado, apesar de estarem submetidas ao mesmo governador. Estes e outros fatores têm sido discutidos nos últimos anos com sugestões de unificação das polícias tramitando no parlamento nacional, como as Propostas de Emenda Constitucional 430/2009 e 51/2013, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente.

Contudo, a iniciativa paraense de integrar a formação dos policiais no mesmo local, o IESP, desde 1999, é uma forma bastante auspiciosa de mitigar os efeitos negativos da separação institucional. Naquele centro de formação, encontram-se as Academias de Polícia Civil e Militar, onde os futuros policiais são instruídos por professores oriundos de todas as instituições de segurança pública, realizando, ainda, algumas atividades conjuntas entre si, estreitando os laços de respeito e o aprendizado policial.

Como referido, a pasta da segurança pública paraense está confiada a uma secretaria, a Segup, que integra o Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SIEDS). A secretaria é composta atualmente pelos seguintes órgãos: Polícia Militar do Pará, Corpo de Bombeiros Militar do Pará, Polícia Civil do Estado do Pará, Departamento de Trânsito do Estado do Pará, Superintendência do Sistema

Penitenciário do Estado do Pará e Centro de Perícias Científicas “Renato Chaves” (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2018).

Na estrutura da Polícia Civil do Estado do Pará existem diversas diretorias, destacando-se a Diretoria de Polícia Metropolitana e a Diretoria de Polícia do Interior, às quais estão subordinadas as unidades policiais operacionais de atendimento direto à população, como Seccionais de Polícia e Delegacias de Polícia, Unidades Integradas de Polícia e as Unidades Integradas Pro Paz.

Atentos ao cenário atual, autores como Bueno et al. (2016, p. 59-60) destacam a necessidade de uma transformação nacional na segurança pública:

[...]. Velhas formas de resolver conflitos e administrar crimes persistem, todavia elas não estão mais sozinhas no cenário e veem seu espaço ser disputado por novos discursos e novos modos de fazer, certamente minoritários, mas indelévels. Diferentemente do que ocorreu com Judiciário e Ministério Público, as mudanças no cotidiano policial não são decorrentes de mudanças legislativas, da introdução de novos tipos criminais ou de reformas processuais; são decorrentes de tensões introduzidas pelo tema da gestão policial e da necessidade de gerir melhor as políticas públicas de segurança.

O modelo de integração policial efetivado pelo Pará, em que se estimula a interação dos profissionais desde a sua formação e com a implementação de unidades policiais conjuntas como a UIPP, embora não haja uma relação direta entre a formação integrada e o programa da Fundação

Pro Paz, caracteriza um novo padrão.

A Fundação Pro Paz e o seu programa UIPP

Em 2004, o estado do Pará deu início a uma política pública de valorização da vida, redução da criminalidade e aproximação da estrutura administrativa da sociedade. O marco inicial desta política foi a criação do programa de governo denominado Pro Paz, vinculado à Casa Civil do governo, como principal órgão fomentador de ideias voltadas para a infância e a juventude. As atribuições do programa foram aumentando à medida que os resultados eram atingidos e, assim, em 2013, passou a ser considerado uma política de Estado, segundo a qual se consagraram conceitos como “cultura de paz” e “não violência”, bandeiras pelo fortalecimento das relações humanas e assistência social (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2015).

Para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco (2010, p. 11-12):

A cultura de paz está intrinsecamente relacionada à prevenção e à resolução não violenta dos conflitos. É uma cultura baseada em tolerância e solidariedade, uma cultura que respeita todos os direitos individuais, que assegura e sustenta a liberdade de opinião e que se empenha em prevenir conflitos, resolvendo-os em suas fontes, que englobam novas ameaças não militares para a paz e para a segurança, como a exclusão, a pobreza extrema e a degradação ambiental. A cultura de paz procura resolver os problemas por meio do diálogo, da negociação e da mediação, de forma a tornar a guerra e a violência inviáveis. [...] E falar em cultura de paz é falar dos valores essenciais à vida democrática.

ca. Valores como igualdade, respeito aos direitos humanos, respeito à diversidade cultural, justiça, liberdade, tolerância, diálogo, reconciliação, solidariedade, desenvolvimento e justiça social.

Em 2015, o Pro Paz atingiu seu ápice administrativo ao ser elevado à categoria de Fundação, por meio da Lei 8.097, de 1º de janeiro de 2015, tornando-se uma entidade da administração direta, vinculada ao Gabinete do Governador, com o fim de formular, coordenar, implementar, articular e integrar as políticas públicas para a infância, adolescência, juventude e a mulher em situação de violência ou vulnerabilidade. Em sua estrutura organizacional estão inseridos sete programas de cunho social, como Pro Paz Diversidade, Pro Paz Mulher, Pro Paz Juventude, e um deles voltado especificamente à integração com os órgãos de segurança pública em atuação nas UIPP (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2015):

A UIPP é um modelo inovador de fazer segurança pública e garantir direitos no estado do Pará, pois promove a articulação entre o poder público estadual e a comunidade para a integração de ações públicas de proteção e inclusão social, com base na cultura da paz e na filosofia de polícia comunitária – tanto o Estado, quanto a população local devem ser protagonistas na resolução de conflitos que afetam a segurança pública, acentuam problemas relativos à criminalidade e dificultam o propósito de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

Nas palavras da Delegada de Polícia Civil Silvia Andreia Pedroso do Rego, titular da Diretoria de Prevenção Social da Violência e da Criminalidade (DIPREV), da Segup, que atenciosamente esclareceu

os aspectos desta nova metodologia, a criação da UIPP é uma iniciativa que representa um modelo de gestão de programas de segurança pública voltada à participação da comunidade. Sua finalidade é atuar conforme a ótica da parceria e da integração entre a segurança pública, os órgãos de proteção social e a comunidade, sob a coordenação da Segup. Segundo a policial, as UIPP devem contar em sua estrutura com Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, NUMEC, programa de inclusão digital, área de esporte e lazer e espaço para outros órgãos do SIEDS, porém, esta configuração ideal depende da necessidade e da conveniência em cada localidade atendida pelo programa.

A filosofia de polícia comunitária, em que o cidadão é cliente e parceiro dos agentes do sistema de segurança pública, resgatando e fortalecendo a confiança da população, é outro objetivo do Pro Paz nas UIPP, como explicado por Rego. Ademais, com a redução da violência e da criminalidade, a inclusão social será promovida como consequência direta, em sua opinião. Para garantir a continuidade das ações e devido ao cenário econômico da atualidade, houve a necessidade de realizar uma reengenharia dos projetos, o que levou ao surgimento do modelo de Unidade Integrada de Policiamento (UIP), que compartilha da mesma filosofia da UIPP, fortalecida com a presença das polícias civil e militar em cada unidade, em que pese a ausência dos projetos sociais integrados. Até dezembro de 2018, 78 novas unidades nos modelos UIP e UIPP haviam sido inauguradas pelo governo estadual.

Dentro do planejamento estratégico traçado pela Segup, em parceria com a

Fundação Pro Paz, promoveu-se um forte aparato jurídico concebido para a implementação e expansão do programa, como destacado pela delegada Silvia Rego, que assinalou o seguinte histórico legal: (a) Lei nº 5.944, de 2 de fevereiro de 1996, de criação do Sistema de Segurança Pública e do Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP); (b) Portaria SEGUP nº 031/2011, de 31 de março de 2011, de criação do Comitê de Implantação da primeira UIPP da Terra Firme; (c) Lei nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011, que estabelece a reorganização do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SIEDS); (d) Resolução nº 171/2011 do CONSEP, 26 de agosto de 2011, que define diretrizes gerais para políticas de Estado; (e) Lei nº 7.773/2013, de 23 de dezembro de 2013, que trata da Organização do Programa Pro Paz – Presença Viva por uma Cultura de Paz; (f) Portaria Conjunta nº 25/2015GAB/SEGUP/FPROPAZ/SEEIPS.

A despeito de todo o esforço aplicado, existem alguns ajustes que devem ser realizados, sobretudo no aporte de pessoal nas UIPP e UIP para a condução dos objetivos sociais do Pro Paz. Ocorre que, especialmente no interior do estado, algumas unidades têm sido inauguradas e entregues à população sem que haja a lotação de servidores da fundação, o que acarreta seu funcionamento parcial, contando apenas com os efetivos policiais. Nestes casos, a diretora Silvia Rego apontou a necessidade de criar parcerias entre o governo estadual e as prefeituras, a fim de destacar profissionais dos municípios para que atuem nas UIPP e UIP e realizem as atividades que irão beneficiar as populações locais. Diante da ausência destes profissionais, os

policiais acabam prestando apenas os serviços comuns de uma delegacia, uma vez que não recebem o treinamento para atuar como mediadores de conflitos.

O antigo coordenador do Pro Paz em Santarém, pedagogo Éder Rodrigo Riker Marinho, também contribuiu com esta pesquisa falando da sua experiência à frente do programa. O profissional, então contratado pela Fundação Pro Paz, além de coordenador local, atuava como mediador de conflitos em duas UIPP (Santarezinho e Nova República), contando com o apoio de psicólogas e assistentes sociais, bem como de funcionários administrativos, da fundação e da administração municipal. Ele reconheceu a importância do programa para a comunidade, que é atendida de maneira mais rápida e acolhida pela atuação de profissionais não policiais no ambiente da UIPP, o que facilita a interlocução em muitas situações. O ex-coordenador ainda destacou a sensação gratificante proporcionada pela realização das sessões de mediação de conflitos, nas quais era possível promover uma escuta franca das angústias que acometiam as pessoas, o que permitia a busca por uma solução negociada capaz de evitar que consequências mais graves acontecessem. E isto representava uma ação de prevenção da criminalidade e da violência, além do resgate de relacionamentos estremecidos.

A mediação de conflitos como alternativa

No Brasil contemporâneo, experimenta-se um momento de demasiada judicialização que, a rigor, não tem sido capaz de satisfazer os anseios da população. A promulgação da Constituição cidadã, em 1988, garantiu uma profusão de direitos a

uma sociedade que fora obrigada a conviver com um regime opressor ao longo de mais de 20 anos ininterruptos.

O acesso à justiça tornou-se muito mais facilitado e com isso o fenômeno da judicialização dos conflitos tornou o sistema judiciário uma máquina extremamente lenta e pesada. É em função deste cenário que se torna necessário o emprego de modernas técnicas de autocomposição como os 'Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos' (*Alternative Dispute Resolution – ADR*, em inglês), na condição de políticas públicas.

Nas últimas décadas, diversas iniciativas têm sido apreciadas na busca de alternativas capazes de satisfazer não apenas o Estado-juiz, que se apropriou dos conflitos interpessoais, mas também o cidadão em seus anseios como sujeito de direitos e ator social consciente não só de seus deveres, mas sabedor e exigente de políticas públicas cada vez mais voltadas às suas necessidades. É possível perceber uma significativa mudança de paradigma no tratamento dos conflitos, o que vem ao encontro de uma visão moderna de garantir justiça:

Reintroduzir a vítima no processo de resolução dos problemas derivados do crime, dando-lhe voz e permitindo-lhe reapropriar-se do conflito, é um provimento relegitimante, que restabelece a confiança da coletividade no ordenamento muito mais do que a ilusão preventiva derivada da cominação da pena, além de afastar o direito penal do papel de vingador público (SICA, 2007, p. 5).

O histórico dos ADR remete aos Estados Unidos da América, na década de 1970, onde tal sistemática foi criada e

desenvolvida baseando-se na participação ativa do indivíduo na solução de seu problema com o apoio de um terceiro facilitador do diálogo, que agisse com imparcialidade, eficiência e confidencialidade. Sua aplicação poderia se dar tanto antes quanto depois da instauração do processo judicial, a fim de preveni-lo ou facilitar a sua resolução, na hipótese de já estar em curso. Desta feita, chegado ao Poder Judiciário, o conflito seria direcionado ao método mais indicado, visando a economia de tempo e dinheiro para os jurisdicionados e também para a administração, dentro de uma perspectiva voltada à efetivação dos direitos fundamentais do cidadão (SICA, 2007).

A busca por opções é imprescindível, pois, dentro de uma visão mais abrangente, o sistema de justiça penal, centrado na retribuição, encontra-se diante de uma crise de eficiência. No tocante ao método da mediação de conflitos, encontramos a seguinte definição:

[...] é um processo de resolução dos conflitos no qual é deixado às partes, por inteiro, o poder, e consequentemente a responsabilidade, de decidir se e como encontrar uma solução ao conflito, na presença de um ou mais mediadores, cuja tarefa exclusiva é facilitar a comunicação. A imparcialidade dos mediadores não diz respeito apenas aos interesses das partes, mas também refere-se às relações de poder entre as partes: o acordo a que se chega na mediação não tem as características de “compromisso” que fixa de uma vez por todas um equilíbrio entre os interesses em jogo e que se funda, necessariamente, no desequilíbrio das posições iniciais das partes, mas sim aquele de um pacto baseado na progressiva (re)construção de uma relação entre as partes [...] (SICA, 2007, p. 50).

Consciente deste contexto contemporâneo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução 125/2010, de 29 de novembro de 2010, segundo a qual foi estabelecida a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses do Poder Judiciário, criando os juízos de resolução alternativa de conflitos. Tal resolução leva em consideração, entre outros aspectos, que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças.

Todavia, conforme destacado por Cabral (2017), a Resolução 125/2010 sofreu alterações em 2016 com a aprovação do novo Código de Processo Civil (CPC), Lei 13.105/2015, que revogou seu antecessor de 1973 e implementou os métodos alternativos de solução de conflitos em meio a suas normas fundamentais, como se observa a seguir:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (BRASIL, 2015).

Na esteira do novo CPC, a Lei 13.140/2015, conhecida como Lei da Mediação, dispôs sobre a mediação en-

tre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos na administração pública. Tal legislação definiu em seu artigo 1º, parágrafo único, que a mediação é uma atividade técnica exercida por terceiro imparcial, sem poder decisório, escolhido ou aceito pelas partes para auxiliá-las e estimulá-las a identificar ou desenvolver soluções consensuais. Em seu artigo 2º, a lei estabeleceu os princípios orientadores da mediação, a exemplo do que foi feito pelo CPC, sendo os seguintes: imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa fé.

Nos termos dessa lei, os mediadores são judiciais ou extrajudiciais, considerados servidores públicos para fins penais, quando no exercício de suas funções ou em razão delas, e recaindo sobre eles as mesmas hipóteses de impedimento e suspeição que atingem os juízes. Os mediadores judiciais são designados pelo tribunal ou escolhidos pelas partes e, além disso, devem ser pessoas capazes, graduadas há pelo menos dois anos em curso de nível superior e devidamente capacitadas para o desempenho da função. Em relação aos extrajudiciais, a lei exigiu apenas que sejam pessoas civilmente capazes e que contem com a confiança das partes, além de capacitação para a mediação, mesmo sem formação de nível superior (BRASIL, 2015).

Uma unidade policial, por sua proximidade com a população e em razão de ser um desaguadouro natural de toda sorte de conflitos e controvérsias cotidianas, é um dos órgãos mais indicados a utilizar tais ferramentas alternativas, ampliando a

resolução de conflitos ainda no seu nascedouro, de maneira extrajudicial. Logo, como já destacado, o estado do Pará tem apostado nesta opção promovendo a mediação de conflitos extraprocessual no âmbito dos NUMEC inseridos nas UIPP (Figura 2) e geridos pela Fundação Pro Paz, em uma firme parceria com a Polícia Civil e, ainda, com a participação da Polícia Militar. Vale enaltecer, no caso específico da UIPP em análise nesta pesquisa, que o relacionamento entre as instituições e seus servidores é extremamente harmonioso, com cada um ciente de suas atribuições, o que tem garantido um bom ambiente de trabalho e adequado atendimento ao público.

Na UIPP, qualquer cidadão pode demandar pelos serviços à sua disposição, quando se considerar prejudicado por alguém, recebendo um primeiro atendimento do NUMEC. Em outras situações, a Polícia Militar, quando acionada, conduz os envolvidos à unidade, onde a sessão de mediação é realizada pelo mediador. Caso haja necessidade, diante da impossibilidade de se chegar a um consenso entre as partes envolvidas no conflito ou por vedação legal, a demanda é encaminhada à Polícia Civil, que se responsabiliza pela instauração do procedimento policial apropriado a ser remetido ao Poder Judiciário.

Figura 2 - Sala de mediação de conflitos do NUMEC/ UIPP do Santarenzinho. Santarém (PA).



Fonte: Arquivo pessoal.

Em outros estados há mais iniciativas neste sentido, com metodologias diversas, mas objetivos comuns, como o Núcleo Especial Criminal – NECRIM, da Polícia Civil do Estado de São Paulo; Programa Mediar, da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul; e Programa de Mediação de Conflitos, da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais.

Local de estudo e eficiência da mediação de conflitos

Fundada em 22 de junho de 1661, a cidade de Santarém está localizada na região oeste do estado do Pará, na Mesorregião do Baixo Amazonas, às margens dos Rios Tapajós e Amazonas. Santarém, conhecida como “Pérola do Tapajós”, desponta como cidade de porte médio de extrema importância na Amazônia Oriental, notabilizando-se como centro urbano, comercial, financeiro e cultural no oeste paraense (PEREIRA, 2009). É a terceira cidade mais populosa do estado e abriga a sede da Região Metropolitana de Santarém, que ainda inclui os municípios de Belterra e Mojuí dos Campos em sua composição (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM, 2017).

De acordo com dados oficiais, a população estimada de Santarém supera 294 mil pessoas, ocupando uma área territorial de 22.887,080 km², localizada estrategicamente entre as cidades de Belém, capital paraense, e Manaus, capital do estado do Amazonas, de maneira quase equidistante (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM, 2017).

A UIPP do Santarenzinho, onde se localiza o NUMEC objeto deste estudo, está situada na região oeste de Santarém e tem

sob sua responsabilidade circunscricional dez bairros, que totalizam 31.177 habitantes, distribuídos em 8.579 residências. Além disso, em 2016, foi inaugurado o Residencial Salvação, do programa federal Minha Casa Minha Vida, com 3.081 residências. Desta forma, chega-se à estimativa oficial de pouco mais de 43.000 habitantes na região (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM, 2017).

Destaque-se que, em 2012, uma gigantesca área particular às margens da principal avenida daquela região foi ocupada irregularmente, chamada de invasão Vista Alegre do Juá. Até o momento, não se obtiveram dados oficiais sobre a população que ali habita e o total de residências construídas. Tal área encontra-se em litígio por pertencer a uma empresa privada, que tenta a sua reintegração na posse do terreno há anos, bem como pelo fato de a ocupação ter avançado sobre uma área de proteção ambiental próxima ao Rio Tapajós.

Assim, são considerados os bairros: Alvorada, Amparo, Conquista, Elcione Barbalho, Maracanã e Maracanã I, Nova Vitória, Novo Horizonte, Residencial Salvação, São Cristóvão e Vista Alegre do Juá, além do bairro do Santarenzinho propriamente dito.

Atualmente, o NUMEC da UIPP do Santarenzinho, responsável pelo atendimento dessa população, é formado por um auxiliar administrativo e uma assistente social devidamente treinada (mediadora), havendo mais servidores atuando na outra UIPP local, situada na região da Nova República. Ademais, a cidade também conta com uma terceira UIPP, localizada no

distrito de Alter do Chão, onde labutam apenas policiais civis e militares.

Os dados a serem apresentados a seguir, cedidos pelo NUMEC com aquiescência da Fundação Pro Paz, demonstram abertamente a efetividade do projeto sobre crimes considerados de menor potencial ofensivo, bem como no que se refere a ilícitos de natureza civil como cobranças de dívidas, acidentes de trânsito, danos culposos, entre outras ocorrências não criminais passíveis de deliberação entre as partes.

Aclare-se que é considerado crime de menor potencial ofensivo aquele delito cuja pena máxima não ultrapassa os dois anos de prisão. Em nossa legislação, muitos destes crimes dependem de uma manifestação de vontade da vítima para serem apreciados pela justiça criminal (CUNHA, 2016). E é sobre tais casos que a mediação funciona como ferramenta de reconstrução de relacionamentos, sem a obrigatoria intervenção judicial nas questões.

Na Tabela 1 elenca-se o número de demandas criminais de ameaça, lesão corporal leve, crimes contra a honra (calúnia, difamação e injúria) e dano (doloso) – ocorrências mais frequentes na região – e, ao final, a coluna “outros”, que engloba crimes diversos praticados em menor proporção e ilícitos civis variados.

Na coluna dedicada aos bairros (Tabelas 1 e 2), a linha “Outros locais” refere-se a pequenas comunidades integrantes da região e casos de bairros fora da circunscrição desta UIPP, mas que nela foram atendidos por decisão dos mediadores em razão de alguma ligação do episódio com moradores locais.

Além disso, para fins de análise dos dados coletados, os bairros limítrofes do Maracanã e Maracanã I foram unidos sob a denominação única de “Maracanã”, nas Tabelas 1 e 2.

Em seguida, a Tabela 2 exhibe os resultados dos atendimentos realizados pelo NUMEC, em razão da provocação de uma das partes, considerada a demandante da mediação, em conformidade com as informações elencadas na Tabela 1.

Saliente-se que uma vez mediada positivamente a demanda, temos o resultado “Sucesso”, assim como contrariamente consideramos a sessão de mediação como “Insucesso”. Toda vez que o demandante buscou atendimento, mas não retornou para os devidos procedimentos, atribuiu-se o resultado “Desistência”.

O “Encaminhamento” é fruto do direcionamento das partes a outro órgão oficial (Conselho Tutelar, Defensoria Pública, etc.), em virtude de sua demanda não estar entre aquelas atribuídas ao NUMEC ou à Polícia Civil para procedimento policial.

Por fim, deve ser destacado que muitas fichas de atendimento não foram adequadamente preenchidas pelos profissionais do NUMEC que trabalharam no órgão durante parte do período considerado pela pesquisa. Em razão disto, muitos dos documentos careciam de descrição do que fora concluído na demanda em análise, exibiam endereço das partes incompleto, indefinição do motivo da demanda apresentada, entre outras incoerências, o que obrigou à classificação de tais fichas como atendimento “Inconclusivo”. Contudo, tal

inconsistência não comprometeu a confiabilidade da pesquisa diante da totalidade de 349 atendimentos prestados pelo projeto ao longo de dois anos.

A propósito, a análise das fichas de atendimento possibilitou verificar, de maneira geral, que o resultado “Sucesso” teve expressiva colocação, representando 50,71% do total das demandas recebidas, ou seja, levando-se em consideração o universo de todas as fichas contabilizadas e variáveis pesadas (349 atendimentos). Ao se descartarem os resultados “Desistência”,

“Encaminhamento” e “Inconclusivo”, considerando-se apenas as demandas que efetivamente foram mediadas e cujo resultado os mediadores assinalaram claramente nas respectivas fichas (Sucesso x Insucesso), encontramos um resultado ainda mais significativo. Os mediadores do NUMEC da UIPP do Santarenzinho obtiveram um percentual de “Sucesso” (mediação bem-sucedida) de **92,18%** (177 ocorrências), em comparação a apenas 15 casos de “Insucesso” registrados.

Tabela 1 - Número de demandas atendidas, por tipo, segundo bairro. UIPP do Santarenzinho, Santarém (PA) – fevereiro de 2016 a janeiro de 2018.

Bairro	Ameaça	Lesão corporal leve	Crimes contra a honra	Dano	Outros	Total
Alvorada	4	3	4	7	15	33
Amparo	2	4	0	1	8	15
Conquista	2	4	0	3	4	13
Elcione Barbalho	9	3	8	2	3	25
Maracanã	17	5	6	7	15	50
Nova Vitória	4	1	2	2	3	12
Novo Horizonte	0	2	1	1	1	5
Residencial Salvação	12	2	6	5	10	35
Santarenzinho	24	4	11	9	25	73
São Cristóvão	4	2	5	4	9	24
Vista Alegre do Juá	11	2	3	3	26	45
Outros Locais	1	1	5	0	12	19
Total	90	33	51	44	131	349

Fonte: NUMEC da UIPP do Santarenzinho (2018).

Tabela 2 - Número de demandas atendidas, por resultado, segundo bairro. UIPP do Santarenzinho, Santarém (PA) – fevereiro de 2016 a janeiro de 2018.

Bairro	Sucesso	Insucesso	Desistência	Encaminhamento	Inconclusivo	Total
Alvorada	15	1	2	9	6	33
Amparo	5	2	1	6	1	15
Conquista	7	2	1	0	3	13
Elcione Barbalho	17	1	1	5	1	25
Maracanã	27	2	3	11	7	50
Nova Vitória	7	1	2	0	2	12
Novo Horizonte	4	0	1	0	0	5
Residencial Salvação	15	0	3	10	7	35
Santarenzinho	40	2	6	13	12	73
São Cristóvão	10	0	6	3	5	24
Vista Alegre do Juá	19	1	4	11	10	45
Outros Locais	11	3	0	4	1	19
Total	177	15	30	72	55	349

Fonte: NÚMEC da UIPP do Santarenzinho (2018).

Considerações Finais

O conteúdo aqui apresentado demonstrou que o planejamento e a gestão dos recursos públicos direcionados a políticas públicas de longo prazo, como se observa no Pará, tendem a levar a bons resultados, se as ações são implementadas estrategicamente, podendo firmar-se como novos paradigmas.

Neste artigo, foram destacados acontecimentos históricos marcantes quanto ao planejamento estratégico adotado no estado, como a inauguração de um instituto voltado à segurança pública, o IESP, em 1999, com o fim de integrar pela formação as forças policiais da SEGUP. E em 2004, a criação do programa de governo Pro Paz – que se tornou uma fundação em 2015 –,

para promover a assistência social no território paraense. Finalmente, em 2011, o lançamento da primeira UIPP, em Belém, unificou as duas propostas anteriores.

Ressalte-se que, no Brasil, o fim de um ciclo governamental e o início de um novo são sempre um período de grandes incertezas. Santos (2016, p. 37) acrescenta que “normalmente, a sociedade humana (em alguns casos) passa a se interessar no envolvimento das políticas públicas, essencialmente quando estas chegam ao seu favor”. É com base neste raciocínio que o reconhecimento deste novo modelo de gestão de instituições e conflitos deve ser perseguido, para que os atores sociais envolvidos e beneficiados por essa política possam pressionar os governantes por sua

sequência, a despeito da bandeira partidária no poder.

Sem embargo das dificuldades que possam ocorrer, a população paraense tem sido beneficiada pela comodidade e celeridade na prestação dos serviços públicos por meio do programa UIPP, na medida em que consegue ter acesso ao atendimento das polícias civil e militar em um mesmo ambiente, que ainda é compartilhado com os servidores da Fundação Pro Paz, que são os responsáveis por proporcionar atendimento nas mais diversas áreas da assistência social e promover a mediação de conflitos nos casos permitidos pela lei penal.

Nestes termos, a UIPP representa uma política pública que vai ao encontro dos anseios da sociedade. Porém, alguns ajustes são necessários, como o aumento do efetivo de mediadores pelo estado, sobretudo em certas localidades onde as unidades têm funcionado apenas com a presença de policiais. Nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, são os policiais civis que atuam na condição de mediadores extrajudiciais, tarefa esta desempenhada pelos profissionais da Fundação Pro Paz, no estado do Pará. Por isso, consideramos relevante incluir nos cursos de formação policial do IESP a capacitação dos agentes como mediadores extrajudiciais, o que representaria uma forma de suprir a ausência da fundação em certas unidades.

Conforme previsão processual penal, os conflitos de natureza criminal levados a efeito em uma unidade policial têm como destino obrigatório o Poder Judiciário, que deve conduzi-los por meio de proces-

sos criminais e cíveis, em que se busca a aplicação da pena e da indenização. Portanto, os dados apresentados nas Tabelas 1 e 2 deixam evidente a efetividade do programa, que obteve índices expressivos de sucesso na mediação de conflitos, o que, além de trazer a rápida satisfação da população, representa grande economia de recursos da Polícia Civil e do Poder Judiciário, pois cada mediação bem-sucedida representa um procedimento policial e um processo cível ou criminal a menos no sistema de justiça.

Por conseguinte, diante deste panorama, entendemos que políticas públicas desta natureza devem cada vez mais assumir protagonismo na condução dos conflitos, ainda mais com o advento de legislações incentivadoras da autocomposição das controvérsias. Assim, há de se garantir a satisfação dos cidadãos de forma mais célere, eficiente e humanizada, além de diminuir a carga processual. O poder público está incumbido constitucionalmente da promoção de atividades que visem o desenvolvimento harmonioso e isonômico da sociedade, o que pode conduzir a um convívio mais pacífico e coerente com a perspectiva dos Direitos Humanos, conforme diretrizes da Organização das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2002). Promover a mediação de conflitos de natureza extrajudicial na fase policial parece-nos estar em perfeita consonância com os objetivos do estado brasileiro, e por isso tem sido cada vez mais adotada como uma tendência Brasil afora. A mediação de conflitos merece ser cada vez mais incentivada e aperfeiçoada como novo paradigma capaz de garantir direitos e a satisfação dos anseios sociais em nosso país.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Decreto-lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 7 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 11 set. 2017.

BRASIL. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 11 set. 2017.

BRASIL. Lei 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias.... **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 11 set. 2017.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 49-85, jan./abr. 2016.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. A evolução da Conciliação e da Mediação no Brasil. **Revista FONAMEC**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 354-369, maio 2017.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal: parte geral** (arts. 1º ao 120). 4. ed. rev., amp. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Unidades Integradas Pro Paz (UIPPs) – Segurança pública e políticas públicas por uma Cultura de Paz**. Belém: Fundação Pro Paz, 2015. Disponível em: <<http://www.propaz.pa.gov.br/projetos/uipp/noticias/unidades-integradas-pro-paz-uipps-seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica-e-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-por>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Histórico**. Belém: Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social, 2018. Disponível em: <<http://www.segup.pa.gov.br/hist%C3%B3rico>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Polícia do Pará se aproxima do cidadão com trabalho das UIPPs**. Belém: Fundação Pro Paz, 2018. Disponível em: <<http://www.propaz.pa.gov.br/em/noticia/pol%C3%ADcia-do-par%C3%A1-se-aproxima-do-cidad%C3%A3o-com-trabalho-das-uipps>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Estrutura Organizacional**. Belém: Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social, 2018. Disponível em: <<http://www.segup.pa.gov.br/estrutura-organizacional>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Pro Paz – mais de 10 anos de atenção à pessoa em situação de vulnerabilidade**. Belém: Fundação Pro Paz, 2018. Disponível em: <<http://www.propaz.pa.gov.br/pt-br/content/pro-paz-%E2%80%93-mais-de-10-anos-de-at%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0-pessoa-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-vulnerabilidade-social-no-0>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

PEREIRA, José Carlos Matos. O papel de Santarém como cidade média na Amazônia Oriental. In: CASTRO, Edna (Org.). **Cidades na floresta**. São Paulo: Annablume, 2009. p. 329-352.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO PARÁ. **Governo do Estado inaugura novas Unidades Integradas de Polícia nos municípios de Aveiro e Trairão**. Belém: Polícia Civil do Estado do Pará, 2017. Disponível em: <<http://www.policiaivil.pa.gov.br/governo-do-estado-inaugura-novas-unidades-integradas-de-pol%C3%ADcia-nos-munic%C3%ADpios-de-trair%C3%A3o-e-aveiro>>. Acesso em: 12 out. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM. **Santarém**. Santarém: Prefeitura de Santarém, [ca 2017]. Disponível em: <http://www.santarem.pa.gov.br/pagina.asp?id_pagina=6>. Acesso em: 5 dez. 2017.

SANTOS, Maria Mirtes Cortinhas dos. **Educação ambiental e políticas públicas**: vivências nas escolas municipais. v. 11. Curitiba: CRV, 2016.

SICA, Leonardo. **Justiça restaurativa e mediação penal**: o novo modelo de justiça criminal e de gestão do crime. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

UNESCO. **Cultura de paz**: da reflexão à ação: balanço da Década Internacional da Promoção da Cultura de Paz e Não Violência em Benefício das Crianças do Mundo. Brasília: UNESCO; São Paulo: Associação Palas Athena, 2010.

UNITED NATIONS. **ECOSOC Resolution 2002/12**. Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters. Geneva: UN, 2002. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ecosoc/docs/2002/resolution%202002-12.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2018.





**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**