

Vicente Correia Domingues Neto

**MEDIAÇÃO DE CONFLITOS QUE ENVOLVEM ATORES ARMADOS NÃO
CONVENCIONAIS:**

Os novos desafios para o Programa Mediação de Conflitos como política de prevenção
social à criminalidade de base territorial

Belo Horizonte
2018

Vicente Correia Domingues Neto

MEDIAÇÃO DE CONFLITOS QUE ENVOLVEM ATORES ARMADOS NÃO
CONVENCIONAIS:

Os novos desafios para o Programa Mediação de Conflitos como política de prevenção
social à criminalidade de base territorial

Monografia apresentada ao curso de graduação em
Administração Pública da Escola de Governo Professor
Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como
requisito parcial para a obtenção de título de bacharel em
Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Luís Felipe Zilli do Nascimento

Belo Horizonte
2018

G671m Domingues Neto, Vicente Correia.
Mediação de conflitos que envolvem atores armados não convencionais [manuscrito] : novos desafios para o Programa Mediação de Conflitos como política de prevenção social à criminalidade de base territorial / Vicente Correia Domingues Neto. – 2018.
[18], 77 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: Luís Felipe Zilli do Nascimento

Bibliografia: f. 89-92

1. Prevenção de crimes – Comunidades – Minas Gerais. 2. Mediação – Conflito social – Minas Gerais. 3. Violência – Minas Gerais. I. Nascimento, Luís Felipe Zilli do. II. Título.

CDU 351.78(815.1)

Vicente Correia Domingues Neto

MEDIAÇÃO DE CONFLITOS QUE ENVOLVEM ATORES ARMADOS NÃO
CONVENCIONAIS:

Os novos desafios para o Programa Mediação de Conflitos como política de prevenção
social à criminalidade de base territorial

Monografia apresentada ao curso de Graduação em
Administração Pública da Escola de Governo Professor
Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como
requisito parcial para a obtenção de título de bacharel em
Administração Pública.

Prof. Dr. Luís Felipe Zilli do Nascimento (Orientador) – Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci (Banca Examinadora) – Fundação João Pinheiro

Prof.^a M.^a Thaís Mara Alexandrino (Banca Examinadora) - Instituto de Previdência dos
Servidores do Estado de Minas Gerais

Belo Horizonte, novembro de 2018.

AGRADECIMENTOS

Registro aqui os meus agradecimentos a todos aqueles que contribuíram de alguma forma para que este trabalho pudesse ser realizado:

Agradeço, fortemente, ao meu orientador Luís Felipe Zilli, por seus questionamentos e sugestões sempre enriquecedores e, principalmente, pela sua paciência e compreensão, fundamentais para que este processo chegasse ao fim.

Agradeço a toda a minha família, que se fez presente em todos os momentos, sendo a base necessária para o enfrentamento das dificuldades.

Agradeço a todos os amigos e professores da Escola de Governo por compartilharem, durante toda a caminhada, conhecimentos imprescindíveis para minha formação.

Por fim, agradeço a todos os servidores da SUPEC, em especial àqueles do Programa Mediação de Conflitos, e, de forma especial, agradeço a todos os entrevistados, pela disponibilidade e gentileza.

RESUMO

A mediação de conflitos envolvendo atores armados não convencionais tem surgido como uma nova forma de o Estado lidar com o problema crescente da violência e da criminalidade em diversos lugares do mundo. Nesse sentido, o Programa Mediação de Conflitos (PMC), que atua como política de prevenção social à criminalidade em territórios de Minas Gerais, tem tido relatos de casos envolvendo esses tipos de atores, sem, no entanto, haver um lastro teórico e institucionalizado para lidar com esse tipo de demanda. Objetivou-se com este trabalho, portanto, discutir o arcabouço teórico que trata das políticas de prevenção desenvolvidas por meio de programas de mediação de conflitos, em paralelo a produções que abordam o fenômeno da atuação de atores armados não convencionais. A partir disso, buscou-se analisar casos relatados por analistas do Programa Mediação de Conflitos, tentando sistematizar discussões sobre novas possibilidades de atuação do PMC na resolução pacífica de conflitos em comunidades marcadas pela presença de grupos delinquentes armados. Além disso, buscou-se entender como a gestão e a supervisão, atores que auxiliam cotidianamente a equipe na ponta e que realizam o elo entre direção e analistas, enxergaram e auxiliaram no desenvolvimento dos casos em questão. De modo geral, foi possível perceber que o PMC vem buscando investir em práticas de trabalho mais próximas das comunidades, o que tem se configurado em uma abertura para lidar com demandas envolvendo, direta ou indiretamente, atores armados não convencionais. Ademais, ficou evidente que ainda não houve nenhum caso específico de mediação de conflitos entre atores armados não convencionais no Programa, mas sim conflitos e situações que envolvem tais atores indiretamente ou são diretamente impactados pela atuação de seus grupos. Tais casos, no entanto, têm sido resolvidos de maneira notadamente empírica, fazendo-se necessário uma maior discussão desses novos tipos de demandas, para que possam resultar em práticas melhor estruturadas que consigam potencializar a resolução dos conflitos.

Palavras-chave: Programa Mediação de Conflitos. Atores Armados Não Convencionais. Prevenção Social à Criminalidade. Comunidade.

ABSTRACT

Mediation of conflicts involving non-conventional armed actors has emerged as a new way for the State to deal with the growing problem of violence and crime in various parts of the world. In this way, the Conflict Mediation Program, which acts as a social crime prevention policy in the territories of Minas Gerais, has had reports of cases involving these types of actors, without, however, having a theoretical and institutionalized role to deal with this type of demand. The objective of this work was to go through the theoretical framework that says about prevention policies and non-conventional armed actors and, from this, to analyze the cases that were reported, through semi-structured interviews, by the analysts of the Conflict Mediation Program, attempting to stimulate a discussion aimed at a new role for the Program in the peaceful resolution of conflicts in the community. In addition, we sought to understand, also through semi-structured interviews, such as management and supervision, actors who daily help the team on the edge and who make the link between management and analysts, saw and helped in the development of the cases in question. It was possible to perceive that there is a search for the Program in rescuing a practice of work closer to the community, which has configured in an opening to handle demands involving unconventional armed actors. In addition, it was evident that there is still no specific case of mediation between non-conventional armed actors in the Program, but rather conflicts and situations that present themselves with the involvement of these actors. However, the cases have been solved in a remarkably empirical way, necessitating a greater discussion of these new types of demands, which may result in better structured practices that can improve the resolution of conflicts.

Keywords: Conflict Mediation Program. Non-conventional Armed Actors. Social Crime Prevention. Community.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma Programa Mediação de Conflitos.....	40
Figura 2 – Fluxograma Eixo Atendimento Individual.....	46
Figura 3 – Fluxograma Eixo Atendimento Individual.....	47

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Porcentagem de demandas principais apresentada nos atendimentos individuais no PMC (2016).....	52
Gráfico 2 - Porcentagem dos tipos de violência relatada nos atendimentos individuais no PMC (2016).....	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEAPA	Programa Central de Acompanhamentos de Penas e Medidas Alternativas
CPC	Centro de Prevenção à Criminalidade
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GCAR	Grupo Cultura do AfroReggae
NPC	Núcleos de Prevenção à Criminalidade
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PMC	Programa Mediação de Conflitos
PRESP	Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SESP	Secretaria de Estado de Segurança Pública
SJC	Sistema de Justiça Criminal
SUPEC	Subsecretaria de Políticas de Prevenção Social à Criminalidade

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 CONTEXTO HISTÓRICO	21
2.1 Prevenção à criminalidade.....	23
2.1.1 A prevenção da criminalidade e da violência no Brasil.....	30
3 CONTEXTO EMPÍRICO	33
3.1 Os programas da política de prevenção social à criminalidade em Minas Gerais.....	35
3.1.1 Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo!.....	35
3.1.2 Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais - CEAPA.....	36
3.1.3 Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional.....	37
4 O PROGRAMA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS	39
4.1 Eixo de Atendimento Individual	45
4.2 Eixo Atendimento Coletivo	49
4.3 Eixo Projetos Temáticos.....	50
4.4 Eixo Projetos Institucionais	50
4.5 O papel do Programa Mediação de Conflitos na política de prevenção à criminalidade	51
5 MEDIAÇÃO DE CONFLITOS DE ATORES ARMADOS NÃO CONVENCIONAIS.....	55
5.1 A mediação de conflitos em contextos de presença de atores armados não convencionais	56
5.2 O papel do mediador e a relação do Estado com o conflito não convencional	58
5.3 Experiências de mediação de conflitos que envolvem atores armados não convencionais	62
6 METODOLOGIA DE PESQUISA	69
7 PROGRAMA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS E O CONTEXTO DOS TERRITÓRIOS.....	71
7.1 PMC - Ressaca	76
7.2 PMC - Via Colégio.....	80
7.3 PMC – Veneza.....	83
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
REFERÊNCIAS	89
APÊNDICES.....	93
APÊNDICE A - Roteiro para entrevistas com os analistas	93
APÊNDICE B - Roteiro para entrevistas da supervisão e gestão.....	95

1 INTRODUÇÃO

As políticas de prevenção à violência e à criminalidade existentes em Minas Gerais atualmente estão localizadas dentro da Subsecretaria de Políticas de Prevenção à Criminalidade (SUPEC) que, por sua vez, se encontra dentro da Secretaria de Segurança Pública (SESP). São quatro os programas que compõem o arranjo institucional da prevenção no Estado: o “Fica Vivo!”, focado na prevenção e redução de homicídios de adolescentes e jovens; o “Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais” (CEAPA), que busca a qualificação da pena através de ações pedagógicas e reflexivas; o “Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional” (PrEsp), que oferece acesso a direitos e à inclusão social àqueles que cumpriram penas privativas de liberdade; e o “Programa Mediação de Conflitos” (PMC), que tem como objetivo promover meios pacíficos de resolução de conflitos em níveis interpessoais e comunitários, bem como fomentar o acesso a direitos em comunidades socialmente vulneráveis (MINAS GERAIS, 2017).

Dentre essas políticas, O CEAPA e o PrEsp possuem bases municipais, enquanto o PMC e o Fica Vivo! possuem bases locais, ou seja, acontecem dentro dos territórios mais vulneráveis do Estado, em equipamentos públicos chamados de “Centros de Prevenção à Criminalidade” (CPCs). Nestes territórios, as políticas ganham grande dinamismo, por acompanharem de perto as situações concretas e potenciais de violência, em um convívio diário com os moradores das regiões. Tal proximidade com seu objeto de atuação também impõe aos programas a necessidade de operar com metodologias adaptativas, uma vez que são frequentemente colocados frente a novos desafios.

Dentro desse contexto, comunidades de alguns territórios da região metropolitana de Belo Horizonte vêm apresentando um novo tipo de demanda ao PMC: casos de conflitos envolvendo, direta ou indiretamente, atores armados não convencionais¹. Desde já, é importante ressaltar que os casos apresentados não se configuram como casos de mediação de conflitos entre tais atores, mas sim casos que apresentam algum conflito envolvendo a atuação destes atores. Portanto, o trabalho buscou entender, de forma mais aprofundada, como essas novas demandas foram apresentadas e como o Programa tem lidado com elas.

Para o alcance desse objetivo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores-chave do PMC, abrangendo desde analistas que lidaram na prática com os casos, até membros

¹ O referencial teórico a respeito dos atores armados não convencionais será abordado no capítulo 5 deste trabalho.

da gestão e da supervisão do programa, responsáveis por acompanhar o desenvolvimento dos casos juntos às equipes, bem como fazer o elo entre direção e analistas.

Para contextualizar as entrevistas e o material coletado, o trabalho também buscou discutir os principais marcos conceituais que estruturam a prática da mediação de conflitos envolvendo atores armados não convencionais, vis-à-vis com o que se encontra estabelecido pelo marco lógico das políticas de prevenção social à criminalidade implantadas em Minas Gerais, mais especificamente o que estrutura do Programa Mediação de Conflitos.

Sendo assim, o trabalho foi organizado em seis seções: a **seção 2** apresenta uma breve contextualização da evolução recente dos conceitos de prevenção aplicados à área da Segurança Pública, campo teórico dentro do qual esta pesquisa se localiza. A **seção 3**, por sua vez, se propôs a fazer uma discussão empírica a respeito da temática da prevenção à violência, tendo como foco específico o desenvolvimento da Política de Prevenção Social à Criminalidade do Estado de Minas Gerais. O propósito foi apresentar ao leitor a materialização dos conceitos definidos no capítulo anterior, já inserindo o cenário mineiro em pauta. Após apresentar os programas que fazem parte da política de prevenção à criminalidade mineira, a **seção 4** buscou se aprofundar especificamente no Programa Mediação de Conflitos, analisando sua metodologia e, por conseguinte, o modo como ele atua nos territórios.

A **seção 5** buscou discutir a temática dos atores armados não convencionais, discutindo diversos conceitos que serão fundamentais para a análise dos casos relatados nas seções seguintes. Nesses termos, a **seção 6** apresenta a metodologia usada para a coleta de dados, bem como dos objetivos das entrevistas. Por fim, a **seção 7** apresenta os casos relatados nas entrevistas, buscando relacionar com o arcabouço teórico explorado durante o trabalho.

2 CONTEXTO HISTÓRICO

Para que seja possível compreender melhor em que contexto surgem as políticas públicas de segurança inseridas na lógica da prevenção, é importante, primeiro, apresentar uma brevíssima discussão a respeito do recrudescimento relativamente recente da violência no Brasil e dos modos como o Estado vem lidando com este fenômeno ao longo das últimas décadas.

Em sua história recente, o país tem vivenciado um aumento alarmante de seus indicadores de violência, sobretudo dos homicídios. Waiselfisz (2014, apud ZILLI, 2015) demonstra que, em 2012, o país registrava 29 mortes para cada grupo de 100 mil habitantes, um crescimento bruto de 147% em relação ao patamar deste mesmo indicador em 1980. Os mesmos registros demonstram que, na imensa maioria dos casos, as vítimas têm um perfil semelhante: homens, moradores de favela ou bairro pobre de periferia de um grande centro urbano, pretos ou pardos, com idade entre 15 e 24 anos, baixa escolaridade e mortos por arma de fogo em via pública.

Em grandes cidades como Belo Horizonte, por exemplo, estudos como o de Peixoto (2003) destacam o caráter territorializado dos homicídios, via de regra resultantes de conflitos entre pessoas que se conhecem: na esmagadora maioria dos casos, a distância média entre as moradias de autores e vítimas é de, no máximo, 1,5 quilômetro. Por fim, dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP, 2006) demonstram que os próprios autores dos homicídios possuem um perfil sociodemográfico bastante semelhante àquele verificado para as vítimas. Tal dado indica que os homicídios resultam fundamentalmente de conflitos entre jovens, inseridos nesses processos de violência ora como vítimas, ora como autores.

Tanto no Brasil quanto no exterior, parte significativa dos estudos que tratam do envolvimento de jovens em dinâmicas de criminalidade violenta chamam a atenção para a importância de se compreender o fenômeno de maneira articulada aos processos de urbanização e favelização de determinadas porções das grandes cidades (seguindo uma lógica exclusão socioespacial e concentração de desvantagens), bem como a processos de sociabilidade violenta consolidados nesses territórios e cuja expressão mais aguda é a formação de gangues de jovens envolvidos em dinâmicas criminais e mercados ilícitos.

Beato e Zilli (2012), por exemplo, relacionam a distribuição desigual da violência pela malha urbana das cidades às muitas iniquidades que caracterizam os processos de urbanização de seus territórios. Favelas e bairros pobres de periferia surgem a partir de reassentamentos realizados de maneira improvisada pelo Estado, abrigando grande contingente de pessoas de diferentes origens, dificultando o estabelecimento e a consolidação de valores e orientações

normativas comuns. Segundo os autores, as próprias circunstâncias de vulnerabilidade e a ausência de acesso democrático aos bens de justiça, acabam fomentando modalidades de resolução privada e violenta de conflitos, tornando alguns destes espaços grandes problemas de segurança pública.

Nesta mesma linha, autores como Adorno (2002) e Rubio (2007) também argumentam que grande parte da violência historicamente observada em determinadas comunidades deve ser compreendida por meio de sua baixa capacidade de exercer controle social sobre seus membros. Habitadas por pessoas de diversas origens, que não comungam de uma mesma instrução normativa e valorativa, tais territórios seriam ambientes vulneráveis ao surgimento e à consolidação de “organizações sociais perversas” (gangues e grupos armados ilegais), associadas a práticas de violência e criminalidade.

A compreensão das dinâmicas de surgimento e fortalecimento de gangues, bem como sua relação com determinados territórios urbanos, são dois elementos centrais para a compreensão de dinâmicas de violência envolvendo jovens. Autores clássicos como Thrasher (1963), por exemplo, dizem que as gangues se relacionam com, mas não surgem necessariamente das dinâmicas de criminalidade que operam. Na visão do autor, tais grupos se formariam de maneira espontânea, em ambientes com baixo controle social, sendo posteriormente integrados através de um conflito com outros grupos semelhantes, desenvolvendo, a partir de então, consciência coletiva, tradição e apego ao território.

Klein (2006), por sua vez, relaciona de maneira mais clara o conceito de gangues à dimensão dos territórios. Para ele, uma gangue é qualquer grupo que agregue pessoas que são distinguíveis dentro da própria vizinhança e se reconhecem, dentro do grupo, como pessoas distintas. Além disso, devem estar envolvidos em um número considerável de ações ilegais, atraindo uma visão negativa por parte dos moradores e do Sistema de Justiça Criminal (SJC).

Também existem estudos que se propõem a analisar o problema para além dos esforços de delimitação conceitual, chamando a atenção para os complexos processos culturais, subculturais e simbólicos que sustentam a formação de grupos de pares delinquentes. Após anos de pesquisas sobre gangues norte-americanas, Cohen (1995), por exemplo, descobriu que tais grupos criam sistemas normativos próprios, com um código moral de ações que incentivam um tipo de comportamento desviante daquilo que é comumente aceito na sociedade. Já no Brasil, o estudo de gangues na cidade São Paulo levou Paes Manso (2005) a argumentar que os homicídios cometidos por integrantes desses grupos não são simplesmente decorrentes de conflitos e situações de criminalidade em que estes estão inseridos. Mais do que isso, o recurso

à violência letal seria um comportamento de reforço da identificação com o código moral da gangue e, por conseguinte, de estreitamento dos laços sociais com os demais membros.

Tendo em perspectiva a grande complexidade dos processos de formação e de crescimento da violência no Brasil, torna-se possível começar a entender os problemas que o poder público tem tido para lidar com o problema da segurança pública no país ao longo dos últimos anos. Conforme Zilli e Beato (2012) destacam, o Estado brasileiro tem, historicamente, tido dificuldade de atuar de forma contínua nos territórios que apresentam processos de violência e criminalidade ligados a grupos armados, atuando apenas de forma pontual e exercendo, na grande maioria das vezes, o uso excessivo da força.

E este ciclo é reforçado pela atuação da mídia que, ao abordar o assunto de maneira fragmentada e descontextualizada, fomenta sentimentos de medo, indignação e de deterioração da vida social, criando pressão pública por ações rápidas e repressivas que demonstrem um aparente controle do Estado sobre a situação cenário (SOARES, 1996; SOUZA, 2011). No entanto, ao longo dos últimos anos, o uso isolado e quase que exclusivo de iniciativas ligadas à lógica da repressão vem demonstrando enorme ineficiência. Reforçam-se noções deturpadas de justiça penal, com a criação excessiva de leis, incha-se o sistema judiciário e prisional, sem que haja, no entanto, a devida contrapartida de redução das violências.

Ainda que de maneira bastante sucinta e esquemática, este é o cenário que emoldura o surgimento de novas discussões e a tentativa de formulação de novos paradigmas em torno da questão da Segurança Pública. Gradativamente, gestores públicos e policymakers tentam introduzir no país uma série de práticas, metodologias e programas que rompam com a lógica das ações exclusivamente repressivas, conduzindo o debate para bases mais próximas ao conceito de “Segurança Pública Cidadã”: arcabouço conceitual e normativo mais relacionado a uma visão de atuação preventiva e de garantia de direitos. É nesse contexto que, em 2005, surge em Minas Gerais o “Programa Mediação de Conflitos” (PMC), eixo estruturante da Política de Prevenção Social à Criminalidade promovida pelo Estado e que tem como objetivo fundamental manejar elementos comunitários para promover a resolução pacífica de conflitos, o acesso a direitos e a consolidação de cultura de paz em territórios historicamente violento.

2.1 Prevenção à criminalidade

De modo geral, o conceito de prevenção na área de Segurança Pública surge a partir do modelo proposto por Leavell e Clark (1958) para a área da Saúde Pública: trata-se de trabalhar com a possibilidade de se agir de maneira antecipada, a fim de se dificultar ou tornar impossível

o surgimento de uma doença (ou problema de segurança pública). Para operacionalizar tal prevenção, torna-se fundamental identificar os fatores de riscos e mecanismos pelos quais o agravamento à saúde em questão (ou fenômeno de violência) se dará. Ou seja, é necessário interromper a cadeia de processos relacionados à ocorrência do problema, ou evitar os fatores que causam tal cadeia de eventos.

A partir da lógica de transpor para a área do enfrentamento à violência os mesmos princípios implementados na saúde, a prevenção ao crime é pautada em uma série de diagnósticos direcionados a conhecer as origens dos crimes (sua cadeia causal) e ações voltadas a interromper ou eliminar, preventivamente, seu curso de ação (SILVEIRA, 2007).

Dentro deste escopo geral, três níveis de prevenção podem ser estabelecidos: no primeiro nível, chamado de “prevenção primária”, encontram-se medidas e intervenções mais amplas e genéricas, direcionadas a toda a população de um determinado território. Neste nível, trabalha-se com ações que contemplem os fatores difusos de risco e vulnerabilidade como, por exemplo, a prestação de serviços de educação e acesso à justiça. No segundo nível, chamado de “prevenção secundária”, encontram-se ações direcionadas para os grupos de risco identificados em determinados territórios, ou seja, aqueles que possuem maiores chances de serem autores ou vítimas da criminalidade e/ou violência. Neste segmento, podem ser elencados programas focados em jovens moradores de regiões com altos índices de violências, por exemplo. Por fim, no terceiro nível, a chamada “prevenção terciária”, apresenta-se uma perspectiva de longo prazo, voltada especificamente à reabilitação ou reintegração de vítimas ou autores de violências, dando suporte também para aqueles que possam ter sofrido indiretamente seus efeitos, tais como os familiares dos envolvidos (SILVEIRA, 2007).

Conforme Mesquita e colegas (2004) há, frequentemente, a integração dos três níveis da prevenção em uma mesma política. Como será visto nas próximas seções, o próprio “Programa Mediação de Conflitos” insere-se em um conjunto mais amplo de iniciativas que estruturam a política pública de segurança de Minas Gerais, arranjo este que opera concomitantemente nos três níveis de prevenção.

Assim como ocorre na área da Saúde, a lógica das políticas de prevenção para a área de Segurança Pública é interpretar a violência como resultado de um processo complexo, resultante de diversas causas socioeconômicas e impossível de ter seu entendimento reduzido apenas à motivação do autor; além de ser um problema que afeta a comunidade como um todo, não sendo prejudicial apenas para um indivíduo específico que é desobediente às regras estabelecidas (WELSH, 2005). Vista de forma mais abrangente, a prevenção visa prevenir a violência a partir de ações que têm como foco a constante vigilância dos episódios, a análise

profunda da cadeia de eventos e elementos relacionados à sua ocorrência e a busca pela multidisciplinariedade para resolução dos problemas relacionados, ou seja, o entendimento de que um ato de violência deve ser compreendido em sua complexidade e soluções devem ser tomadas com base em intervenções advindas de diversas áreas do conhecimento.

O resgate das origens do uso da lógica da prevenção em Segurança Pública, explicando o surgimento destes conceitos na área da saúde, é importante para entender as razões pelas quais esta abordagem tem se tornado fundamental para a construção de uma nova perspectiva de segurança. Segundo Tolan (2004), são basicamente duas as questões que se colocam: em primeiro lugar, o reconhecimento de que se aplicam muitos recursos para resolver questões de violência, sem se atentar para o fato de que essas questões continuarão a surgir (além de, muitas vezes, os recursos serem aplicados quando a violência já causou danos irreversíveis, seja para a vítima, seja para o autor); em segundo lugar, o reconhecimento de que, em qualquer ambiente, existem diversas variáveis passíveis de manuseio (e não apenas o enfrentamento ao criminoso) para que se impeça um crime de acontecer. Teorias criminológicas ligadas ao campo das “atividades rotineiras”, por exemplo, argumentam que, para que um crime ocorra, três elementos precisam convergir no tempo e no espaço: uma vítima disponível, um ofensor motivado e a ausência de um guardião (COHEN & FELSON, 1979). O que a lógica da prevenção à criminalidade coloca, portanto, é que uma série de fatores não convencionais podem ser manejados para impedir a ocorrência de violências.

Por fim, existem algumas discussões a respeito das diferenças conceituais entre prevenção e controle, bem como sobre avaliação de políticas públicas de prevenção ao crime que merecem destaque. Silveira (2007) ressalta que, apesar de ser um modelo amplamente utilizado, a abordagem da saúde pública adaptada à segurança já recebeu diversas críticas. Corvo (1998 apud SILVEIRA, 2007), por exemplo, discorre sobre a abrangência dos fatores de riscos relacionados ao comportamento violento, como complicações na gravidez, baixo QI, ambiente familiar, condição financeira, e uso de álcool e outras drogas. Para o autor, a complexidade dos fatores envolvidos na produção de violências seria tanta que as intervenções focadas na lógica da prevenção primária trariam fragilidades, uma vez que qualquer atividade que tivesse como intenção melhorar os fatores citados acima teria que ser considerada uma atividade de prevenção à violência, dificultando o planejamento e a priorização de ações.

Já no que se refere às diferenças entre prevenção e controle, Friday (1998 apud SILVEIRA, 2007) coloca que, historicamente, têm sido tomado como prevenção ações que dão ênfase ao controle, ou seja, ações que reagem posteriormente a um ocorrido, sendo uma resposta que teria a função de prevenir comportamentos futuros de violação à lei. Nesses termos, para o

autor, a prevenção é baseada em medidas proativas para evitar que o crime aconteça, e, portanto, quando a resposta é reativa e parte da ideia de que o indivíduo em particular não cometa outros crimes, estaria havendo uma sobreposição de controle e prevenção.

Por outro lado, Sherman et al. (1997), em seu estudo que busca realizar a avaliação de políticas públicas de prevenção à criminalidade nos Estados Unidos, adota uma abordagem mais prática, segundo a qual prevenção e punição não seriam conceitos incompatíveis ou excludentes. Para o autor, a prevenção ao crime é qualquer prática que mostre como resultado menos atividades criminosas que ocorreriam se essa prática não existisse. Neste mesmo trabalho, Sherman define os locais institucionais nos quais as práticas de prevenção são mais comuns: as comunidades, as escolas, as famílias, o mercado de trabalho, os espaços (como empreendimentos), as instituições policiais e as agências de justiça criminal que atuam após a prisão.

A Comissão of the European Communities (2000), em documento elaborado para discussão da prevenção à criminalidade na Europa, define a prevenção como todas as atividades que contribuem para prevenir ou reduzir o crime como fenômeno social, tanto quantitativamente quanto qualitativamente, através de medidas de cooperação permanentes, estruturadas e planejadas, ou mesmo medidas ad hoc, realizadas para um propósito imediato, sem planejamento prévio. Além disso, o documento estabelece três possibilidades de intervenção que se oferecem à prevenção do crime: reduzir as oportunidades que facilitam a execução de um crime; melhorar os fatores sociais que estão relacionados à promoção do crime; e informar e proteger as vítimas.

Com base nos conceitos e discussões supracitados, Silveira (2007) determinou 21 princípios e diretrizes para a prevenção ao crime que valem a pena serem explicitados, já que caracterizam, basicamente, um resumo do arcabouço teórico sobre o tema, estabelecendo um caminho para a realização de uma prevenção embasada:

- 1- Abordagem multidisciplinar** – Criando um caráter complementar entre os diversos instrumentos das variadas áreas do conhecimento.
- 2- Parcerias e cooperação ativa** – Diz respeito à criação de uma rede envolvendo todos os atores (indivíduos, comunidades e sistema de justiça criminal), aumentando a troca de informações e espalhando resultados.

- 3- Conhecimento** – Relacionado ao item anterior, visa melhorar a compreensão do fenômeno, compartilhando e comparando experiências, identificando padrões e lições aprendidas para melhorar a prática.
- 4- Melhoria da qualidade de vida** – Redução do medo do crime e criação de um sentimento de pertencimento de todos os indivíduos na vida da comunidade.
- 5- Interiorizar o conceito de segurança pública cidadã na comunidade** – Criação de uma consciência coletiva de que a prevenção do crime é um problema de todos e não só do Estado.
- 6- Amplo espectro da prevenção à criminalidade** – Inclusão da proteção pessoal, dos lares e das comunidades no escopo.
- 7- Prevenção do crime desenhada a partir de especificidades** – Cada comunidade possui necessidades específicas e, portanto, a prevenção no local deve ser pautada a partir delas.
- 8- Centralidade da prevenção ao crime no trabalho policial** – A polícia é um recurso primordial no auxílio à implementação da prevenção à criminalidade.
- 9- Responsabilidade do Estado** – toda a comunidade deve fazer parte da resolução dos problemas de violência, porém o Estado tem a obrigação de conduzir os esforços da prevenção, formulando políticas, potencializando lideranças e provendo recursos.
- 10- Descentralização** – Relacionada ao item 7, diz respeito à adaptação das atividades de prevenção à criminalidade às condições de cada estado e município, além das especificidades de cada comunidade.
- 11- Universalidade** – Garantia do direito de acesso às ações de segurança pública a todos cidadãos.
- 12- Equidade** – Prevenção ao crime que atinja a todos segundo suas necessidades.
- 13- Integralidade** – Garantir acesso integral às ações de segurança pública aos cidadãos.

- 14- Plano de Ação** – Ações bem definidas por cada esfera do governo, possuindo objetivos, metas, indicadores de desempenhos e instrumentos de monitoramento e avaliação de resultados.
- 15- Recursos Humanos** – Existência de profissionais qualificados e processos contínuos de formação e capacitação destes.
- 16- Sistemas de Informação** – Sólido sistema de informações que permita a tomada de decisão baseada em dados sobre os crimes e violências, além do entendimento físico e social de cada comunidade.
- 17- Políticas de Financiamento** – O insucesso de diversas políticas de prevenção à criminalidade se dá devido à descontinuidade das ações por problemas de financiamento. Portanto, é preciso definir políticas que promovam a obtenção de recursos para a prevenção.
- 18- Prevenção à criminalidade e educação** – Necessidade de investimento na educação, principalmente de jovens, para maior efetividade das ações de prevenção.
- 19- Prevenção ao crime projetada para o futuro** – É preciso haver um pensamento de longo prazo para as causas dos crimes e os efeitos deles na sociedade, além de um acompanhamento aos movimentos de adaptação do mundo criminal.
- 20- A prevenção é custo-efetiva** – Os custos existem e são consideráveis, no entanto, o resultado do custo benefício é consideravelmente melhor se comparado às medidas de lógica repressiva.
- 21- Recorrer a boas práticas** – Relacionado ao item 3, diz respeito a identificar experiências bem-sucedidas em outros lugares e replicar elementos responsáveis pelo sucesso da ação.

Além disso, a autora cita algumas políticas que não estão diretamente voltadas para a prevenção do crime, mas acabam por contribuir de alguma forma, promovendo, por exemplo, o crescimento econômico. As políticas citadas são: regulação da atividade econômica e financeira; políticas sociais; políticas urbanas; políticas de incentivo à pesquisa; política de relações internacionais; e políticas ambientais.

Como última discussão a respeito da prevenção ao crime, cabe apresentar alguns argumentos referentes à avaliação desse tipo de política pública, demonstrando a importância de avaliar, bem como as dificuldades encontradas para fazê-lo. Laisner e De Mario (2014) destacam que a avaliação de políticas públicas tem ganhado cada vez mais relevância devido ao seu papel estratégico na gestão e no planejamento das ações de Segurança Pública. No entanto, a realização de avaliações não é um processo trivial, principalmente no que tange aos programas referentes à prevenção da criminalidade e da violência.

Beato e Silveira (2014) pontuam algumas especificidades do contexto brasileiro que dificultam, principalmente, a avaliação dos resultados obtidos. Naquilo que tange à Segurança Pública, o Brasil se caracteriza historicamente pela composição de políticas de Estado, através de grandes linhas e conjunto de projetos. Característica esta bastante diferente do que aquilo que se observa nos Estados Unidos e na Inglaterra, por exemplo, que possuem políticas focadas em áreas mais específicas. Estudo feito por Sherman et al. (1997), inclusive, demonstra que é possível realizar avaliações cientificamente robustas de mais de 500 intervenções implementadas no contexto dos EUA, estabelecendo relações de causalidade entre as práticas e os resultados.

Apesar de dar ênfase ao problema causado pelo modo como as políticas de prevenção são aplicadas no Brasil, Beato e Silveira (2014) reconhecem que a diferença para com os ingleses e os norte-americanos se dá, principalmente, devido à urgência dos problemas brasileiros, levando os gestores a agirem de forma multidimensional e com maior abrangência. Por consequência, as discussões brasileiras costumam dizer mais respeito aos processos necessários à implementação dos programas do que propriamente aos resultados atingidos.

Os autores afirmam ainda que os Estados latino-americanos ainda possuem sistemas de informações muito precários, característica que prejudica sensivelmente o desenvolvimento mais consistente de processos de monitoramento e avaliação das ações de segurança pública e prevenção. Deste modo, “políticas na área da criminalidade são efetuadas em voo cego, sem instrumentos e com orientação puramente impressionista” (BEATO; SILVEIRA 2014, p. 46).

Por fim, é possível perceber que, apesar de todos os conceitos, metodologias e caminhos teóricos disponíveis para o exercício de políticas de prevenção da violência e da criminalidade, ainda se sabe muito pouco sobre o tema no Brasil. Trata-se de lacuna cognitiva e técnica que precisa ser preenchida o mais rápido possível.

2.1.1 A prevenção da criminalidade e da violência no Brasil

Beato e Silveira (2014) destacam que, no Brasil, o investimento público mais consistente e sistemático em políticas de prevenção à criminalidade se deu a partir de 2003, por ocasião da constituição do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e da Política Nacional de Segurança Pública. Como indicador desta percepção, os autores mencionam o documento intitulado “Perfil das Práticas Cadastradas no Observatório Democrático de Práticas de Prevenção à Violência e Criminalidade no Brasil”, desenvolvido pelo Ministério da Justiça em 2005 e que apresentou as características básicas das 168 ações de prevenções cadastradas até então junto ao órgão.

À época, o levantamento mostrou que 56% das práticas catalogadas haviam sido promovidas pela Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, sendo os problemas alvos mais citados o tráfico e o uso de drogas. Já o restante das práticas, promovidas por organizações como a Polícia Civil, secretarias estaduais e outras instituições, referiam-se a ações voltadas à prevenção de problemas relacionados à criminalidade juvenil e à promoção do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. As maiores dificuldades relatadas pelos programas dizem respeito à escassez de recursos humanos, físicos e materiais. Além disso, somente metade dos projetos diz ter passado por algum tipo de avaliação.

Nesse sentido, Silveira (2007) aponta que as políticas de prevenção à criminalidade e à violência no Brasil ainda são bastante escassas e enfrentam diversas dificuldades, como a precariedade dos sistemas de informação do país, resultando em dados pouco confiáveis; a falta de diagnósticos sistematizados e detalhados com informações sociodemográficas, econômicas, culturais e institucionais; a inexperiência com esse tipo de política por parte dos gestores públicos; a falta de profissionais especialistas em dinâmicas criminais e técnicos com o conhecimento para a implementação correta desses tipos de programas; o baixo poder de mobilização das populações de áreas de maior vulnerabilidade, onde a maioria dos atos violentos ocorrem; a falta de ações articuladas e transversais entre as agências de justiça criminal e agências públicas e privadas; a pressão por destinação de recursos a políticas tradicionais, atreladas ao modelo da repressão; e a falta de políticas de financiamento adequadas.

A autora aponta, além disso, algumas questões relacionadas ao discurso hegemônico de que seria necessário “[...] aperfeiçoamento das políticas sociais, com maior distribuição de renda, geração de trabalho, melhores serviços de educação, saúde, moradia, transporte público, lazer etc” (SILVEIRA, 2007, p. 79). Ainda que a melhoria nesses fatores seja imprescindível,

tal discurso pode causar problemas ao associar modalidades de violência e crimes à falta de acesso a recursos econômicos e à desigualdade (provocando um processo de “criminalização da pobreza”). Dessa forma, contribui-se para perpetuação de preconceitos e estigmas em torno de moradores de bairros pobres, criminalizando de antemão seus locais de moradia, além de elementos culturais, como a roupa e a linguagem.

Outro problema evidenciado por esse tipo de discurso diz respeito à diminuição das políticas públicas que visam evitar a violência e o crime, e a sensação de paralisia, uma vez que se acredita que as mudanças dependem de fatores macro, incapazes de serem alcançadas no curto prazo e por intervenções específicas. Além da diluição, nesses elementos macroestruturais, de fatores de risco para a criminalidade que podem ser enfrentados através de ações específicas, como gravidez indesejada, evasão escolar, entre outros.

Por fim, cabe destacar que o discurso acaba frequentemente minimizando o poder das forças policiais, já que estas estão ligadas historicamente ao modelo repressivo de segurança. Nesse sentido, Beato e Silveira (2014) afirmam que há o equívoco bastante comum de se tratar de forma distinta programas ligados à prevenção e programas ligados à polícia como, por exemplo, o programa de controle de homicídios “Fica Vivo!”, em Minas Gerais, que trabalha com viés preventivo em parceria com a polícia

3 CONTEXTO EMPÍRICO

A partir do cenário mais conceitual da prevenção estabelecido no capítulo anterior, a ideia agora é discorrer sobre como a política de prevenção à criminalidade se estabeleceu no Estado de Minas Gerais, perpassando por alguns marcos conceituais e analisando, brevemente, os três programas que compõe a política junto ao Programa Mediação de Conflitos, que terá, em seguida, um capítulo dedicado para análise com maior profundidade da sua metodologia e do seu papel dentro da prevenção.

Em Minas Gerais, o Governo do Estado estabelece que políticas de prevenção à criminalidade têm origem na compreensão de que é possível enfrentar as violências e a criminalidade a partir de um conjunto integrado de ações e estratégias, criadas pelo poder público, e que tenham influência direta sobre as dinâmicas sociais geradoras de conflitos, com participação ativa da sociedade civil (MINAS, GERAIS, 2017).

No documento intitulado “Política de Prevenção Social à Criminalidade”, por exemplo, estruturam-se marcos conceituais importantes, definindo o objetivo geral e os objetivos específicos das ações de prevenção a serem desenvolvidas pelo Estado. Como objetivo geral, a política de prevenção social à criminalidade visa “contribuir para prevenção e redução de violências e criminalidades incidentes sobre determinados territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos e para o aumento da sensação de segurança no Estado de Minas Gerais” (MINAS GERAIS, 2017, p.8).

Quanto aos objetivos específicos, a política de prevenção busca atingir quatro pontos relacionados a cada um dos seus programas:

- 1- Prevenir e reduzir homicídios dolosos de jovens e adolescentes em áreas de maior vulnerabilidade, nas quais há a atuação do Programa de Controle de Homicídios “**Fica Vivo!**”;
- 2- Disseminar meios de resolução pacífica de conflitos em diferentes níveis: interpessoal, comunitário e institucional. Busca-se evitar que estes conflitos se desdobrem em situações de violência através da atuação do **Programa Mediação de Conflitos – PMC**;
- 3- Auxiliar na consolidação de alternativas penais ao cárcere, realizando o monitoramento de penas e medidas alternativas e a qualificação de execução penal

através de ações e projetos com caráter reflexivo e pedagógico, através do **Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais – CEAPA**.

- 4- Promover o acesso a direitos e a inclusão social de egressos do sistema prisional, atenuando vulnerabilidades relacionados ao processo de criminalização e aprisionamento, através do **Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – PrEsp**.

Por trás de todos os programas, colocam-se lógicas comuns de atuação, tais como compreender os fatores sociais relacionados ao crime para qualificar as estratégias de enfrentamento; promover relações intragovernamentais e multissetoriais para enfrentamento destes fatores sociais; e fomentar a participação da sociedade nas ações de prevenção à violência e à criminalidade. E é em função destes objetivos que a política de prevenção social à criminalidade se diferencia das demais políticas do campo da proteção social *stricto sensu* promovidas pelo Estado: ainda que trabalhem com a ideia de promover impactos na redução de vulnerabilidades, o foco é sempre a redução da criminalidade violenta. Consoante às ideias conceituais discutidas anteriormente, Minas Gerais busca, com a política focalizada em prevenção criminal, quebrar a ideia de que não há governabilidade sobre dinâmicas de violência e que somente mudanças macroestruturais, na educação e na economia, por exemplo, seriam capazes de transformar a realidade criminal.

Além dos objetivos, faz-se necessário explicitar alguns outros marcos conceituais importantes para entendimento das políticas de prevenção à violência e à criminalidade no estado mineiro. Por se tratar de política focalizada, o público alvo é aquele com maior grau de vulnerabilidade, especificamente moradores de territórios com histórico de maior concentração de violências e crimes (com maior atenção sobre os jovens), pessoas em cumprimento de penas e medidas alternativas e egressos do sistema prisional, bem como seus familiares. Dessa forma, como será visto adiante, cada programa busca atuar de uma determinada forma junto a cada um desses públicos.

Por fim, é importante citar os indicadores utilizados para o monitoramento referente à política de prevenção social à criminalidade, definidos no Plano Plurianual de Ações Governamentais, para o período de 2016 a 2019 (MINAS GERAIS, 2017):

- 1- Número de alternativas penais monitoradas;

- 2- Percentual de cumprimento de alternativas penais;
- 3- Média de participação mensal de jovens no Programa Fica Vivo!;
- 4- Número de Pessoas Atendidas pelo Programa Mediação de Conflitos;
- 5- Número de encaminhamentos do Programa Mediação de Conflitos para a rede de proteção social;
- 6- Número de atendimentos no Programa Mediação de Conflitos;
- 7- Número de atendimentos realizados pelo PrEsp;
- 8- Relatórios das dinâmicas sociais de violências e criminalidades nas áreas de atuação dos Centros de Prevenção à Criminalidade.

Nas próximas seções, cada um dos programas que compõe a Política de Prevenção Social à Criminalidade será brevemente apresentado, com maior foco, obviamente, para o Programa Mediação de Conflitos.

3.1 Os programas da política de prevenção social à criminalidade em Minas Gerais

3.1.1 Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo!

Segundo o documento Política de Prevenção Social à Criminalidade, elaborado pelo Governo de Minas, o “Fica Vivo!” foi institucionalizado pelo Decreto nº 43.334 de 20/05/2003, vinculando dois eixos de atuação: a proteção social e a intervenção estratégica. O programa tem como objetivos prevenir e reduzir homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores da área de abrangência em que atua, além de aumentar a sensação de segurança dessas áreas e fortalecer o vínculo dos atendidos com a rede de proteção sócio-comunitária.

É possível perceber que, apesar de possuir um público alvo específico, focado em jovens e adolescentes de territórios vulneráveis, o Programa “Fica Vivo!” integra, a partir de seu objetivo principal, dois níveis da prevenção à criminalidade, conforme Silveira (2007). A prevenção secundária, na qual as abordagens se dirigem para grupos de risco, é aquela que mais está em conformidade com o escopo do programa e, portanto, se destaca. Por outro lado, a prevenção terciária também está presente, mesmo que em menor grau, já que o programa busca,

ao trabalhar com jovens envolvidos com dinâmicas criminais e grupos armados locais, promover o desengajamento criminal de atores já vitimizados.

Além disso, percebe-se, ao analisar os eixos de atuação, uma proposta de agregar diferentes tipos de conhecimento. O eixo da intervenção estratégica se estabelece a partir da parceria com as Polícias Militar e Civil, com o Ministério Público, Poder Judiciário e Órgãos Municipais de segurança pública. Sendo assim, as atividades ligadas a este eixo dizem respeito à operacionalização de um policiamento preventivo especializado e ao funcionamento de grupos para intervenção estratégica com atuação baseada em metodologias de repressão qualificada.

O eixo da proteção social, por sua vez, tem como atividades vinculadas a análise da dinâmica social das violências e criminalidades no território e a participação e atendimento do público alvo do programa, através da realização de oficinas de esporte, cultura, e arte, além da realização de projeto locais, projetos de circulação, atendimentos individuais, fóruns comunitários e projetos institucionais.

O Programa “Fica Vivo!” é um programa de base territorial, ou seja, que se dá dentro dos Centros de Prevenção à Criminalidade, os CPCs, que estão localizados nos territórios com maiores taxas de homicídio no Estado. Dados de 2016, mostram que o programa estava presente em 32 centros de prevenção, distribuídos por 12 municípios mineiros, sendo 13 CPCs em Belo Horizonte, 12 na região metropolitana da capital e 7 em outros municípios de Minas Gerais. O número de jovens atendidos foi, em média, de 7.732 em 2016. (MINAS GERAIS, 2017).

3.1.2 Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais - CEAPA

O CEAPA surgiu em setembro de 2002 com o objetivo fortalecer e consolidar ações de alternativas penais em Minas Gerais. O programa é de base municipal, ou seja, diferentemente do “Fica Vivo!”, se estrutura nas áreas centrais dos municípios, nos Centros de Alternativas Penais. A atuação acontece de maneira intersetorial, contando com o apoio do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, além da parceria da Prefeitura Municipal, do Terceiro Setor e da Sociedade Civil. (MINAS GERAIS, 2017).

Dentro de um contexto de crescimento da população carcerária, o CEAPA aparece como uma alternativa para desafogar o sistema prisional e mostrar um novo caminho, baseado no princípio da “liberdade com responsabilização” para os usuários da política. Nesse sentido, as modalidades de alternativa penais desenvolvidas são: a prestação de serviços à comunidade; projetos temáticos de execução de alternativas penais por tipo de delito cometido; atendimentos

individuais ou grupos reflexivos de responsabilização de homens processados e julgados no âmbito da Lei Maria da Penha; projetos no âmbito das medidas; e projetos e práticas restaurativas.

O Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais, de acordo com dados de 2017, estava presente em 13 municípios: Belo Horizonte, Contagem, Santa Luzia, Ribeirão das Neves, Betim, Governador Valadares, Ipatinga, Juiz de Fora, Uberaba, Uberlândia, Montes Claros, Araguari e Vespasiano. Foram atendidos, em 2016, 8.644 pessoas, alcançando-se 88,22% de cumprimento de penas e medidas alternativas. (MINAS GERAIS, 2017).

3.1.3 Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional

O PrEsp surgiu em 2002 e era inicialmente chamado de Programa de Reintegração Social de Egressos. O objetivo do programa consiste em facilitar o acesso a direitos e promover a inclusão social de pessoas egressas do sistema prisional, que se encontram em processo de alta vulnerabilidade devido à criminalização e ao estigma carregado, frente à sociedade, pelo indivíduo que esteve preso. Para alcançar este objetivo, o programa estabelece diversas ações metodológicas como atendimentos individuais para os egressos e seus familiares; orientações para tratamento de dependência química; encaminhamentos para diversas instituições da rede de proteção; grupos de discussão sobre direito humanos e cidadania; concessão de cestas básicas para aqueles que precisam, entre outras.

Sendo assim, o público alvo do programa abarca pessoas em regime aberto, em prisão domiciliar, em livramento condicional, em liberdade definitiva e os respectivos familiares dessas pessoas. As ações são desenvolvidas, assim como no CEAPA, em bases municipais, nos Centros de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional. O programa, nesse sentido, se baseia, notadamente, nos preceitos da prevenção terciária, caracterizada por buscar a reabilitação e reintegração de autores de crimes e violências e dar suporte à família destes.

Segundo dados de 2016, o programa realizava suas ações em 11 cidades de Minas Gerais, com um público total, desde 2009, de 25.386 atendidos, dos quais 90% eram homens solteiros na faixa etária de 20 a 29 anos. Além disso, dentro destes, 60% se declararam pardos ou negros e metade não concluiu o ensino médio. (MINAS GERAIS, 2017)

4 O PROGRAMA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

Para melhor entendimento a respeito de como o Programa Mediação de Conflitos se estrutura atualmente, faz-se necessário compreender o processo de formação da política. Segundo o livro “Programa Mediação de Conflitos: uma experiência de mediação comunitária no contexto das políticas públicas”, elaborado pelas comissões técnicas de conceitos do PMC, a política surge a partir do Programa “Pólos de Cidadania”, iniciativa promovida pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

O Pólos foi criado na década de 90 e buscava incluir e emancipar grupos com histórico de marginalização, com altos riscos sociais e difícil acesso a direitos fundamentais. A partir disso, pesquisadores da UFMG contataram os territórios que apresentavam maior vulnerabilidade em Belo Horizonte e implementaram os Núcleos de Mediação e Cidadania (NMC), estabelecendo uma metodologia que buscava incluir os moradores da comunidade no processo de consolidação de direitos e resolução pacífica de conflitos. O programa foi evoluindo e se institucionalizando, até que, em 2006, passou a ser administrado integralmente pelo estado de Minas Gerais, realizando em 2011 mais de 100 mil atendimentos, com profissionais formados em diversas áreas das ciências sociais, como direito, psicologia, pedagogia, história, entre outras. (MINAS GERAIS, 2011).

Minas Gerais (2011, p.14), através da Comissão Técnica de Conceitos do Programa Mediação de Conflitos, define como objetivos da política “prevenir fatores de riscos e conflitos potenciais e/ou concretos, evitando que estes sejam propulsores de ações violentas e delituosas entres os participantes envolvidos”. Utilizando-se, para isto, da ideia de justiça restaurativa² e dos preceitos provenientes da técnica de mediação comunitária. A mediação, nesses termos, é definida, de acordo com Vezzula (1995) como:

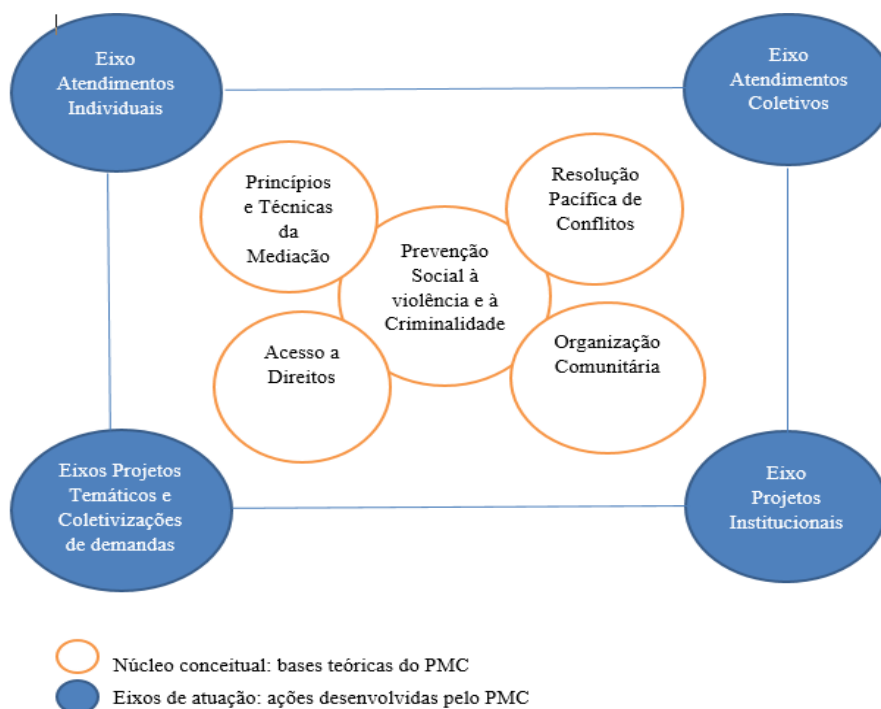
Uma técnica de resolução de conflitos não adversarial que, sem imposições de sentenças ou laudos e com um profissional devidamente formado, auxilia as partes a acharem seus verdadeiros interesses e a preservá-los num acordo criativo onde as duas partes ganham. (VEZZULA, 1995, p. 15)

² Conceito adotado pelo Conselho Nacional de Justiça que se configura como uma técnica de solução de conflito que se orienta através da criatividade e sensibilidade de um terceiro mediador, a partir da escuta das partes envolvidas.

Tendo em mente os objetivos definidos que o Programa realiza, é necessário um aprofundamento na sua metodologia. Nesse sentido, o PMC se norteia pelos quatro eixos de atuação definidos metodologicamente: eixo de atendimento individual, que objetiva atender as mais diversas demandas apresentadas pelos usuários da política; eixo de atendimento coletivo, que busca atender demandas comuns a várias pessoas; eixo de projetos institucionais, pelo qual é possível desenvolver ações mais estratégicas a partir de uma leitura das demandas apresentadas pelo território e sua comunidade; e eixo de projetos temáticos, cujo objetivo é intervir de forma criativa em assunto importante para a comunidade, tentando criar uma nova visão sobre o tema.

Antes de desenvolver melhor os eixos de atuação, é preciso apresentar, ainda que de maneira sucinta, os conceitos que dão norte a todas as ações do programa. O organograma (Figura 1) a seguir demonstra, no centro, cinco ideias interligadas entre si que servem de estrutura para aquilo que o PMC se propõe a fazer. Estas cinco ideias, segundo a Minas Gerais (2011), são o núcleo conceitual, ou seja, uma estrutura que dá fundamento para todas as ações programa.

Figura 1 – Organograma Programa Mediação de Conflitos



Fonte: Programa Mediação de Conflitos (2010)

O primeiro conceito importante para sustentação dos eixos de atuação é o de prevenção social à criminalidade. O Programa Mediação de Conflitos reconhece a existência de fatores de risco que fazem com que certas comunidades apresentem vulnerabilidades e se tornem, portanto, mais propensas a apresentarem atividades criminais e de violência. Nesse sentido, o PMC trabalha com a ideia de que é possível construir fatores de proteção, a partir de um modelo ecológico de segurança pública, que valoriza e potencializa a participação da comunidade. Este modelo ecológico tem como fundamento a percepção das relações sociais como um resultado sistêmico das condições sócio-históricas do território, reconhecendo a complexidade e amplitude dos problemas enfrentados. Acredita-se que, dessa forma, o programa possua mais condições de fazer uma leitura correta das dificuldades da comunidade, realizando, assim, intervenções mais assertivas.

O segundo conceito diz respeito ao acesso a direitos, que caminha no sentido de fortalecimento dos fatores de proteção, uma vez que, segundo Gustin (2005), contribuiria para a formação de capital social e humano capazes de minimizar as violências. A Comissão Técnica de Conceitos do Programa Mediação de Conflitos define o acesso a direitos como “um processo de/em ação, que, por meio da atuação do Programa, trabalha de forma efetiva para o alcance da autonomia, da emancipação e da responsabilização dos grupos sociais e dos sujeitos locais” (MINAS GERAIS, 2011, p.17)

Cabe ressaltar que o acesso a direitos não é entendido como uma transmissão simplista de informações ou replicação de Códigos e Leis, mas como um processo de qualificação dos indivíduos para que se tornem agentes críticos e conscientes, que lutem e reivindiquem os seus direitos e os direitos da comunidade.

O terceiro eixo de formação do núcleo conceitual se refere à resolução pacífica de conflitos. Para entender esta definição, é preciso entender o que se entende por conflito. Nesses termos, o PMC define, na sua metodologia, conflitos como “processos históricos que revelam confrontos, contrapontos ou divergências de opiniões, metas ou interesses. Estes processos são aceitos ou não, de acordo com as normas e valores sociais de cada sociedade” (MINAS GERAIS, 2011, p.19)

Percebe-se, conforme DaMatta (1997), que os conflitos raramente são reconhecidos ou aceitos pela sociedade e pelas autoridades brasileiras, uma vez que o reconhecimento destes traz à tona traços indesejáveis da história e da formação do país. Sendo assim, o Programa Mediação de Conflitos, através do paradigma da mediação comunitária, busca estimular e conduzir o diálogo, abrindo espaço para o resgate do histórico do conflito, o qual permite que

os envolvidos abram canais para se expressar de maneira mais clara e percebam as possibilidades de encontrarem novas respostas

O penúltimo conceito importante para entendimento do PMC é aquele que se refere aos princípios e às técnicas da mediação. O princípio da mediação tem registros históricos bastante antigos em diversas culturas. Com o advento do Estado Moderno, a mediação foi se institucionalizando e, a partir do século XX, com a Escola de Harvard, transformou-se em um método de resolução extrajudicial de impasses.

Os princípios e técnicas do PMC que serão citados a seguir norteiam todos os eixos de atuação do programa, sendo aplicados cotidianamente na prática dos mediadores:

- 1- **Voluntariedade/Liberdade dos envolvidos** – A adesão ao programa deve se dar de forma voluntária. Além disso, no decorrer de todas as etapas que podem envolver o atendimento, os atendidos são livres para tomarem as decisões a respeito do rumo da situação. Na ocasião em que as pessoas não aceitarem o trabalho do PMC, este deverá indicar as outras possibilidades existentes para resolução do problema, como o poder judiciário, por exemplo.
- 2- **Diálogo** – O PMC tem, como principal ferramenta, o diálogo, uma vez que em todos os eixos de atuação é a partir deste meio que se procura promover a reflexão e a transformação das relações.
- 3- **Cooperação** – Este princípio está ligado à flexibilização das posições. O programa busca ressaltar a importância de se procurar saídas conjuntas para os problemas, somando interesses individuais e coletivos para a resolução do conflito.
- 4- **Restauração das relações** – Este princípio surge como uma consequência dos dois anteriores, uma vez que promovendo o diálogo e a cooperação, mesmo que não haja o reestabelecimento do vínculo total, espera-se que haja um melhor entendimento entre as partes do porquê da situação e, conseqüentemente, que se chegue à melhor solução. O trabalho do mediador aqui se dá a partir do resgate do histórico do problema, fazendo com as partes saiam das posições rígidas e se lembrem dos reais interesses que motivaram o conflito em primeiro lugar.

- 5- Responsabilização** – Este princípio é extremamente importante para o programa, já que diz respeito à ideia de rompimento com a lógica, adquirida historicamente no Brasil, de políticas patrimonialistas e clientelistas. Sendo assim, o PMC não oferece respostas ou serviços prontos para aqueles que o acessam, mas sim caminhos a serem trilhados de maneira conjunta, com responsabilidade dividida entre a política e o indivíduo.
- 6- Emancipação** – Relacionado ao princípio anterior, a emancipação diz respeito à capacidade da comunidade em se organizar e perceber a sua força de transformação frente às dificuldades.

Gustin (1999) nesses termos, define a emancipação da seguinte forma:

Capacidade de permanente reavaliação das estruturas sociais, políticas, culturais e econômicas do seu entorno, com o propósito de ampliação das condições jurídico-democráticas de sua comunidade e de aprofundamento da organização e do associativismo com o objetivo de efetivação das condições políticas pelas mudanças essenciais na vida dessa sociedade para a sua inclusão efetiva no contexto social mais abrangente. (GUSTIN, 1999, p.22)

Nesse sentido, com a ideia de estimular, a médio e longo prazo, a emancipação, o PMC busca, através dos eixos de atuação, colocar a comunidade em espaços de discussão que abordem os principais problemas vividos, buscando despertar nas pessoas o sentimento de pertencimento, estimulando a tomada de decisão e a vivência da democracia.

- 7- Empoderamento** – O Programa Mediação de Conflitos se utiliza da ideia de que o empoderamento é um processo pelo qual se toma controle das experiências que se vivencia, possibilitando uma transformação das relações sociais de poder pré-estabelecidas. É importante ressaltar que o empoderamento se dá em diferentes dimensões, podendo ser individual, interpessoal, coletivo e comunitário.

No que diz respeito de um conceito mais geral, o empoderamento “envolve o agir, implicando processos de reflexão sobre a ação, visando uma tomada de consciência a respeito de fatores de diferentes ordens” (BAQUERO, 2007, p.142). Já no que concerne ao empoderamento comunitário, característico dentro da ideia de Mediação Comunitária, o autor diz que:

O empoderamento comunitário se direciona ao desenvolvimento da capacitação de grupos desfavorecidos para articulação de interesses e participação comunitária, visando à conquista plena dos direitos de cidadania, à defesa de seus direitos e à influência do Estado. (BAQUERO, 2007, p. 141)

Consonante com o sentido de emancipação (e para que a comunidade se empodere verdadeiramente), Baquero (2007) ressalta a importância do engajamento, para que haja o desenvolvimento de uma capacidade de articulação política, agindo como parte atuante dos processos que envolvem a resolução dos problemas do território.

- 8- Autonomia** – A definição de autonomia vai de encontro à ideia de que o ser humano é um ser com capacidade de se autogovernar, definindo, com liberdade, convicções e estratégias para o alcance de objetivos. O Programa Mediação de Conflitos define, para além do individual, que ser autônomo é reconhecer a autonomia do outro, ou seja, é preciso considerar a dimensão comunitária. Sendo assim, o programa se propõe a fomentar a autonomia dos seus atendidos, provocando uma reflexão para que os sujeitos envolvidos, por exemplo, em um conflito, guiem o problema até uma solução. Dessa forma, o PMC rechaça qualquer tipo de resolução impositiva, agindo de forma a encorajar o seu público a agir de forma responsável e consciente.

Por fim, o último conceito que está inserido no núcleo conceitual do Programa Mediação de Conflitos, a organização comunitária é entendida como um elo, que relaciona todos os princípios e técnicas descritos anteriormente, baseando-se, para isto, na participação social.

A participação, como visto a partir da explicitação dos princípios do programa, é um conceito bastante presente em todas as ações do PMC. Nesse sentido, uma ideia fundamental para que seja possível fomentar e entender melhor a participação é o conceito de capital social. Desde sua origem, a metodologia do Programa Mediação de Conflitos se baseia no princípio de que é preciso fomentar o capital social das comunidades, sobretudo se há a intenção de concretizar ideais cruciais, como o empoderamento, a responsabilização e a autonomia.

Relações de solidariedade e confiabilidade entre indivíduos, grupos e coletivos, inclusive a capacidade de mobilização e organização comunitárias, traduzindo um senso de responsabilidade da própria população sobre seus rumos e sobre a inserção de um no todo. (GUSTIN, 2005, p.11)

O PMC entende que cada comunidade em que ele atua possui um capital social singular e preexistente à entrada do programa. Dessa forma, é preciso reconhecer os mecanismos e dinâmicas do território e atuar de forma a potencializar as organizações comunitárias, fortalecendo as relações sociais locais

Outro ponto importante dentro da análise que o programa faz das organizações comunitárias instaladas nos territórios em que atua, é a ideia de “rede social mista”. O PMC entende que, para fortalecer mecanismos de participação social e associativismo dentro dos territórios, ou seja, para que a comunidade consiga tomar decisões de forma coesa, é imprescindível que haja consenso entre a população, sendo este consenso alcançado a partir de uma dinâmica de tomada de decisão em rede (prezando, portanto, pela horizontalidade nas relações).

Minas Gerais (2011) define que o programa trabalha no sentido de promover o fortalecimento dessas redes, potencializando a organização comunitária e buscando fortalecer características tais como a ligação dos participantes em torno de objetivos comuns; a abertura à construção de novas relações com novas pessoas e entidades; a descentralização dos processos de tomada de decisão, fazendo com que as escolhas sejam feitas a partir da participação de todos; e a auto-organização pautada na obediência a regras e princípios estabelecidos em conjunto.

Por fim, o programa também busca fomentar a organização comunitária por meio de um método de intervenção chamado de pesquisa-ação. O método se baseia na integração de teoria e prática social, consistindo, basicamente, no movimento de constante investigação das dinâmicas do território, para que o mediador consiga ler de forma mais fidedigna os problemas da comunidade e, dessa forma, consiga ampliar as formas de transformar a realidade.

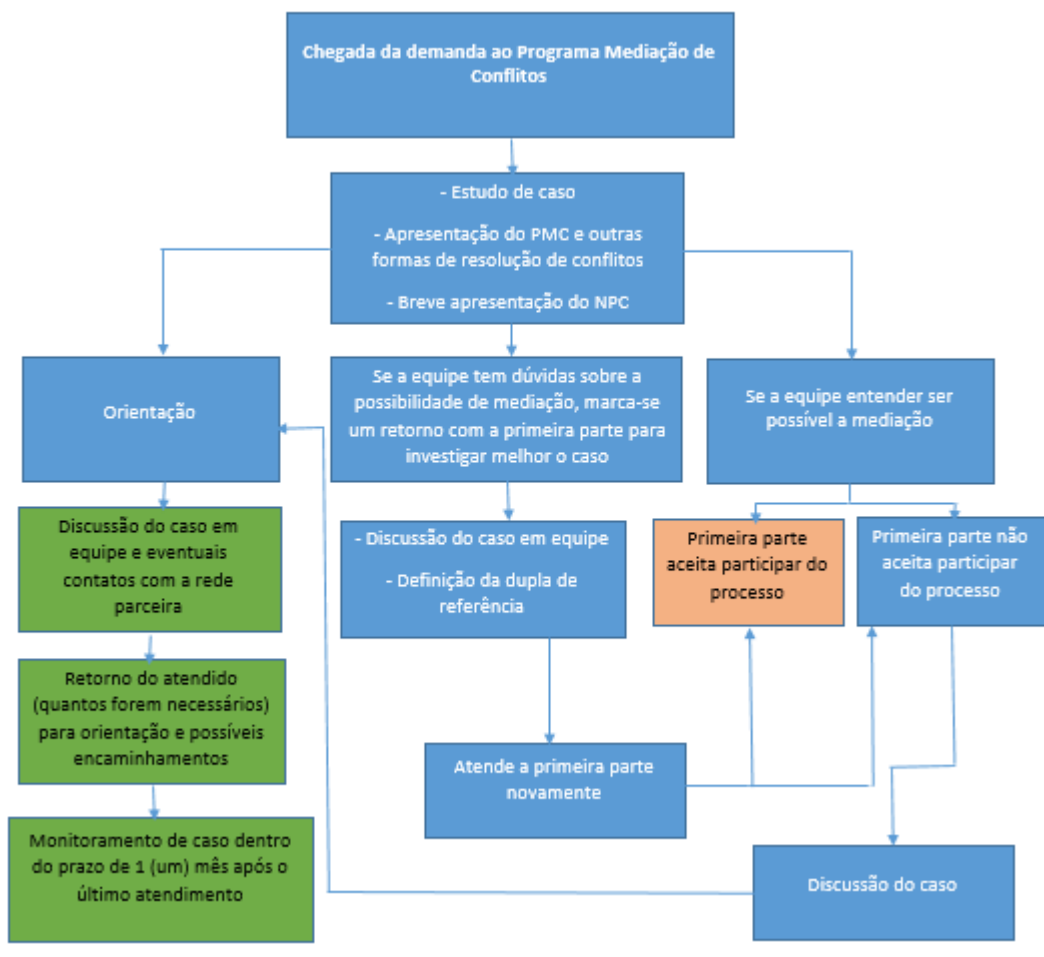
Após destrinchar os conceitos teóricos do PMC, torna-se possível discutir a forma como estes conceitos são operacionalizados na prática, analisando, para isso, cada um dos eixos de atuação que são, efetivamente, as ações que o programa realiza dentro dos territórios em que se faz presente.

4.1 Eixo de Atendimento Individual

De acordo com o documento Políticas de Prevenção Social à Criminalidade, este seria o serviço historicamente mais utilizado pelas comunidades atendidas pelo PMC. A ação tem por objetivo atender às mais diversas demandas apresentadas pelos indivíduos, tanto no âmbito de conflitos interpessoais, quanto no que diz respeito a situações de violências e acesso à

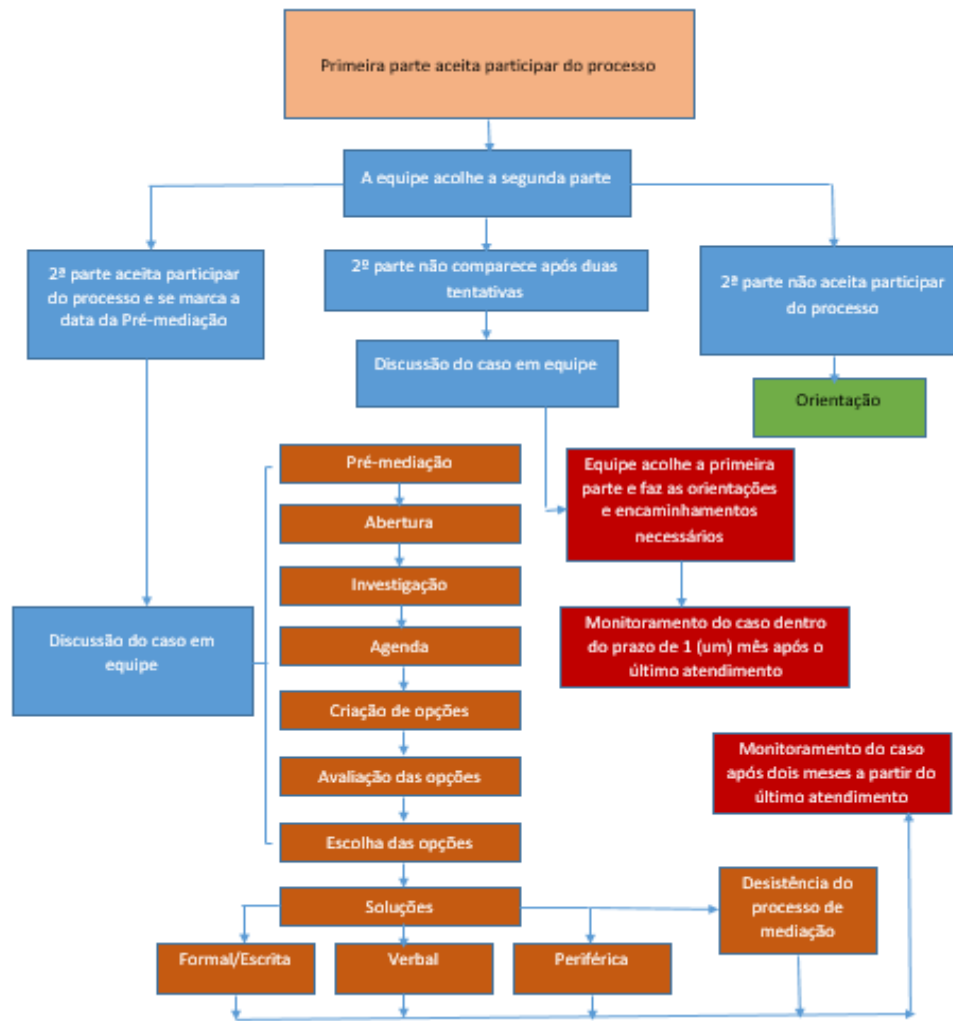
direitos. (MINAS GERAIS, 2017). As figuras 2 e 3 a seguir representam o funcionamento deste eixo de atuação.

Figura 2 – Fluxograma Eixo Atendimento Individual



Fonte: Programa Mediação de Conflitos (2010)

Figura 3 – Fluxograma Eixo Atendimento Individual



Fonte: Programa Mediação de Conflitos (2010)

O primeiro acesso das pessoas ao Programa Mediação de Conflitos se dá, muitas das vezes, sem que esta saiba realmente o trabalho que é desenvolvido pelas equipes técnicas. Sendo assim, o primeiro atendimento deve servir para que o mediador escute a demanda e, em seguida, apresente o PMC, explicando seu funcionamento e objetivos.

O atendimento individual acontece, prioritariamente, dentro do Centro de Prevenção à Criminalidade com horário previamente agendado. No entanto, como o programa é de base territorial e está localizado em áreas com alto índice de vulnerabilidades, existem situações em que o acionamento do programa será feito e o caso em questão apresentará urgência, envolvendo risco para os envolvidos. Sendo assim, o PMC deve estar preparado para atender de prontidão a essas demandas, estabelecendo, para isso, parcerias com outras instituições do poder público especializadas no enfrentamento a violências, como a polícia, os centros de

acolhimento para mulheres em situações de violência doméstica, os centros de assistência social, entre outros.

Dentro do atendimento individual, existem alguns procedimentos metodológicos a serem seguidos. O primeiro deles é o acolhimento. Esta etapa se dá assim que a pessoa chega ao CPC para apresentar sua demanda e é o momento no qual se inicia a construção de laços de confiança entre atendido e mediadores. Nesse sentido, é importante que haja, acima de tudo, uma escuta atenta, para que o indivíduo, muitas vezes fragilizado e indeciso, possa sentir que há no programa uma real intenção de ajudar.

Quando se finaliza o processo de escuta, há a apresentação do programa e é marcado um novo atendimento para que seja possível discutir com o envolvido as providências a serem tomadas para a resolução do caso, verificando se é possível resolver a partir de uma orientação para outro serviço do Estado ou por um processo de mediação propriamente dito. É importante ressaltar, que em casos de mediação, faz-se necessário um acolhimento igualitário, por parte do PMC, para ambas as partes. Portanto, é preciso haver uma equidade de poder entre os envolvidos, para que o intermédio entre as partes possa se dar da melhor forma possível. Dessa forma, situações que envolvem violências devem ser desenvolvidas a partir de outros métodos que não a mediação, justamente por serem caracterizadas por um desequilíbrio de poder entre os envolvidos, sendo necessária a expertise da equipe para acompanhamento do caso.

O segundo procedimento importante no atendimento individual é interno ao programa e diz respeito à discussão de casos entre a equipe. A importância desse momento está em possibilitar olhares externos e ampliados de pessoas que não se envolveram diretamente com a situação (como a dupla de mediadores que atendeu o caso). Dessa forma, é possível que surjam novos questionamentos e problematizações, fazendo com que o processo seja guiado de forma mais eficiente dali em diante, definindo não apenas quais profissionais são mais adequados para lidar com a demanda, mas também as metodologias que serão usadas para cada caso em específico. Essa é uma etapa que deve ocorrer semanalmente, podendo variar de acordo com a urgência e complexidade de cada situação atendida.

O terceiro e o quarto procedimentos estão diretamente ligados à forma de resolução do caso, especificamente. De forma geral, a demanda pode se desdobrar em um processo de orientação ou de mediação. A orientação, de acordo com Comissão Técnica do Programa Mediação de Conflitos se dá quando a demanda se refere ao esclarecimento acerca de alguma situação, geralmente relacionada ao acesso a direitos ou a algum serviço do Estado, como programas de assistência social, por exemplo. Cabe destacar que, por mais simples que seja a dúvida da pessoa, o PMC se compromete a monitorar o caso e tentar, consonante com seus

princípios, promover a autonomia e o empoderamento do envolvido na busca pelos seus direitos. (MINAS GERAIS, 2011)

Além dos casos relacionados ao acesso a direitos, como já foi dito anteriormente, a orientação também pode se dar a partir de casos de conflitos em que não é possível (ou as partes não estão interessadas em desenvolver) um processo de mediação. Nesses casos, é realizado o encaminhamento para a instituição que o PMC julga estar melhor preparada para atender ao caso em questão.

Já no que se refere ao processo de mediação, quando é possível sua realização, busca-se auxiliar os envolvidos na tomada de decisão, promovendo o diálogo por meio do auxílio de um terceiro multiparcial, ou seja, que argumente parcialmente para ambos os lados. Neste processo, existem fases, explicitadas na figura 3, que devem ser seguidas para qualificar o procedimento:

- 1- **Pré-mediação** – Consiste na abertura do processo, fase em que o mediador explica a finalidade e confirma a voluntariedade da participação dos envolvidos.
- 2- **Abertura do atendimento conjunto** – Fase em que se inicia a exposição das partes.
- 3- **Investigação** – Há um reconhecimento dos receios dos envolvidos e o aprofundamento no conflito, resgatando a origem do impasse.
- 4- **Agenda** – Nesta fase se esclarece, pontualmente, quais são as questões que precisam ser debatidas.
- 5- **Criação de opções** – O mediador busca pensar, em conjunto com as partes, quais são as possíveis soluções para o caso.
- 6- **Avaliação das opções** – Nesta fase há a ponderação de cada opção, levantando os prós e os contras para que se chegue na fase seguinte.
- 7- **Escolha das opções**
- 8- **Solução** – Fim do processo com um acordo razoável para as duas partes. No PMC, normalmente, o acordo é realizado de forma verbal.

4.2 Eixo Atendimento Coletivo

O eixo de atendimento coletivo se destina a atender demandas que partam de um interesse de um grupo de pessoas. Nesse sentido, cabe ressaltar que não necessariamente a demanda tem que chegar a partir de muitos envolvidos, podendo ser levada ao PMC por meio

de uma liderança comunitária, reconhecidamente legitimada pelas pessoas da comunidade, e que busca a solução de algum problema dentro do território.

O programa reconhece a complexidade desse eixo e, portanto, por mais que ele siga os mesmos procedimentos já citados para atendimento individual, há, no contexto de demandas coletivas, uma maior flexibilidade para resolução do caso. Dessa forma, a criatividade da equipe é bastante exigida, não existindo uma forma linear e fechada para se agir. No entanto, deve-se sempre atuar com os princípios e as técnicas em mente, para que a finalidade do programa não escape e para que as soluções sejam as melhores possíveis.

4.3 Eixo Projetos Temáticos

Este eixo está diretamente relacionado à metodologia de pesquisa-ação, explicitado como base para a ideia de promoção da organização comunitária. Os projetos temáticos se constituem a partir da leitura que a equipe faz do território, mapeando os fatores de risco e os fatores de proteção a partir da inserção no cotidiano dos territórios. Além disso, são utilizados dados que auxiliam na percepção do perfil do local, como o questionário socioeconômico e os relatórios quantitativos e qualitativos.

O esforço das equipes caminha no sentido de promover ações amplas na comunidade para que seja possível trabalhar algum tema que tem aparecido com recorrência nos atendimentos realizados e que, portanto, toquem de forma específica em questões importantes para as pessoas do território. Os projetos temáticos devem seguir um instrumento técnico específico e possuir uma matriz de marco lógico, especificando as etapas, os porquês das ações e os objetivos pretendidos com cada uma delas.

4.4 Eixo Projetos Institucionais

Por fim, o último eixo de atuação do PMC é chamado de “projetos institucionais” e se refere ao tratamento que o programa oferece para questões mais amplas, que afetam muitos ou todos os territórios em que a política se faz presente. A implementação de tais ações surge da percepção institucional de que existem problemas que se repetem em diversas comunidades diferentes. Sendo assim, o programa busca responder a esses novos fatores, intervindo de forma institucional, a partir de instrumentos jurídicos como, por exemplo, convênios e termos de cooperação técnica, visando otimizar a atuação da política.

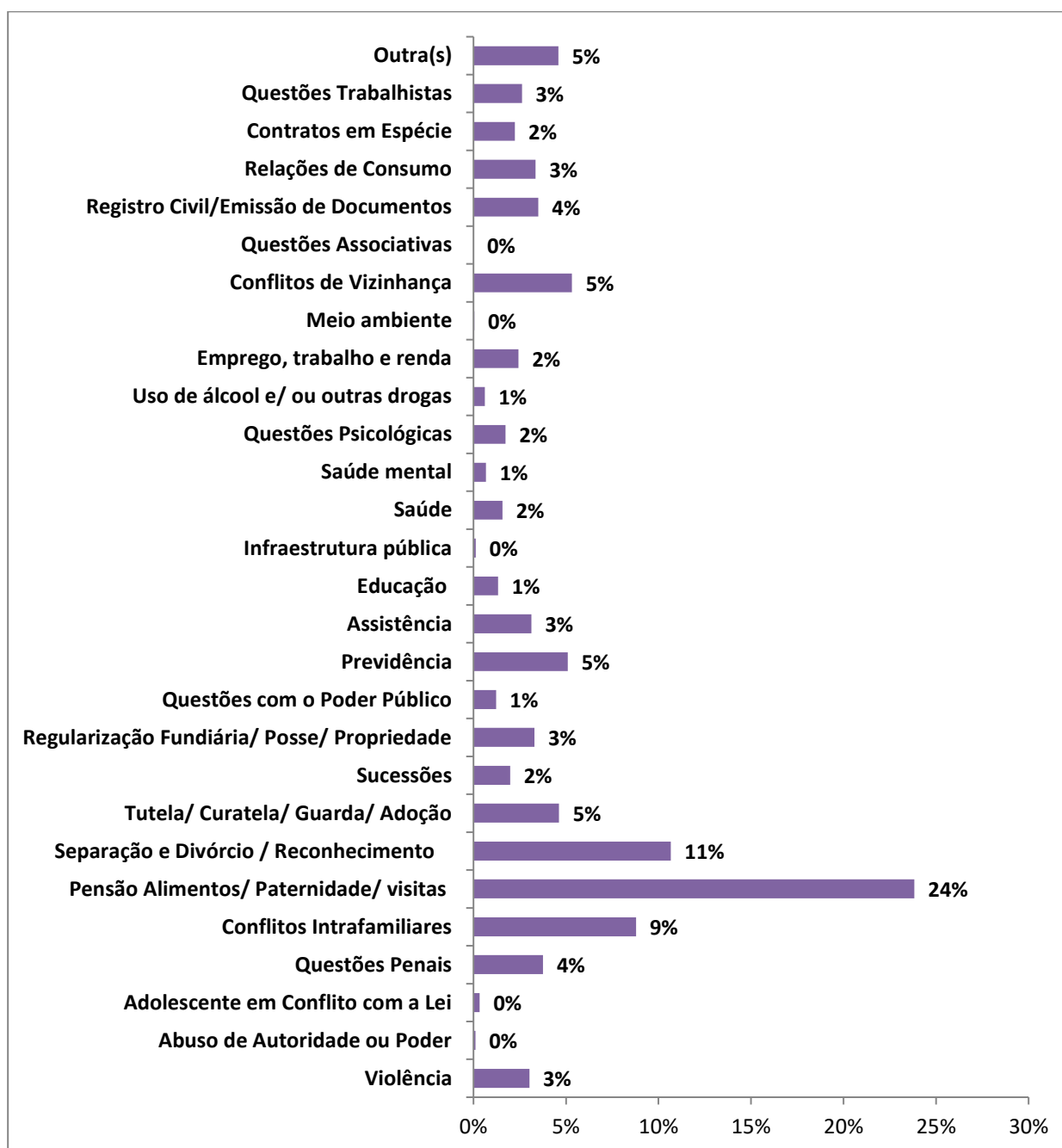
Cabe observar que o eixo dos projetos institucionais está intimamente ligado ao tema que será abordado nesta monografia, uma vez que se propõe aqui a discussão sobre um novo tipo de demanda que tem chegado aos núcleos do PMC, que são conflitos envolvendo os chamados “atores armados não convencionais”. Antes de entrar neste assunto, propriamente dito, faz-se necessária, no entanto, uma breve revisão teórica sobre o conceito de “atores armados não convencionais”. A partir daí, buscarei descrever como o programa tem acolhido tais tipos de demandas e como ele pode, na leitura de seus principais operadores e gestores, passar a lidar com novos casos deste tipo em um futuro próximo.

4.5 O papel do Programa Mediação de Conflitos na política de prevenção à criminalidade

Tendo em mente apenas a base teórica/conceitual, bem como os eixos de atuação que norteiam a metodologia do PMC, é possível perceber que as ações desenvolvidas pelo programa são bastante amplas. Os técnicos da política acabam desenvolvendo atividades bastante distintas, indo desde a orientação para um caso de pensão alimentícia, até a realização de um processo formal de mediação de conflito entre vizinhos, por exemplo. Além disso, o fato de o programa estar localizado dentro dos territórios e, diferentemente do “Fica Vivo!”, por exemplo, não possuir um público alvo específico, faz com que a comunidade acabe por entender que qualquer tipo de ausência de serviços do Estado pode ser resolvida através do PMC.

Analisando alguns dados, disponíveis no portfólio da Política de Prevenção Social à Criminalidade (2017), é possível perceber de fato quais tipos de atendimento o programa tem realizado atualmente. Em 2016, por exemplo, o PMC realizou 14.318 atendimentos nos 32 territórios de Minas Gerais onde atua. Cerca de 72% do público atendido era do sexo feminino, ponto importante para analisar o perfil das demandas apresentadas à política. Os atendimentos individuais, que naquele ano somavam mais de 80% do total de atendimentos realizados, se dividem entre as categorias apresentadas no gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1 – Porcentagem de demandas principais apresentadas nos atendimentos individuais no PMC (2016)



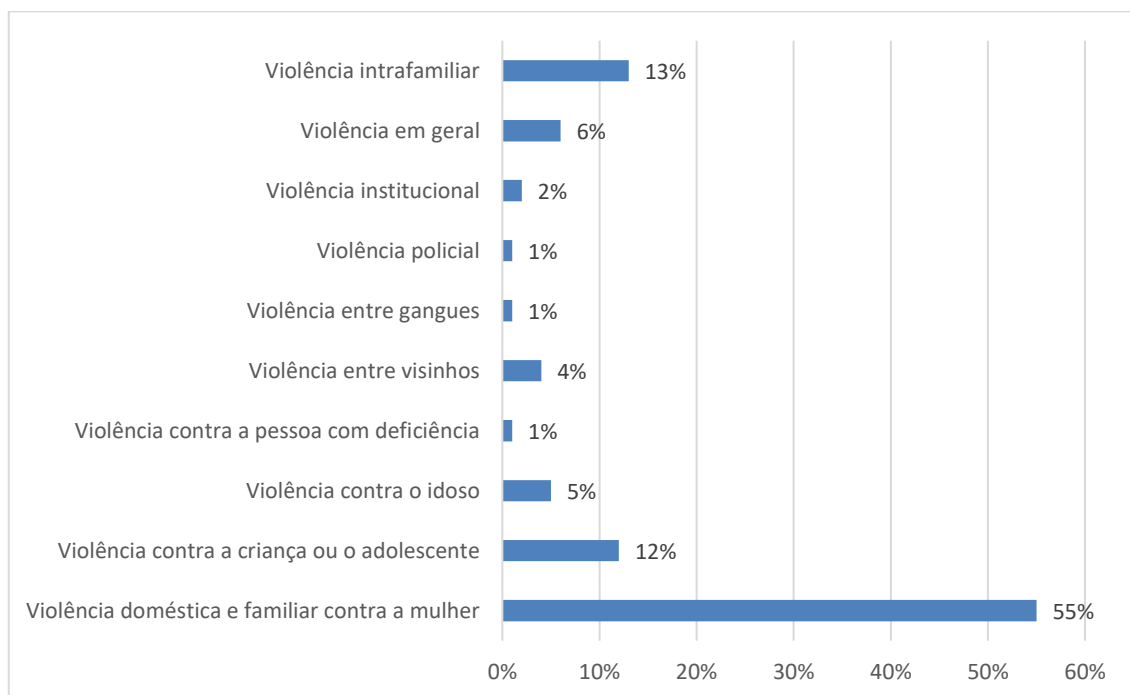
Fonte: MINAS GERAIS (2017).

O que os dados indicam é que a maioria das demandas de atendimento individual recebidas pelo programa se relaciona ao acesso a direitos, com destaques para questões relacionadas à pensão alimentícia e à paternidade, evidenciando o maior acesso do público feminino ao programa. Outro fator de destaque é de que apenas 3% dos atendimentos estavam relacionados a demandas que envolviam violências. Em territórios com alto índice de

vulnerabilidade, seria esperado que mais casos com esta temática chegassem ao CPC. Alguns dos motivos para que estes casos sejam omitidos da política poderão ser constatados de forma mais clara durante os relatos das entrevistas, mas estão relacionados ao receio que os moradores têm de sofrerem retaliações de gangues e grupos armados ilegais instalados nas comunidades e, principalmente, pelo não reconhecimento do programa como uma possível alternativa para resolução de conflitos ligados à atuação destes grupos.

Uma análise mais aprofundada dos atendimentos que envolveram casos de violências, apresentada no gráfico 2 a seguir, demonstra que mais da metade dos atendimentos disseram respeito a episódios de violência doméstica e familiar contra a mulher, evidenciando, mais uma vez, o atendimento maior ao público feminino. Além do predomínio de atendimentos relacionados a casos de violência contra a mulher, percebe-se que o percentual de demandas relacionadas a episódios de violências entre gangues foi praticamente insignificante, representando 1% no total dos casos de violência reportados ao PMC em 2016.

Gráfico 2 – Porcentagem dos tipos de violência relatados nos atendimentos individuais no PMC (2016)



Fonte: MINAS GERAIS (2017).

Desde 2017, a partir da análise do perfil das demandas relacionadas a violência que chegavam ao PMC (e ciente dos contextos de violência que caracterizam os territórios onde atua), a coordenação do programa passou a tentar mudar um pouco o viés de atuação de seus

técnicos, aproximando-os de suas comunidades. A orientação oferecida aos profissionais da política foi para que também atuem fora dos centros de prevenção, dando maior visibilidade ao trabalho e deixando mais claro o papel da política com relação às muitas violências existentes nos territórios.

A partir dessa mudança de orientação e da maior presença dos analistas circulando pelos bairros, começaram a chegar ao programa casos de conflitos e violências envolvendo diretamente atores integrantes de grupos criminosos de algumas localidades. É, por fim, sobre esses atores e sobre os casos que chegaram ao programa que o presente trabalho se debruçará a partir de agora.

5 MEDIAÇÃO DE CONFLITOS DE ATORES ARMADOS NÃO CONVENCIONAIS

Antes de entrar propriamente na discussão sobre mediação de conflitos envolvendo atores armados não convencionais é preciso, em primeiro lugar, discutir um pouco a respeito do que são estes atores e quais papéis eles exercem na sociedade atual. Partindo do pressuposto weberiano (1946 apud RODRIGUES; GOMES, 2016) de que o Estado moderno é, fundamentalmente, o único ente detentor do monopólio do uso legítimo da força, é importante reconhecer que, em alguns contextos, existem grupos que desafiam tal prerrogativa, armando-se e, ocasionalmente, enfrentando o Estado em busca de autonomia política ou vantagens econômicas. São os chamados “atores armados não convencionais”.

Como definem Rodrigues e Gomes (2016), atores armados convencionais seriam aqueles oficialmente reconhecidos pelo Estado, como suas forças armadas (exércitos e polícias), e, mesmo em casos extremos de guerra civil, por exemplo, forças paramilitares que atuam em um contexto de motivações políticas e disputas pelo poder. Já o que se define como atores armados “não convencionais” seriam, notadamente, aqueles que atuam fora do escopo estatal, mas no mesmo espaço e no mesmo tempo do Estado, ocasionalmente valendo-se de (ou reclamando para si) organização política majoritariamente autônoma e utilizando-se de violência para o alcance dos seus objetivos.

Com relação à definição do nome “atores armados não convencionais”, Rodrigues e Gomes (2016) fazem algumas ponderações quanto à implicação desta definição. Primeiro, observa-se que a própria definição desses atores como “não convencionais” pressupõe sua ilegitimidade/ilegalidade frente ao Estado. Ressalta-se, no entanto, que eles podem ser legítimos frente a outros setores da sociedade. Além disso, as autoras argumentam que a própria formulação de um conceito pode ser entendida como uma forma de reconhecimento, sendo, portanto, positivo que a literatura esteja olhando para esses atores e discutindo seu papel.

Por fim, Rodrigues e Gomes (2016) destacam algumas características importantes dos atores armados não convencionais que os diferenciam daqueles legitimados pelo Estado. Para as autoras, atores armados não convencionais se caracterizam frequentemente pelo recurso à violência interpessoal, característica raramente presente entre os grupos convencionais. Além disso, os conflitos políticos nem sempre estão presentes na pauta de atuação dos atores armados não convencionais, tal como frequentemente se fazem nos conflitos protagonizados pelos convencionais. Mesmo quando a questão política se faz presente, não raramente se misturam com interesses de cunho econômico.

No que diz respeito à dimensão econômica, atores armados não convencionais atuam majoritariamente em atividades ilegais, buscando obter lucros para superar a marginalização socioeconômica na qual estão inseridos. Bustelo (2016) destaca a existência de um vácuo estatal que abre espaço para institucionalização desses grupos, que passam a oferecer serviços para comunidades e ocasionalmente se tornam socialmente legítimos em determinados territórios.

Além das características já discutidas, autores como Planta e Dudouet (2015 apud RODRIGUES; GOMES, 2016) propõem uma caracterização que leve em conta o propósito fundamental dos grupos e outras características. Nesse sentido, podem ser levados em consideração elementos como autoproteção, promoção social ou lucro; estrutura organizacional (que pode ser baseada em células ou em uma hierarquia mais rígida); escopo de atuação (seja ele local, nacional ou internacional); contexto de operação (definido a partir da presença ou ausência de conflito); sua relação com a sociedade civil (sendo ela de proteção, cooperação, confronto ou predação); e, por fim, a relação com o Estado (que pode ser de substituição, complementaridade, colisão, competição ou confrontação).

5.1 A mediação de conflitos em contextos de presença de atores armados não convencionais

Tendo como perspectiva os conceitos trabalhados até aqui para pensar a temática dos atores armados não convencionais, torna-se possível discutir como estes atores se inserem em dinâmicas de criminalidade e analisar como a mediação de conflitos tem emergido, neste cenário, como possibilidade de solução para práticas de violência.

Atores como Briscoe (2013), por exemplo, afirmam que a complexidade da violência contemporânea vem crescendo continuamente devido, principalmente, ao aumento do número de agentes não estatais armados em determinados territórios urbanos. Tais atores criam e se envolvem em complexas redes de microdinâmicas criminais que variam de acordo com diversos fatores, como as motivações que dão início à própria formação dos grupos armados e as estratégias de violência que irão adotar (predatória ou defensiva). Nesse sentido, o autor destaca que já têm sido desenvolvidas práticas de mediação pautadas na tradição de cada território, bem como ações que buscam a resolução de conflitos específicos que envolvem tais tipos de atores. Cabe ressaltar, conforme Planta e Dudouet (2015 apud RODRIGUES; GOMES, 2016), que muitas vezes a mediação realizada nestes contextos não almeja o reestabelecimento da paz de maneira geral e duradoura, mas sim a negociação de tréguas específicas entre grupos armados, por exemplo, promovendo ciclos de paz.

Levando em conta a importância de se obter a suspensão, ainda que temporária, dos ciclos de violência, Bustelo (2016) ressalta a necessidade de se adaptar conceitos de mediação tradicional para que haja uma resolução permanente de conflitos envolvendo, direta ou indiretamente, atores armados não convencionais, conduzindo cada situação a partir das suas especificidades, já que se deve levar em conta que as dificuldades, desafios e limitações encontradas na mediação tradicional tornam-se ainda maiores em conflitos em territórios caracterizados pela presença de tais tipos de atores.

Rocha (2017), ao discutir as especificidades da mediação como propõe Bustelo, afirma que o mediador em um conflito de dinâmica criminal precisa ter legitimidade frente aos atores, manter-se em constante contato com estes e possuir um conhecimento vasto a respeito do funcionamento do crime nos territórios e contextos nos quais pretende atuar. Nesse sentido, uma política que pretendesse atuar em conflitos desta natureza, deveria ser capaz de se sustentar em atores que possuíssem tais capacidades.

Milikan (2013), por outro lado, discorre a respeito da dificuldade do Estado em apoiar iniciativas focadas em atores específicos, já que não existiriam ferramentas metodologicamente robustas e confiáveis que funcionariam fora dos contextos para os quais foram formuladas. Sendo assim, o grande desafio seria colocar em contato diversos atores, com expertises distintas (autoridades públicas e comunitárias, especialistas em violência e mediadores comunitários, por exemplo) para que experiências pudessem ser discutidas, aprimoradas e adaptadas da melhor forma, caso a caso, o que resultaria em importantes contribuições que poderiam melhorar os resultados dos processos de mediação, ainda que em pequena escala.

Boege (2006), por outro lado, discorre sobre a relevância de se entender os conflitos envolvendo atores armados não convencionais como uma dinâmica social, ou seja, por mais que cada caso possua suas individualidades e estas sejam demasiadamente importantes para que a mediação ocorra, é preciso que fique claro que o fenômeno de violência entre gangues, por exemplo, possui recorrências que permitem o desenvolvimento de metodologias estruturadas de mediação (levando em consideração aspectos como sentimento de pertencimento e compartilhamento simbólico dos jovens envolvidos em tais conflitos). A compreensão destes elementos tornaria possível interferir com mais assertividade nessas estruturas de conflitos, potencializando o sucesso das mediações. O autor considera ainda que, na hipótese de mediação de conflitos de gangues, por exemplo, o desejável seria fazer intervenções abrangentes, envolvendo desde as pessoas com os cargos de destaque e liderança dos grupos, até aqueles que têm posições mais baixas nas suas hierarquias. Dessa forma, seria possível criar maior comprometimento para o cumprimento dos acordos estabelecidos.

Rodrigues e Gomes (2016), dentro do contexto da abrangência do processo, vão além ao considerarem que a participação da comunidade como um todo, quando possível, também é de grande importância, já que mesmo não estando diretamente envolvida com as organizações criminosas, as sociedades locais são compostas por atores importantes que participam da dinâmica, ora como vítimas, ora como pessoas que toleram e, por vezes, até colaboram com a perpetuação da violência nos territórios. Sendo assim, a participação comunitária pode criar um sentimento de mobilização e mudança social, fazendo atores importantes saírem da passividade.

Por fim, apesar de considerar a maior abrangência possível como ideal, as autoras reconhecem as limitações e as fragilidades da mediação entre atores armados não convencionais. Nesse sentido, Rodrigues e Gomes (2016, p. 126) destacam a necessidade de se “construir um sólido arcabouço de confiança e testar os seus limites com as partes já envolvidas antes de trazer novos stakeholders (isto é, as partes interessadas) para a negociação [...]”, já que o contexto criminal se apresenta mais volátil do que um contexto convencional devido, principalmente, à fragmentação estrutural das gangues e às relações de conflito com outros segmentos da sociedade. Portanto, levar novos atores para um processo de mediação pode acabar levantando questões prejudiciais para a negociação.

5.2 O papel do mediador e a relação do Estado com o conflito não convencional

Além das questões discutidas a respeito da mediação, como processo, dentro de contextos e territórios marcados pela atuação de atores armados não convencionais, surgem novas discussões que se fazem pertinentes quanto à figura do mediador e ao papel do Estado no assunto.

Sobre os mediadores, Bustelo (2016) afirma que eles devem, naturalmente, estarem dispostos a negociar, possuindo certa autoridade na negociação, mostrando-se, no entanto, representativos para ambas as partes. Nesse sentido, Rocha (2017), ao analisar o papel desempenhado pelo que ele chama de “terceiro mediador” em conflitos ocorridos bairros periféricos de Belo Horizonte, afirma que este deve dominar a “gramática” utilizada pelos atores locais. Por isso é que, frequentemente, o terceiro mediador é um indivíduo que já fez parte do mundo do crime e se converteu, passando a frequentar a igreja, fato que dá legitimidade para que ele possa mediar conflitos no território (já que aos olhares da comunidade, frequentar a igreja com assiduidade é sinal de mudança verdadeira de comportamento).

Rocha (2017) coloca ainda que o mediador tem a possibilidade de ampliar a mediação do conflito para além das duas partes envolvidas, acionando, possivelmente, partes que

considerar importantes para que se chegue a um acordo, incluindo o Estado. É preciso, no entanto, que tal processo seja conduzido com cautela, uma vez que esse acionamento pode ser associado à possibilidade de presença policial e prejudicar a resolução do conflito (inclusive colocando em risco a segurança do mediador). Ainda sobre o mediador, Bustelo (2016) afirma que o fato de ele não ser profissional e não estar diretamente vinculado ao Estado pode ser benéfico para sua atuação, uma vez que passam a serem vistos como atores independentes, com maior flexibilidade e menor limitação de ações.

Após discutir um pouco melhor o papel do mediador, cabe analisar as possíveis relações deste com o Estado e, conseqüentemente, as eventuais relações do Estado com conflitos que envolvem atores armados não convencionais, ou mesmo conflitos que ocorrem em contextos marcados pela presença destes atores. Rocha (2017), por exemplo, afirma que, apesar do vínculo com aparelhos estatais aparecer em casos específicos, o Estado não é normalmente reconhecido como interessado em fazer parte e resolver conflitos de violência em comunidades historicamente violentas. Inclusive, muitas vezes, na ausência do terceiro mediador que realiza acordos, a polícia age como terceiro mediador que se beneficia, incentivando ou acirrando conflitos para ganhos próprios.

Cockayne (2013) é outro autor que levanta a questão do Estado como um possível *spoil* (termo em inglês para se referir a algo que pode destruir a negociação): por um lado, quando a mediação entre grupos armados não convencionais é vista como ilegal ou como legitimadora da violência; e, por outro lado, quando o Estado se beneficia do conflito (como no caso de policiais que obtém vantagens do conflito). É nesse sentido que Rodrigues e Gomes (2015, p.132), por exemplo, afirmam que “o problema é que o papel do mediador é puramente de facilitação e o único ator capaz de assegurar uma reformulação normativa e a aplicação de punições é frequentemente o próprio ator interessado no fracasso do processo: o Estado”.

Diante das dificuldades que o Estado possui para participar dos processos de mediação de conflitos que envolvem atores armados não convencionais, Planta e Dudouet (2015) introduzem alguns conceitos importantes. O primeiro deles diz respeito à própria ideia de negociação: segundo os autores, o ato de negociar está diretamente ligado à noção de poder de barganha e, sendo assim, os grupos armados não convencionais possuem um potencial grande de comprometer possíveis acordos, uma vez que não se submetem às normas e mecanismos institucionais. Por isso, é preciso que se introduza neste tipo de mediação uma série de garantias limitantes que assegurem o comprometimento com o fim do conflito, resultando na diminuição da violência local.

Em negociações convencionais, colocam Rodrigues e Gomes (2016), a participação política é constantemente usada como incentivo. No entanto, atores armados não convencionais têm, na maioria das vezes, pouco engajamento político. Dessa forma, é preciso entender as reais motivações destes sujeitos para convencê-los, criando consciência de que o Estado, que historicamente negligenciou completamente os espaços em que estes vivem, é capaz de desenvolver ações positivas concretas em seus territórios.

Além disso, tendo em vista o grande volume de dinheiro geralmente envolvido em atividades criminosas, é preciso pensar em incentivos para que os atores renunciem aos seus lucros. Estes incentivos devem ser pensados a partir da reinserção dessas pessoas no mercado formal, levando-se em conta a necessidade de capacitação profissional. Claramente, está não é uma tarefa fácil devido à incapacidade estatal e à dificuldade do mediador em negociar esses termos, já que é improvável que o mercado ofereça as mesmas condições econômicas encontradas no crime. Seria preciso argumentar a partir da combinação de incentivos como a formalidade, a estabilidade e a segurança física. Sendo assim, Cockayne (2013) afirma que é preciso que, além do setor público, o setor privado também se comprometa com o processo, uma vez que a socialização dos indivíduos em mercados legais depende da superação de diversos estigmas e preconceitos existentes. Bustelo (2016), inclusive, afirma que as Organizações Não Governamentais têm desempenhado papéis importantes nesse sentido, no entanto, não gozam da legitimidade política e da capacidade econômica para absorver toda a demanda.

Passando agora a analisar melhor as especificidades da mediação de conflitos envolvendo atores armados não convencionais, faz-se necessário, primeiramente, entender alguns conceitos que balizam a mediação em contextos tradicionais. Zartman (2000), por exemplo, define um ponto ótimo para que o mediador inicie as ações: a janela de oportunidade se daria quando as partes se encontram no estado de sofrimento mútuo, ou seja, no momento em que os atores envolvidos percebem que, caso o conflito não seja resolvido, ambos serão prejudicados e não conseguirão sair sem perdas significativas. Nesse sentido, Planta e Dudouet (2015) avaliam que, em situações de violência envolvendo atores armados não convencionais, na qual, muita das vezes, as partes são incapazes de perceber e dimensionar o conflito existente, raramente se alcançará o ponto ideal para intervenção do mediador. Sendo assim, a janela de oportunidade deve ser encontrada a partir de falhas nos grupos, como diferenças ideológicas entre os membros, por exemplo. Para que isso aconteça, é preciso conhecimento profundo sobre os contextos situacionais locais, bem como uma proximidade que dificilmente é obtida por um mediador que não esteja completamente familiarizado com a dinâmica territorial.

Rocha (2017) percebe, na prática, a necessidade de proximidade do mediador com o contexto do mundo do crime no território em questão, ressaltando a importância de o indivíduo possuir um bom trânsito entre os atores que promovem a dinâmica criminal nos territórios. Nesses termos, Briscoe (2013) destaca a dificuldade de se encontrar um interlocutor dentro de um grupo armado não convencional, já que estes grupos possuem estruturas difusas e que são, muitas vezes, desconhecidas pelos observadores externos. No caso de Belo Horizonte, este reconhecimento pode ser ainda mais difícil, já que, como destaca Zilli (2015), os territórios historicamente violentos da cidade possuem dinâmicas criminais muito fragmentadas, com territórios divididos entre diversos pequenos grupos armados, diferentemente, por exemplo, daquilo que se observa nas favelas do Rio de Janeiro, cidade na qual os grupos são filiados, basicamente, a três grandes facções criminosas.

Por fim, existem, conforme pontuam Rodrigues e Gomes (2016), alguns constrangimentos que devem ser superados na mediação envolvendo atores armados não convencionais, tais como restrições legais e mesmo a não aceitação, por parte da opinião pública, de que estes estatais se envolvam no processo. A anistia, ou seja, o perdão do crime cometido no passado, por exemplo, que é comumente utilizada em crimes políticos, dificilmente seria aceita em caso de conflitos envolvendo membros de grupos armados não convencionais. Portanto, a participação de agentes públicos no processo se torna bastante complexa, uma vez que negociar significa, necessariamente, fazer concessões.

Existe um sentimento de medo geral de que a mediação se confunda com premiação a condutas de violência ou com admissão da incompetência estatal em resolver o problema da criminalidade por vias judiciais ortodoxas. As autoras ressaltam que, de fato, é necessário que se faça uma análise criteriosa daquilo que está sendo oferecido, balanceando perdão, justiça e legalidade, e reconhecendo que, apesar de esses atores serem vítimas de um histórico processo de negligência estatal e de marginalização, existem pessoas que também nasceram nesses meios e estabeleceram outros caminhos de vida que não a criminalidade. Cockayne (2013) afirma que deve ser estabelecida uma abordagem flexível da lei, sendo os mediadores pessoas distinguíveis dos servidores do Estado, sem, porém, serem percebidos como pessoas que relativizam violações de direitos humanos.

Por fim, Bustelo (2016) afirma que grande parte da descrença nos processos de mediação entre atores armados não convencionais vem do fato de a sociedade em geral estar desacreditada em relação à solução pacífica dos processos de violência, pensando ser o diálogo uma ferramenta incapaz de mudar a situação. Este argumento frequentemente se baseia em uma suposta irracionalidade dos atores armados não convencionais, com o enfrentamento armados

se configurando na única forma de resolver a questão da criminalidade. Os estigmas impostos aos moradores de favelas acabam por acentuar o problema, já que mesmo quando a voz lhes é dada, a resistência de outros atores à sua fala prejudica a negociação.

5.3 Experiências de mediação de conflitos que envolvem atores armados não convencionais

Tendo como pano de fundo as discussões realizadas até aqui, cabe agora tratar de algumas experiências de mediação de conflitos envolvendo atores armados não convencionais já realizadas no Brasil e em outros países, observando as peculiaridades de cada situação.

Bustelo (2016), por exemplo, é um autor que aborda experiências ocorridas na América Latina, região mais violenta do mundo, com a marca de 28,5 homicídios por cem mil habitantes (ESTUDO GLOBAL DE HOMICÍDIOS, 2013). O autor começa destacando o fracasso de tentativas repressivas para diminuir a violência e a abertura, por parte dos governantes, para novos modos de enxergar os fenômenos, passando para uma abordagem mais preventiva e, mais recentemente, chegando aos propósitos da mediação de conflitos. O autor realiza uma comparação entre casos ocorridos em El Salvador e Honduras, sintetizando muitas das nuances que envolvem um processo de mediação de conflitos entre atores armados não convencionais, e que contribuem para o sucesso ou para o fracasso de uma experiência.

Em El Salvador, durante março de 2012, o jornal El Faro deu a notícia de que havia sido realizada uma trégua entre dois grupos criminosos do país, que concordaram em parar com o recrutamento de crianças e adolescentes e respeitar áreas de escolas e de transporte coletivo como zonas de paz. Dessa forma, houve um impacto imediato na redução de homicídios, caindo de 14 para 5 mortes por dia.

O aprofundamento na análise do processo para que essa trégua fosse possível demonstrou o papel central de dois mediadores: o ministro da justiça e de segurança pública, David Munguía, e o bispo da igreja católica, Fabio Colindres. O movimento se deu a partir de vários meses de conversas confidenciais destes dois atores com líderes dos grupos criminosos que estavam presos. Sendo assim, construiu-se uma relação de confiança que tornou possível que fossem oferecidas melhores condições de vida para os prisioneiros, em troca dos termos apresentados para redução da violência.

Inicialmente, o governo negou as notícias de que estaria envolvido no processo. No entanto, após algum tempo, assumiu o seu papel nas negociações e o presidente do país, Mauricio Funes, apresentou um acordo nacional para segurança e emprego para representantes

internacionais, a fim de obter apoio para a iniciativa que visava dar continuidade a ação bem sucedida de Munguía e Colindres.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) prontamente deu seu apoio formal à causa, formalizando a criação do comitê de coordenação técnica do processo de redução da violência em El Salvador. Outro ponto marcante do processo se deu pela apresentação, por parte das gangues, de um acordo para a recuperação da paz social no país, o qual incluía reformas no sistema prisional, um programa para reabilitação e reinserção de criminosos na sociedade, revogação da lei anti-gangue e remoção de obrigações do exército de atuar na segurança pública.

Com o avanço do processo e a redução drástica dos homicídios em El Salvador, foi possível que o governo avançasse para uma segunda fase, que envolveu a criação de regiões livres de violência, a partir de acordos entre autoridades locais, sociedade civil, notadamente, empreendedores e igrejas, gangues e os facilitadores que mediavam as conversas. O acordo foi possível a partir de contrapartidas como a redução de operações e invasões policiais, a existência de programa de reinserção para criminosos e a participação de membros de gangues em assuntos importantes da comunidade, com a condição de que eles abrissem mão do porte de armas nos espaços de deliberação.

Por fim, em Maio de 2013, mais de um ano após o início do processo, uma reviravolta ocasionada a partir anulação, por parte da Corte Constitucional de El Salvador, da nomeação de Munguía como ministro, fez com que Ricardo Perdomo assumisse a pasta. Perdomo era crítico ferrenho da situação e resolveu retornar com os líderes das gangues para as condições de prisão anteriores ao acordo, inibindo a continuidade das conversas entre eles e os mediadores. Dessa forma, após eleições em 2014, e discursos desencontrados de diversos membros do governo, a trégua foi interrompida e se iniciou uma guerra entre diversos grupos armados.

A partir desse caso, Bustelo (2016) destaca algumas questões importantes para que o processo tenha obtido sucesso em suas primeiras etapas. O primeiro fator diz respeito à cautela na realização, com a mediação acontecendo em fases. O segundo fator está relacionado com a maturidade política demonstrada pelas lideranças dos grupos armados não convencionais, com razoabilidade nas requisições, sem, por exemplo, haver pedidos de redução de penas ou anistia. Além disso, as lideranças de gangues pareciam ter um controle extremamente eficientes sobre os membros nas ruas, fazendo com que as decisões tomadas por suas cúpulas fossem prontamente atendidas.

Por outro lado, o processo enfrentou diversas dificuldades, como a oposição de setores mais conservadores, tanto da mídia quanto da elite social e econômica do país. Havendo uma constante tentativa de minar as conquistas proporcionadas pela mediação, pautando-se, constantemente, na comum acusação de que o processo estaria premiando as ações de violência.

Já em Honduras, país que há muitos anos se destaca por ter uma das maiores taxas de homicídios do mundo, Bustelo (2016) destaca a importância de se compreender a influência que o mercado de drogas exerce sobre as dinâmicas de violência mantidas entre cartéis. O processo de enfrentamento, por parte do governo, das violências no país caminhava na mesma toada da experiência salvadorenha, com ênfase em medidas de repressão. A grande diferença é que, em Honduras, havia um forte fator de corrupção da polícia, sendo o país com maior número de denúncias de acordos de cumplicidade entre policiais e atores criminais, de acordo com a Interpeace (2011 apud BUSTELO, 2016).

Na contramão das ações repressivas, alguns atores tentaram realizar outro tipo de aproximação do problema, com destaque para o Rómulo Emiliani, um bispo de uma das regiões mais violentas do país. Emiliani trabalhou durante anos com membro de grupos armados não convencionais, conduzindo diálogos no sentido de tentar diminuir a violência praticada.

Após a experiência de El Salvador, em 2012, as notícias se espalharam pela América Central e os próprios grupos armados de países como Guatemala e Honduras consideraram a oportunidade promover mudanças similares junto aos governos desses países. Nesse sentido, existiram diversos encontros entre ministros hondurenhos e salvadorenhos, com o objetivo de discutir ações possíveis para replicação da experiência.

Durante o mês de Maio de 2013, membros de grupos armados atuantes na região do bispo Emiliani emitiram publicamente uma declaração oficial se comprometendo a diminuir drasticamente os homicídios caso o governo parasse de matar os membros das gangues e comesçassem a ouvi-los, criando empregos para que eles pudessem trabalhar. O bispo, na ocasião, realizou, com apoio da OEA, oito meses de negociações com os atores armados não convencionais, considerando aquele como o primeiro passo para resolução dos conflitos.

No entanto, diferentemente do caso de El Salvador, em Honduras o processo não conseguiu avançar muito, e alguns fatores foram determinantes para que isso acontecesse. As declarações e compromissos das gangues, por exemplo, não foram feitos de forma unificada, havendo sempre anúncios separados que levantavam dúvidas a respeito das tréguas. Além disso, os grupos armados em Honduras não possuíam o mesmo comando e controle sobre seus membros que aqueles de El Salvador, já que tinham estruturas descentralizadas, que faziam

com que as decisões tomadas pelos líderes não tivessem os mesmos efeitos que a experiência salvadorenha demonstrou.

Por fim, cabe destacar que o governo de El Salvador possuía uma legitimidade e, conseqüentemente, uma força política muito maior para lidar com as pressões de grupos opositores e para barganhar ajudas internacionais. O governo hondurenho, por outro lado, vinha de uma forte crise política devido a um golpe de Estado realizado em 2009, aspecto que resultou em baixa capacidade de articulação com organizações internas e, principalmente, externas ao país. Além disso, os altos níveis de corrupção das forças de segurança pública do país enfraqueceram ainda mais a legitimidade das práticas de mediação tentadas pelo Governo.

Para além destas duas experiências na América Latina citadas, cabe ressaltar, conforme Rodrigue e Gomes (2016), mais duas experiências envolvendo o Brasil. A primeira delas diz respeito à missão de paz da ONU no Haiti, em 2004, liderada pelo Exército Brasileiro; a segunda refere-se à experiência do Grupo Cultural Afroreggae, organização não-governamental que atua no Rio de Janeiro, e sua atuação com as dinâmicas de violência e criminalidade ligadas à atuação de grupos armados não convencionais nas favelas cariocas.

O processo de mediação entre atores armados não convencionais no Haiti foi feito a partir de uma Coordenação Civil-Militar. A experiência se deu entre duas comunidades de Porto Príncipe, capital do país, nos territórios de Simon e Pelé, ambos controlados por grupos armados rivais que possuíam alta identificação territorial, atuando como milícias e obtendo vantagens econômicas locais, principalmente pela cobrança de taxas referentes a serviços, como permissão de passagem, por exemplo. Sabe-se que, na verdade, historicamente, as duas comunidades eram controladas pelo mesmo grupo, chamado de Gangue 117. No entanto, um ex-líder do grupo, após sair da cadeia, filiou-se a outra gangue, em busca de tomar o poder dos territórios para si. Conseguiu, porém, apenas a tomada de Pelé e iniciando um conflito extremo com o grupo de Simon.

A partir dessa situação, o exército brasileiro iniciou o processo de pacificação entrando em um território conhecido como “Faixa de Gaza”, abandonado pelo poder público local por ficar justamente na divisa entre Simon e Pelé. Contudo, o posicionamento nesta área de risco fez com que o exército sofresse ataques armados de ambas as comunidades, tornando inviável sua permanência lá. Adotou-se, então, uma nova estratégia que buscava ganhar a confiança dos atores, para que eles vissem os militares como mediadores que iriam tentar reestabelecer a paz.

Nesta nova fase, o exército estipulou a construção do processo em cinco etapas. Conforme Couto (2015 apud RODRIGUES; GOMES, 2016), a primeira etapa consistia em

identificar organizações representativas já existentes dentro das comunidades. Estas organizações deveriam possuir uma influência sobre os atores criminais e moradores.

A partir disso, buscou-se fortalecer essas organizações, promovendo diversas ações relacionadas ao apoio humanitário e atividades sociais, como cursos profissionalizantes e escolas de futebol, ressaltando, durante esse processo, o empenho dos líderes em buscar novas soluções para os problemas das comunidades (e consolidando o papel destas lideranças locais).

A segunda etapa consistiu em definir os fluxos de informações e os limites de atuação das ONGs no local para que não houvesse repetição de esforços de diferentes organismos e nem frustração, por parte da comunidade, por não ter suas demandas atendidas. Consonante a esta ideia, centralizou-se na figura de um oficial militar as funções relacionadas às negociações para continuidade do processo. Dessa forma, foi possível demonstrar para Simon e Pelé que havia imparcialidade na condução das ações e que, portanto, os esforços seriam para oferecer as mesmas condições para os dois territórios.

A terceira etapa se iniciou a partir da conquista da confiança das comunidades por parte das lideranças militares. Nesse sentido, foi possível reestabelecer o diálogo e realizar a marcação de uma reunião conjunta. A partir de um planejamento meticuloso das pautas dessa reunião, levando em consideração diversos fatores, como a disposição de bandeiras nacionais e da ONU no local ou a disposição de cada ator na mesa, foi possível chegar a quarta etapa do processo e apresentar uma solução para o conflito.

Com o apoio de negociadores, chegou-se ao comprometimento dos atores armados não convencionais para que a violência fosse cessada. Além disso, todos os outros atores foram convencidos, a partir da capacidade de barganha dos militares: as comunidades, que receberiam incentivos materiais e sociais; a polícia, que receberia treinamentos e ações de reestruturação; e o governo local, que deveria dar continuidade ao processo nas comunidades, já que almejava o apoio político para garantir uma reeleição.

A quinta e última etapa, que consistia na manutenção do acordo de paz foi consolidada com ações de inteligências que previam e atuavam sobre potenciais conflitos e a partir de uma ação simbólica, com a reocupação da chamada “Faixa de Gaza”. No local em questão, foi realizada uma atividade esportiva, que contou com a participação de pessoas das duas comunidades, e serviu para legitimar o processo frente aos moradores e à opinião pública.

Por fim, finalizando o relato de experiências de mediação de conflitos que envolvem atores armados não convencionais, cita-se o caso do AfroReggae, no Rio de Janeiro. O Grupo Cultural do AfroReggae (GCAR) é uma Organização Não Governamental, criada em 1993 após o acontecimento que ficou conhecido como chacina de Vigário Geral, no qual 21 moradores da

favela que leva o mesmo nome foram mortos pela polícia. O objetivo do projeto é afastar jovens moradores de favelas do mundo da criminalidade e, para que isso seja alcançado, são realizadas diversas atividades ligadas à cultura.

Ramos (2007) afirma que o GCAR possui dois diferenciais importantes das maiorias das organizações que atuam no mesmo sentido. O primeiro diferencial está ligado ao caráter comercial que o projeto possui: a ONG tem um braço comercial que promove shows que geram recursos para seus participantes. Incentiva-se, dessa maneira, a profissionalização de seus integrantes, oferecendo a possibilidade de independência financeira fora das redes de comércio de drogas ilícitas. O segundo diferencial está relacionado à identificação entre membros e usuários da ONG, uma vez que aqueles que constituem o corpo técnico do projeto, por assim dizer, são, assim como os usuários, moradores de favelas, que compartilham de trajetórias de vidas parecidas. O Afroreggae, portanto, trabalha com os jovens a construção de um ideal de pertencimento e orgulho das suas origens.

Dentro do contexto de atuação do GCAR, a mediação de conflitos surge de forma natural, já que a ONG conquistou uma legitimidade que permite que ela aja como interlocutora entre diversos atores, como os moradores de favela, o governo, a mídia e outras organizações nacionais e até internacionais. Werneck (2011) destaca que o projeto promove diversas conexões urbanas devido aos shows que realiza, apresentando produtos culturais da favela para o mundo.

A partir desse conceito de mediação mais ligado ao contato entre diferentes culturas e classes, surgem, na organização, movimentos relacionados à mediação de conflitos envolvendo atores armados não convencionais, como, por exemplo, o caso em que cinco presos que fugiram da penitenciária procuraram o Afroreggae para se entregar novamente à polícia, já que sabiam que, por meio da ONG, poderiam contar com o apoio de pessoas acostumadas a lidarem com esse tipo de situação, além de apoio jurídico.

Os casos supracitados são importantes para que se tenha em mente referências concretas de experiências de mediação de conflitos que envolvem atores armados não convencionais, materializando muitos dos conceitos discutidos anteriormente neste trabalho. Dessa forma, criam-se condições para discutir de maneira mais aprofundada contextos e situações que envolvem o Programa Mediação de Conflitos e sua atuação em Minas Gerais.

6 METODOLOGIA DE PESQUISA

Na tentativa de contribuir com as discussões sobre a mediação de conflitos envolvendo atores armados não convencionais (ou de conflitos que se desenvolvem em contextos onde tais atores se fazem presentes), este estudo optou por adotar uma abordagem fundamentalmente qualitativa. A partir de uma série de conversas com a diretoria do Programa Mediação de Conflitos, realizadas enquanto o presente autor trabalhava como estagiário da Subsecretaria de Prevenção Social à Criminalidade, foram selecionados três Centros de Prevenção à Criminalidade que relatavam terem sido demandados a intervir em conflitos que, de maneira mais ou menos direta, envolviam atores armados não convencionais: o CPC Ressaca, localizado na periferia da cidade de Contagem, o CPC Via Colégio, periferia do município de Santa Luzia, e o CPC Veneza, periferia de Ribeirão das Neves, todos na região metropolitana de Belo Horizonte.

Nestes equipamentos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas³ com atores-chave do PMC, imprescindíveis para a compreensão dos casos a serem analisados: analistas que lidaram diretamente com os fatos anteriormente mapeados, além do supervisor metodológico do Programa e gestores dos CPC, na tentativa de compreender mais detalhadamente as orientações internas repassadas para as equipes com relação aos casos de interesse. Ao todo, foram realizadas 7 entrevistas.

Sendo assim, o grande objetivo era entender, de fato, os casos relatados e perceber como o Programa Mediação de Conflitos lidou com cada um deles. Para que isso fosse possível, as entrevistas se basearam na busca pelo entendimento da dinâmica criminal dos territórios nos quais o CPCs se localizavam, tentando entender os precedentes que culminaram no aparecimento daquela demanda. O relato do caso do caso foi o objeto de análise, buscando um entendimento mais aprofundado sobre sua forma de chegada ao programa e sobre como ele se desenvolveu internamente. Buscou-se, fundamentalmente, compreender como o PMC agiu em contato com tais problemas que, segundo a própria direção do programa, nunca haviam aparecido.

³ Os roteiros utilizados nas entrevistas se encontram em apêndices localizados no fim deste trabalho.

7 PROGRAMA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS E O CONTEXTO DOS TERRITÓRIOS

Além de possibilitar o entendimento dos casos previamente identificados, era fundamental que as entrevistas realizadas trouxessem informações sobre as dinâmicas de criminalidade vigentes em cada um dos territórios. Em um primeiro momento, coube observar, por exemplo, que as três áreas enfrentam problemas de violência típicos de contextos conflagrados por conflitos entre diversas gangues. Um analista do PMC do bairro Veneza apresenta este contexto, bastante semelhante ao que pode ser visto nos outros dois Centros de Prevenção:

A dinâmica criminal aqui é muito aquecida. Costumamos falar que o que existe é um crime desorganizado mesmo. Tem uma pulverização muito grande desses grupos, das gangues. O que a gente escuta na comunidade é que antigamente tinha referências do crime aqui, referências com as quais a comunidade contava. Hoje não tem mais. Não se identifica mais essas referências. É um monte de grupo disputando de forma desorganizada o controle dos locais pra venda de droga. (Analista do PMC-Veneza, em entrevista realizada em 05/11/2018)

Outra dimensão bastante ressaltada pelos entrevistados diz respeito à existência de um forte apego ao território por parte dos membros dos grupos armados locais, bem como a existência de relações de parentescos dentro das gangues. Nas palavras de um analista do PMC-Ressaca:

Os Crias se denominam assim porque havia grupos externos que vinham até o território e o pessoal pensava: “e esse pessoal externo, vem aqui e faz maldades com a gente, uma certa crueldade. A gente tem que ter alguém que defenda a gente, então vamos tomar esse ponto pra nós”. Então é um grupo que tem um vínculo familiar muito forte. Atualmente, tá havendo uma guerra. Os Crias houve um fracionamento, uma divisão interna. Foi tomada as armas de alguns jovens, e expulsaram outros. Então, hoje, a intensidade dessa violência do grupo tá entre irmãos, sobrinhos e tios, que muitas vezes se

posicionaram em lados opostos. (Analista do PMC-Ressaca, em entrevista realizada em 31/10/2018)

O analista deixa claro que está havendo disputa entre parentes que fazem parte de um mesmo grupo, aspecto que contraria os ideais que inicialmente fomentaram a formação da gangue. Tal situação enquadra-se naquilo que autores como Rocha (2017) dizem a respeito das leis e regras do “mundo do crime”: um certo “saudosismo” com relação à atuação de atores criminais mais velhos, supostamente inseridos em um mundo criminal de regras e códigos de ética mais severos do que os atualmente vigentes; e o atual contexto de flexibilização e maior imprevisibilidade dessas regras, aspecto que impõe a adequação quase que cotidiana dos moradores locais às muitas moralidades envolvidas em situações de conflito. Sobre um suposto saudosismo relacionado à forma como se agia no mundo do crime, um entrevistado do PMC-Veneza relata uma conversa com um dos atores que estiveram por muito tempo dentro dessa dinâmica:

Ele é MC de rap aqui no bairro. Chegou pra gente aqui um dia e disse que mundo do crime não existe mais, que os meninos hoje vivem é no mundo do creme. As referências antigas morreram e não houve substituição mesmo. Ninguém com perfil pra assumir. Aí o que acontece é isso, um monte de gangue e essa guerra pra ver quem pega as bocas. (Analista do PMC no Veneza, em entrevista realizada em 05/11/2018)

Em todos os três territórios, houve relatos de que a comunidade, na ausência de serviços do Estado, recorria aos atores armados não convencionais para resolver alguns problemas,

A região mais crítica aqui é do São Cosme e Alto São Cosme, que são territórios com ausência de amparo estatal. A Rua da Bahia, onde o CPC está localizado, houve uma organização do crime, que migrou pra outro local diminuiu a violência aqui, mas há ainda uma naturalização da violência, principalmente de agressões físicas. Tem uma questão que a gente escuta dos próprios moradores: “ele fez por merecer”. E aí tem uma lei que está e impera aqui, que é de que algumas coisas não são aceitáveis. A partir dessas coisas que acontecem as agressões.

Vocês conseguem perceber o que não é aceitável?

Roubo dentro da comunidade, estupro também não é aceitável. Mas mais mesmo é o roubo. Outra coisa que tem aparecido que tem nos chamado muita atenção é a forma da resolução dos conflitos. Eles têm a violência como resposta pros conflitos, tanto no ambiente privado quanto coletivo. Por exemplo, teve uma briga entre dois vizinhos por causa de uma água. E aí os dois vizinhos brigaram lá, por causa de um cano de água, e a moradora não conseguiu resolver com o vizinho. Aí ela foi lá e chamou os meninos, um desses atores da criminalidade. E qual foi a forma de resolver? Ocorreu uma tentativa de homicídio. Ele chegou, espancou e quase decepou a orelha desse vizinho com um facão. (Analista do PMC-Via Colégio, em entrevista realizada em 23/10/2018)

No entanto, como é possível perceber no caso do Ressaca, parece existir uma moral maleável quando se trata das punições para aqueles que desobedecem às regras:

Os próprios moradores cobram dos Crias uma solução para problemas que ocorrem dentro da comunidade. E cobram não só no sentido de fui vítima da pessoa A e vocês tem que fazer isso. Mas cobram também no sentido assim: “olha, alguém de vocês foi na mercearia e roubou um celular”. Cobrando, então, da seguinte forma: “pau que dá em Chico vai dar em Francisco também”. Mas não era da mesma forma, a punição pra quem é do grupo não é a mesma coisa. Vou dar um outro exemplo. Em situações relacionadas ao contexto sexual. Repreende-se muito fortemente a menina, a jovem que tem relações com mais de um rapaz em determinadas localidades. Mas o homem que faz a mesma ação, não tem a mesma repreensão. (Analista do PMC-Ressaca, em entrevista realizada em 31/10/2018)

É possível perceber, portanto, que há uma lógica mais ou menos parecida nos territórios em questão no que se refere à dinâmica criminal e, principalmente à formação das gangues. No entanto, cada local apresenta especificidades que interferem no modo como cada caso irá se desenrolar. Antes de entrar propriamente nos casos, procurou-se entender como o PMC entende essas especificidades. Nesse sentido a fala da supervisão metodológica explicando qual o seu papel dentro do programa aborda de forma clara a visão da política frente aos desafios únicos de cada comunidade:

A supervisão ela vem pra ocupar um espaço, primeiro, de um cuidado para que a metodologia seja aplicada com maior horizontalidade. Pensando que hoje a gente tá em 33 territórios, e a gente tem uma metodologia muito bem desenhada, que tenta abarcar essas possibilidades de intervenção com o público, pensando naquilo que é possível relacionado às violências e à criminalidade. E é uma metodologia que ela é feita a partir de uma base principiológica, pensando que a gente tem que respeitar as especificidades desses 33 territórios. Então a nossa metodologia vem para que esse trabalho seja exercido quase que de uma forma igualitária naquilo que se propõe a fazer. Só que o que tá entre a metodologia e os objetivos gerais que precisamos alcançar é um campo fértil para que a gente trabalhe dentro da realidade de cada um desses territórios. Então a supervisão vem muito nesse sentido de cuidar para que a metodologia esteja sendo aplicada de forma adequada e, muito mais que isso, cuidar de uma formação que consiga dar conta dessas especificidades, pensando nesses diversos fenômenos que a gente se propõe a trabalhar. Então é cuidar da formação das equipes também, que é uma formação que precisa ser continuada, porque cada situação exige um certo manejo e nossa metodologia não vai conseguir responder a todas as especificidades. (Supervisor metodológico - em entrevista realizada em 06/11/2018)

Outra questão importante que precede a análise dos casos, está relacionada ao porquê de casos de conflitos envolvendo atores armados não convencionais estarem aparecendo agora para o PMC. Os analistas, quando perguntados sobre o assunto, foram unânimes na resposta: a chegada desses casos está ligada a saída das equipes de dentro dos Centros de Prevenção à Criminalidade, estando mais presente na comunidade e, portanto, tendo o trabalho mais reconhecido e legitimado, alcançando novos públicos e novos tipos de demandas. Nesse sentido, a fala da supervisão, quando perguntada se essa mudança foi uma nova orientação do programa, relata algumas constatações interessantes:

Na verdade, vem como orientação, que não é recente porque a mediação comunitária sempre foi a concepção do programa, só que em determinados momentos dessa execução do programa, desde 2005, a gente tomou alguns tipos de caminho muitas vezes voltados pra essa lógica do atendimento individual. E esse atendimento individual é aquele que bate na nossa porta, aquele que é do boca a boca também, e que em certa medida a gente não deu

conta de pensar em outras possibilidades de lidar com esse público. Então, em algum momento, essas equipes ficaram muito dentro do espaço físico do centro de prevenção. E a gente retomando isso que é da origem do programa, a gente pensou: a gente precisa de um vínculo com essa comunidade para atender essa comunidade. Tem que fazer sentido muito mais para essa comunidade do que para a gente que é serviço público. Então, pra escutar essa comunidade, a gente precisa estar mais fora do que dentro, também trazendo um pouco da lógica de que o espaço do centro de prevenção, ele deve ser utilizado enquanto um suporte. É um espaço onde eu possa oferecer um atendimento para trabalhar aquilo que é do sigiloso. Eu tenho uma estrutura de trabalho com utilização de recursos, enquanto um computador. Só que o comunitário, ele tá muito mais fora do que dentro. Então é mudar a prática de trabalho, e reformular prática de trabalho não é reformular metodologia. Talvez é a forma que a gente tá executando. Então é como que a gente retoma a origem. Estar mais fora para escutar essa comunidade, fortalecer os vínculos e criar novos vínculos também, porque talvez a gente está conversando com as mesmas pessoas. A gente entrou no trabalho com aqueles que estão mais próximos da gente, só que a comunidade é muito mais ampla que isso.

E você concorda que esse é o motivo para chegada de casos envolvendo atores da criminalidade ao PMC?

Tem sido possível nessa retomada dessa base nossa de mediação comunitária uma aproximação com determinados atores que tem o envolvimento direto, ou as vezes indireto com as violências e com a criminalidade no território, mas que em certa medida também são atores que são referenciados. E as pessoas são referenciadas por questões positivas, mas por questões negativas também. Então como que a gente dá lugar pra essas referências comunitárias, seja esse sujeito que teve envolvimento com tráfico ilícito de drogas, seja a dona maria que é referenciada ali porque ela é a costureira, seja o senhor José que é o pipoqueiro da rua ali? Primeiro é de a gente se colocar nesse lugar, de ser um serviço que vai discutir a segurança pública, só que uma segurança pública voltada para a prevenção social. Não é uma segurança pública voltada para aquilo que já está posto: a repressão e o combate. Então quando a gente se coloca nesse lugar, a gente consegue, de alguma forma, criar uma vinculação com esses atores para, talvez, fortalecer esses atores naquilo que eles já fazem. Então, talvez essa figura que tem um envolvimento direto com a

criminalidade, de alguma forma ela já é referenciada por essa comunidade para outras questões, como que a gente pode dar um outro lugar pra ela também, entendeu? Para além de ser uma referência para as questões ilícitas, ela pode ser um parceiro para discutir melhorias no território, porque ele tá ali como morador também. (Supervisor metodológico do PMC, em entrevista realizada em 06/11/2018)

7.1 PMC - Ressaca

A partir de toda essa contextualização, é possível analisar cada caso, observando suas especificidades e potencialidades de acordo com o arcabouço teórico da mediação de conflitos entre atores armados não convencionais. O primeiro caso foi relatado no Ressaca, e surge a partir da orientação para que as equipes circulassem mais pelo território.

O caso em questão, portanto, diz respeito a um rapaz que, após uma reunião do PMC com atores da comunidade, faz um movimento de aproximação do Programa, dizendo ter gostado daquilo que foi dito pela equipe. Essa aproximação se dá de forma transparente, revelando, então, que o rapaz possuía envolvimento com a criminalidade e com o grupo dos Crias, que controlava a dinâmica criminal na região.

Chega um momento, com os novos grupos de oficinairos, nesta nova retomada do trabalho (O PMC ficou sem execução durante o segundo semestre de 2017 devido a problemas judiciais com o termo de parceria), vem com a perspectiva de a gente sentar e conversar com um grupo que tá dentro da Vila União. E ao chegarmos lá, um rapaz se destacou nas falas, participou bastante e foi muito sincero na forma de conversar conosco, a ponto de expor a situação da truculência na abordagem policial e de ser, realmente, um dos envolvidos com os Crias. Não sei se ele queria dar uma chocada na gente, mas sempre a nossa recepção à fala dele foi de uma tranquilidade: “assim, o que você traz não é uma novidade pra gente”. Por ser assim, a gente também conseguiu expor o nosso trabalho com maior sinceridade e transparência para que ele pudesse compreender. (Analista do PMC-Ressaca, em entrevista realizada em 31/10/2018)

A partir desse primeiro contato, a equipe do PMC começou a receber um feedback positivo das pessoas da comunidade, dizendo que haviam gostado muito da conversa e que o

rapaz, uma das referências dos Crias, havia dito que o programa poderia ajudar muito, já que o objetivo do grupo era de ajudar a comunidade nos seus problemas. Dessa forma, surge um segundo contato com uma demanda:

Ao circularmos com maior frequência, ele chega um dia pra nós e nos aborda. Uma intensidade muito grande de viaturas policiais passando e ele quando aborda a gente, a gente pensou assim: “que que vai vim aí? Será que ele tá relacionando nossa presença aqui com as viaturas? ”. Mas aí ele diz assim: “rapaz, tô precisando conversar com vocês. Tem um casal que tá num momento de brigas e a gente é cobrado a tomar algum partido, fazer algum movimento pra resultar no rompimento dessa violência, porque nós somos referência nessa comunidade. ”. Aí as práticas tomadas pelos Crias eram graduais, tinham os avisos, a ameaça, a violência física, que é denominada como pau no gato. E nessa abordagem conosco, o rapaz diz: “eu gostaria, pelo que vocês explicaram do mediação, como que faz pra vocês resolverem isso? Porque se não vamos ter que resolver. ” (Analista do PMC-Ressaca em entrevista realizada em 31/10/2018)

Dessa forma, a equipe explica como deve ser feito esse tipo de procedimento, ressaltando que a discussão necessitava de privacidade e que o atendimento deveria ser feito dentro do CPC. Mas que era totalmente possível uma intervenção e, se ele quisesse, poderia encaminhar umas das partes ou as duas partes para o programa.

O início desse caso se deu em Setembro e, portanto, tudo ainda é muito recente. Durante a realização desta pesquisa, a equipe relatou que aconteceu uma divisão dentro do grupo dos Crias e que, por isso, houve a perda de contato do programa com o rapaz, já que a dinâmica criminal acabou mudando e estava bastante aquecida no território no momento em que este estudo estava sendo concluído (novembro de 2018). Não se sabe se o caso específico levado pelo rapaz chegou a ser atendido pelo PMC. No mesmo período chegaram diversos casos de violência doméstica ao programa, mas não houve nenhuma fala que fizesse com que as equipes pudessem identificar se havia sido um encaminhamento dos Crias para o programa resolver a questão de forma pacífica.

A partir desse caso, é possível perceber algumas questões interessantes. Primeiro, constata-se um certo receio inicial, por parte da equipe técnica do programa, de se aproximar de atores envolvidos com a criminalidade. No momento em que o analista diz que houve uma preocupação por ocasião da abordagem do rapaz (havia muitos policiais no território e ele

poderia estar relacionando a presença do programa à presença da polícia). Ficou clara a necessidade de transparência nas relações para que a segurança dos analistas fosse garantida. Quando perguntado sobre o assunto, o analista admite o primeiro contato receoso, mas destaca a tranquilidade no decorrer do processo:

No dia, no momento, foi aquilo, um certo receio porque imaginamos que a abordagem tinha a ver com a presença de viaturas, porque estava muito intensa a presença de viaturas. Mas não, foi muito tranquilo isso, na forma de abordagem. A primeira reunião foi na biqueira, e aí o povo entrando, pegando, fumando. Não na nossa presença, mas nos ambientes pertos. E eu tenho um problema que, com fumaça, eu engasgo muito e eu não consigo falar. E aí eu pedia desculpa pra ele e ele ria, achava graça da naturalidade como a gente tava lidando naquele ambiente. Eu acho que é muito disso, da questão da transparência e da sinceridade das relações. A gente sabe quem são vocês e vocês sabem, ou vão saber, quem somos nós. E qual é o nosso trabalho a ser desenvolvido? Nós não somos repressão, o nosso olhar é outro. A acolhida foi muito tranquila, caminhamos por becos que a gente nunca tinha passado, e foi conduzindo a gente e foi apresentando outros problemas que a comunidade vinha vivenciando. E é muito daquilo, ele quer uma melhoria para a comunidade e imaginamos que ele também não deseja ficar nessa vida (da criminalidade), pelo que foi dialogado e conversado, então é trazer outros elementos pra ele poder ter uma dimensão melhor desse universo que vai para além da vila união. (Analista do PMC-Ressaca, em entrevista realizada em 31/10/2018)

Outra questão importante diz respeito ao fluxo interno desse caso dentro do programa. Uma vez que há uma situação de maior risco, procurou-se saber como foi a reação da direção do PMC. Os analistas explicitaram que o entendimento do caso, tanto da gestão como da supervisão, foi extremamente positivo e já se iniciou um processo de pensar como tratar o caso dali em diante:

Começamos a perceber, o PMC e o Fica Vivo!, de que é uma pessoa que faz um movimento para além, pensando nessa maturidade que vai se atingindo, tava com a esposa grávida, movimento, talvez de sair da criminalidade. E aí a gente pensa em convidar ele para participar do projeto institucional, que é a questão da comunicação não violenta. Pensar na questão da mediação

comunitária, dele se tornar um mediador. É uma pessoa que a gente pode convidar para o projeto, que pode sair dessa e ir pra outra linha. Mas ele precisa ainda de um capital pra poder se manter e investir nas outras funções que ele desejava. É algo que ele desej (sair do crime), mas a gente percebe que a situação financeira pesa pra ele. Então, temos que pensar em situações para poder atraí-lo, falar de empreendedorismo, mostrar opções. (Analista do PMC-Ressaca em entrevista realizada em 31/10/2018)

Ainda sobre o perfil do rapaz, o analista complementa:

A figura dele é uma figura emblemática porque ele é aquela figura que faz o movimento se aproximar da gente. As vezes estamos circulando no território, não com a intenção de ir até ele, mas com a intenção de chegar a outras pessoas. E aí ele chega até a gente pra poder abordar, e isso gera um movimento nos demais membros do grupo. Alguns chegam até ele, acionam muito ele pra poder vir (até o programa). Ele tem um perfil de liderança muito interessante mesmo, e acho que os dois lados veem isso, o grupo que faz o movimento de ser da linha da criminalidade, vê nele essa referência e tem um respeito quando ele chega até a gente. E ele tem esse perfil de reconhecimento da comunidade, nosso e do grupo que ele faz parte. (Analista do PMC-Ressaca em entrevista realizada em 31/10/2018)

O caso em questão apresenta uma situação em que um rapaz, que é referenciado tanto no mundo do crime quanto na comunidade, inclui o Estado em processo de mediação. Ou seja, o mediador, no caso, é o rapaz, que se utiliza do recurso do Estado para evitar que a situação seja resolvida pela violência. Neste ponto, a equipe do programa acerta em enxergar uma possibilidade de potencializar o sujeito, que demonstra ser uma liderança local (ainda que em função de seu envolvimento com a criminalidade). Portanto, fica claro que trazer um ator com essas características para ser parceiro do Estado na execução das atividades de mediação poderia representar um ganho em termos da operacionalidade prática da política.

Apesar disso, existem algumas questões que acabam por impedir que este trabalho ocorra como imaginado. Uma delas se refere ao ganho econômico que se obtém no mundo do crime. Tendo em vista que o sustento econômico do rapaz, e de muitos outros na mesma situação, vem da criminalidade, é preciso pensar incentivos para que ele possa mudar de vida. O Afroreggae, como já explicitado, é exemplo de experiência bem-sucedida neste campo, já

que possui um braço comercial capaz proporcionar dinheiro para os usuários, fazendo com que a possibilidade de adesão ao projeto seja muito maior.

Sendo assim, a ideia de um projeto institucional que possa formar o rapaz como um mediador comunitário, aliando recursos mais técnicos com suas habilidades inerentes ao fato de ser morador do território (possuindo bom trânsito junto à comunidade local e mesmo com atores armados não convencionais), poderia trazer ganhos para a política. No entanto, mecanismos financeiros são demasiadamente importantes para que esse processo possa ser concluído.

7.2 PMC - Via Colégio

O segundo caso foi relatado no Via Colégio e surge a partir de uma demanda a respeito de um local que deveria ser utilizado para o lazer da comunidade, mas que estava servindo como depósito de lixo:

Pensamos na realização de um projeto temático a partir de um relato de um oficinairo do Fica Vivo!, que traz uma situação de uma chácara, que é um espaço privado que possuía pés de manga e uma quadra, mas que estava abandonado e era o único local de lazer daquela comunidade. No entanto, a própria comunidade estava fazendo mau uso do local, jogando lixo no lugar. Tem aí já um problema. O local era privado, mas tinha utilização pública. Então a gente precisou conversar com o dono, que disse não utilizar o local e achava até bom que ele fosse bem utilizado pela comunidade. Então o PMC vai até o espaço para conversar com as pessoas e ver o que é possível fazer. Quando o PMC chega no espaço, atores da criminalidade passam a circular para entender qual o objetivo do programa ali. Com a ajuda do oficinairo, há um primeiro contato e os atores criminais concordam que é preciso mudar a forma de utilização do espaço e cuidar melhor dele. No entanto, o oficinairo alerta o programa de que a intenção destes atores era que o local ficasse limpo para que eles pudessem promover bailes funk. Dessa forma, o pmc recua e entende que não poderia promover uma ação que facilitaria atividades criminais, já que o que foi dito é que o baile funk serviria para melhorar o comércio de drogas. (Analista do PMC-Via Colégio, em entrevista realizada em 23/10/2018)

Neste caso em questão existem dois pontos que precisam de destaque: o problema de uma atividade desenvolvida pelo Estado auxiliar na criminalidade e o papel dos oficinairos do Fica Vivo! em questões envolvendo atores armados não convencionais. Rodrigues e Gomes (2016) já destacavam que, dentro do contexto da mediação envolvendo Estado e atores armados não convencionais, podem surgir questões que envolvam restrições legais. No caso analisado, mesmo que não se trate propriamente de um processo de mediação, está sendo realizado um projeto que conta com o envolvimento de atores da criminalidade, que possuem interesses próprios. Há, portanto, um receio por parte da equipe de que a transformação que eles estão propondo para o lugar em pauta seja uma transformação que beneficiará o uso daquele local para aumento do tráfico de drogas.

Nesse sentido, a solução tentada foi a intensificação das reuniões com aquela comunidade, tentando dizer para os atores da criminalidade, e para a população em geral, que aquele seria um local para lazer e que a má utilização, que estaria ligada especificamente ao tráfico de drogas e não especificamente ao baile funk, poderia fazer com que a comunidade perdesse o local.

O projeto temático foi realizado, o lugar foi limpo e está sendo utilizado pela população. O caso é recente, mas não houve a realização de bailes funk e nem há relatos de mau uso do espaço. Sendo assim, a estratégia de intensificação das conversas se mostrou eficiente nessa situação específica, havendo, obviamente, a colaboração dos atores do crime do território que entenderam as propostas colocadas pela equipe. No entanto, dilemas como estes podem ocorrer com frequência e, por isso, é preciso que o Estado possua mecanismos para resolvê-los.

No que se refere aos oficinairos, é preciso, primeiramente, definir o papel destes dentro do Fica Vivo!. Dessa forma, segundo a metodologia do programa eles “são empreendedores sociais que, fazendo uso da arte, do esporte, ou de atividades de inclusão produtiva, aplicam os projetos de ação e reflexão juntos aos jovens, nas comunidades. ”. Dessa forma, como o Fica Vivo! e o PMC trabalham dentro do mesmo CPC, realizando muitas vezes ações conjuntas, os oficinairos são, por estarem em contato direto com os jovens da comunidade, pessoas de referência que possuem conhecimento de assuntos e atuam como parceiros também do Programa Mediação de Conflitos.

Rocha (2017), ao analisar o papel do terceiro mediador no Aglomerado Santa Lúcia, já identificava o papel de destaque de oficinairos em processos mediação com atores envolvidos na criminalidade. No caso do Via Colégio, os oficinairos trabalharam no sentido de levar a demanda até o PMC e, em seguida, alertar o programa para a ocorrência de um movimento de utilização do espaço para outras finalidades. Portanto, o reconhecimento destes oficinairos

como pessoas de referência e a atuação em parceria do Fiva Vivo! e do PMC podem ser fatores cruciais para potencializar a resolução de conflitos envolvendo atores armados não convencionais por parte do Mediação de Conflitos.

Assim como ocorreu no Ressaca, também foi possível perceber no Via Colégio um receio inicial por parte da equipe, em função da participação de atores da criminalidade local nas reuniões com a comunidade:

Na realização do projeto, aquele local estava com uma dinâmica criminal muito intensa e um dia antes de uma das visitas, próxima à intervenção que seria a limpeza do local pelos moradores, teve um homicídio e troca de tiros lá naquele local. E aí no dia a gente falou assim, e agora, como vamos pra lá? Mas aí a gente falou, vamos ter que ouvir essa comunidade, porque senão também vamos ter que retroceder. Aí ligamos para uma referência com quem a gente tem contato e perguntamos se a reunião estava confirmada. Ela respondeu que sim, que estava tudo certo. Isso fez a gente refletir um pouco também. As vezes temos que nos desprender de algumas coisas, porque aquela comunidade não vê as coisas da mesma forma que nós vemos. (Analista do PMC-Via Colégio, em entrevista realizada em 23/10/2018)

Nesse sentido, a equipe destacou que tanto a gestão quanto a supervisão foram enfáticas em dizer que a equipe deveria ter a sensibilidade de até quando deveria ir. A fala da gestão corrobora a fala da analista:

A primeira atitude é de encorajamento. É muito bom que a equipe consiga essa entrada com esses atores criminais. E sempre que possível é preciso dizer do trabalho, da segurança pública na linguagem da prevenção. Mas nós fazemos um acompanhamento efetivo. Só que o termômetro também, pra saber até onde dá pra ir ou não são eles. A equipe precisa medir se é possível ou não, com muito cuidado. Se disserem que não é possível, é uma questão que não dá pra ir, eu super entendo isso. (Gestor do CPC-Via Colégio, em entrevista realizada em 23/10/2018)

Também dentro desse contexto, a supervisão traz uma fala interessante, que reflete a metodologia do PMC de uma forma mais clara:

A equipe fica nessa linha de frente. Mas o que a gente trabalha é: a equipe que, tá na ponta, ela não responde pelo programa sozinha. Mas quem tá na linha de frente são eles, então, em certa medida, para que eles não respondam sozinhos, eles precisam de outros atores. Então, a ideia é de que o fluxo de comunicação nosso funcione em tempo real. Porque as vezes é assim: eu to com a situação aqui agora, dona maria tá sofrendo violência e não pode voltar pra casa. Isso não dá pra esperar. O sujeito de fora (supervisão e gestão) tem um olhar amplo para garantir a segurança da equipe e a segurança do atendido também, porque a gente também não pode trabalhar construções que coloquem esse sujeito em risco, mais risco do que as vezes ele já tá. (Supervisor metodológico do PMC, em entrevista realizada em 06/10/2018)

A última fala do supervisor, que diz respeito à preocupação de não colocar o sujeito em risco, cede um bom gancho para a abordagem do último caso, que foi relatado no Veneza.

7.3 PMC – Veneza

O caso observado no PMC do bairro Veneza surge a partir da aproximação espontânea de um morador daquela comunidade. O rapaz, que afirma ter saído da criminalidade, mas que a equipe técnica identifica ter ainda relações próximas com o mundo do crime, é MC bastante conhecido na região e referenciado por muitos moradores locais. Sua primeira abordagem ao Programa foi por meio de um pedido de ajuda para realização de uma festa:

O primeiro contato do Jean com o programa foi porque ele queria ver se tinha jeito de conseguir umas barracas de graça pra ele, porque ele ia fazer uma festa junina na comunidade. A partir disso, a gente foi conversando. Ele é muito comunicativo, fala que quer ser vereador. Ele é rapper também. Todas as conversas com o programa foram de forma bem clara, ele fala que é ex traficante, que não tá mais envolvido. A gente sabe que ele tem um envolvimento com o pessoal do crime aqui, as músicas dele falam sobre a passagem dele nesse mundo. Mas ele também é muito conhecido na comunidade. Igual falei, ele promove umas festas, toca as músicas dele. Depois dessa primeira conversa, a gente continuou com alguns contatos com ele e um dia ele ligou aqui pro CPC. Falou de um menino que tava dando muito problema na comunidade, que nem ele gostava do menino, mas que o menino tava dando muito esparro e alguém ía acabar matando ele.

E como foi que vocês atuaram?

A gente identificou quem era o menino, entrou em contato com a gestão e com a supervisão. Fomos procurando alguém que tivesse algum contato com esse menino e achamos um amigo dele que fazia parte das oficinas do Fica Vivo!. Os oficinairos ajudaram nas conversas e a gente explicou a situação e parece que funcionou. O Jean ajudou, foi dizendo se as coisas tinham melhorado. E a gente também foi monitorando o caso, conseguimos conversar com a família e parece que o menino deu uma sossegada. (Analista do PMC-Veneza, em entrevista realizada em 05/11/2018)

Percebe-se nesse caso a reunião de diversos elementos já citados e analisados nos outros dois casos. Jean faz o papel de mediação, como na experiência do Ressaca, estando no lugar de um ator que é referenciado pelos atores criminais e pelos outros moradores da comunidade. Nesse sentido, a partir do seu contato com o PMC, ele se sente confortável para comunicar ao programa um problema que ele verifica no território e que poderá acabar resultando em um homicídio.

Além disso, a parceria entre Mediação de Conflitos e Fica Vivo! também se fez presente neste caso do Veneza, por meio da ajuda dos oficinairos ligados ao programa de controle de homicídios. É fundamental, portanto, tendo em vista as recorrências observadas, que relatos sobre tais experiências circulem entre os Centros de Prevenção à Criminalidade, para que seja possível analisar as atitudes tomadas frente a cada situação, podendo, inclusive, existir a replicação de ações de sucesso.

Pensando dentro desse contexto, no projeto institucional proposto para o caso do Ressaca, no qual a ideia seria dar uma formação mais técnica para que pessoas como Jean conseguissem aliar tais habilidades ao conhecimento empírico que já possuem sobre sua comunidade, abre-se a possibilidade de colocar em contato atores de diferentes territórios, que realizem esses processos de mediação envolvendo atores armados não convencionais. Conforme Milikan (2013), promover a troca de ideias entre diversos mediadores, com experiências e expertises distintas, é fundamental para melhorar os resultados dos processos de mediação em pequena escala.

Por fim, retomando a ideia de que é preciso que o PMC atente para a segurança de suas equipes, mas também para a segurança dos usuários do programa, a fala da analista do Veneza,

quando perguntada a respeito dos receios que possivelmente envolveriam a mediação envolvendo atores armados não convencionais, esclarece:

Não há problema nenhum. A conversa com o Jean sempre foi muito franca. Sabíamos os envoltimentos dele e ele sabia como a gente trabalhava. E precisa ser assim mesmo. Tem que ter transparência. Eu prefiro muito mais trabalhar quando eu sei quem eu estou atendendo. Não importa o envolvimento dele, se a conversa é transparente e as demandas são possíveis de serem atendidas, é nosso papel entregar um bom trabalho. Inclusive, nós fizemos um projeto temático aqui na comunidade e o Jean ajudou em algumas coisas. Nós tivemos receio se podíamos ficar comentando o nome dele lá no espaço que estávamos. Fomos cuidadosos para não o colocar em uma situação de risco, já que não sabemos, pelo envolvimento dele, se ele pode estar envolvido em todos os espaços da comunidade ou se tem algum problema. (Analista do PMC-Veneza, em entrevista realizada em 05/11/2018)

Conclui-se, então, a partir da fala da supervisão e das falas dos analistas, que é preciso, de fato, possuir um manejo especial com cada uma dessas experiências, uma vez que o envolvimento de atores armados não convencionais traz novas características para o processo.

Em consonância com tudo que foi discutido, o PMC parece se mostrar disposto a assumir um papel mais claro dentro das políticas de prevenção à criminalidade em Minas Gerais, retomando suas origens e estando mais presente nas comunidades, com maior contato com o público e com foco em resolver problemas que tocam mais especificamente as maiores questões daqueles territórios. Nesse sentido, a fala do supervisor do programa, quando perguntado a respeito da possibilidade do PMC referenciar atores envolvidos com a criminalidade, sintetiza bem esse pensamento:

Por isso que a equipe precisa conhecer esse território. E muito mais do que conhecer o território, conhecer as pessoas que moram nesse território, quando eu tô dizendo de referências. E aí quando eu falo referências, eu não falo liderança comunitária. O programa precisa começar a referenciar outros sujeitos para esse lugar de atores que podem discutir a segurança pública no território, porque não necessariamente é o presidente da associação. Às vezes, eu preciso referenciar outras pessoas, e aí talvez sejam essas pessoas que não tem referência nenhuma, principalmente com o serviço público. Tem uma referência com a comunidade, mas as instituições não olham pra esses sujeitos. E esses sujeitos a partir dessa vinculação que eles fazem pra essas

práticas no território, eles são afastados. A gente precisa compreender qual é o nosso lugar, a gente não vai deixar de ser Estado. Mas também precisamos desconstruir esses direcionamentos que eu faço enquanto instituição. O sujeito é o fulano e o fulano é o gerente do tráfico de drogas nessa comunidade. Esse é um dos papéis que ele exerce na comunidade, ele tem outros papéis. E é possível referenciar o fulano em outras construções? Claro que é. Mas é preciso transparência. (Supervisor metodológico do PMC, em entrevista realizada em 06/10/2018)

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo entender, de maneira mais aprofundada, casos que chegaram ao Programa Mediação de Conflitos (PMC) que envolviam, direta ou indiretamente, a atuação de atores armados não convencionais. Dessa forma, delimitou-se inicialmente o campo teórico dentro do qual a pesquisa se insere, discutindo brevemente problema da violência no Brasil, sobretudo questões relacionadas à formação de gangues e grupos armados ilegais em territórios socialmente vulneráveis. O objetivo foi discutir brevemente o recrudescimento recente de processos de violência e criminalidade no Brasil, a despeito dos esforços públicos realizados para tentar solucionar tais problemas, materializados, sobretudo, em políticas de segurança pública de viés repressivo. A partir deste contexto, foi possível inserir as ideias teóricas do campo no qual o trabalho se encaixa: a segurança pública a partir de uma lógica preventiva.

Realizou-se na sequência uma breve discussão a respeito do próprio conceito de prevenção aplicado às políticas públicas (fundamentalmente na área da saúde), analisando a aplicação de tais princípios na área da Segurança Pública. Em seguida, foi possível descrever como tais elementos se materializaram em uma política institucional de prevenção à criminalidade em Minas Gerais. Nesse sentido, a apresentação dos marcos conceituais da política mineira se fez necessária para dar ao leitor uma visão geral de todos os programas que a estruturam, bem como seus objetivos fundamentais.

Dentro deste cenário, o texto caminhou no sentido de abordar mais detalhadamente o programa foco de interesse da pesquisa: o Programa Mediação de Conflitos. Foram apresentados os cinco conceitos que sustentam cada eixo de atuação do PMC, apresentando de forma clara quais os passos metodologicamente definidos para cada tipo de atendimento realizado no Programa. Por fim, houve o detalhamento do perfil dos atendimentos realizados pelo PMC ao longo do ano de 2016, apontando a necessidade, identificada pelo corpo técnico do programa, de o PMC voltar a atuar de maneira mais proativa em suas comunidades, estando mais perto e mais acessível às demandas locais. E foi a partir dessa mudança de postura que o PMC passou a receber demandas envolvendo a participação de atores armados não convencionais.

Tais demandas abriram espaço para a discussão de diversas questões que versam principalmente sobre as especificidades trazidas por uma mediação envolvendo atores desse tipo. Questões relacionadas ao papel do mediador, ao papel do Estado, ao papel dos grupos

armados não convencionais e ao papel da opinião pública são fundamentais para o entendimento da complexidade do assunto.

A partir dessas discussões, foram relatadas algumas experiências de casos que chegaram ao Programa Mediação de Conflitos. As demandas não foram propriamente de mediação de conflitos entre atores armados não convencionais, mas sim demandas que envolveram, direta ou indiretamente, tais sujeitos. No entanto, foi possível realizar uma análise desses relatos com base nos conceitos abordados durante o trabalho.

Os casos em questão, nesse sentido, foram desenvolvidos pelo PMC a partir de lógicas fundamentalmente empíricas, já que o programa não possui, em sua metodologia, base teórica que fundamente a atuação em casos envolvendo atores armados não convencionais. Percebe-se que, caso o Programa Mediação de Conflitos se disponha a assumir um papel de maior contato com a comunidade, circulando pelo território e, portanto, criando contatos cada vez mais frequentes com atores envolvidos com a criminalidade, será necessário a realização de uma discussão que inclua na metodologia uma maneira padronizada de ação em casos como estes.

Mesmo de forma empírica, notou-se que boas soluções, que de certa forma já eram compatíveis com abordagens teóricas, já estão sendo pensadas. A institucionalização de um projeto que coloque em contato atores de diferentes territórios que possuem legitimidade frente à comunidade como um todo, incluindo os atores armados não convencionais, por exemplo, é uma ideia já estabelecida como fundamental para a melhora da resolução pacífica de conflitos em contextos de pequena escala. Além disso, foi possível verificar que uma análise dos casos e uma comparação entre eles já é suficiente para identificar práticas que podem ser adotadas de maneira geral, devido à semelhança de contextos, como no caso da relação entre Fica Vivo! e PMC, e a parceria com os oficinairos.

Percebe-se, por fim, que o Programa Mediação de Conflitos busca, de fato, localizar, de uma forma mais clara, o seu papel dentro da política de prevenção à criminalidade em Minas Gerais e há, notadamente, um novo campo que se apresenta, mas que é complexo e exige a estruturação de soluções pautadas em discussões teóricas sólidas para que possam apresentar bons resultados. Nesse sentido, uma nova metodologia que abarque essas novas práticas deve ser pensada, bem como formações continuadas das equipes para que elas se habituem e estejam preparadas a esse novo tipo de demanda, saindo um pouco apenas da perspectiva de acesso a direitos e obtendo maior conhecimento no campo que envolve violência entre gangues propriamente dito.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. **“Exclusão socioeconômica e violência urbana”**. *Sociologias*, 2002.
- BAQUERO, M. **“Eleições e capital social: uma análise das eleições presidenciais no Brasil (2002- 2006)”**. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 13, nº 2, p.231-259, 2007.
- BEATO, C.; SILVEIRA, A. M. **Efetividade e avaliação em programas de prevenção ao crime em Minas Gerais**, Instituto Igarapé, 2014. Disponível em: < <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p3.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2018.
- BEATO, C.; ZILLI, L. F. **A estruturação de atividades criminosas: um estudo de caso**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 80, out. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v27n80/v27n80a05.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2018.
- BOEGE, V. **Traditional Approaches to Conflict Transformation – Potential and Limits**. *Research Center for Constructive Conflict Management*, jul. 2006.
- BRISCOE, I. **Non-conventional armed violence and non-state actors: challenges for mediation and humanitarian action**. NOREF Report Series, Oslo, mai. 2013.
- BUSTELO, M. G. **Mediation with Non-conventional Armed Groups? Experiences from Latin America**. BRICS Policy Center Policy Brief, Rio de Janeiro, v.6, n.1, jan. 2016.
- COCKAYNE, J. **Strengthening mediation to deal with criminal agendas**. Oslo Forum Papers, Genebra, n. 02, [s.v.], nov. 2013
- COHEN, A.; FELSON, M. **Social change and crime rate trends: a routine activity approach**. *American Sociological Review*. 1979.
- COHEN, A. **Delinquent Boys: The Culture of the Gang**. Glencoe, NY, The Free Press, 1955.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, **Communication from the commission to the council and the european parliament – The prevention of crime in the European Union – Reflection on common guidelines and proposals for community financial support**, Bruxelas, 2000.
- DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- GUSTIN, Miracy B. S. **Resgate dos direitos humanos em situações adversas de países periféricos**, 2005. Artigo disponível em <<http://www.elocidadania.org.br/Gustin.pdf>> . Acesso em 01 set. 2018.

GUSTIN, Miracy B. S. **Das necessidades humanas aos direitos: ensaio sobre sociologia e filosofia do direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

KLEIN, M. **Street Gang Patterns and Policies**. Nova York, Oxford University Press, 2006 .

LAISNER, R., DEMARIO, C. G. “**Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social**”. Revista de Políticas Públicas (UFMA), v.18, p.619 - 630, 2014

LEAVELL, H.; CLARK, E. G. **Preventive medicine for the doctor in his community**. Nova York: Macgraw Hill, 1965.

MANSO, Bruno Paes. **O Homem X: Uma Reportagem sobre a Alma do Assassino em São Paulo**. São Paulo, Editora Record, 2005.

MESQUITA, N. P., ASSIS, S. G., DAHER, M., RICARDO, C. M., CHASIN, A. C. M. **Relatório sobre a prevenção do crime e da violência e a promoção da segurança pública no Brasil**, 2004.

MILLIKEN, J. **Building Peace in Urban Setting: Lessons from the ground and recommendation for collaboration**. In: GENEVA PEACEBUILDING PLATFORM ANNUAL MEETING, 6, 2013. Report of the 2013 Annual Meeting, Genebra: Geneva Peacebuilding Platform, 2013.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Defesa Social. **Programa Mediação de Conflitos: uma experiência de mediação comunitária no contexto das políticas públicas**. Belo Horizonte: Arraes, 2011.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Segurança Pública. **Política de prevenção social à criminalidade**. Belo Horizonte: SESP, 2017.

PEIXOTO, Betânia Totino. **Determinantes da criminalidade no município de Belo Horizonte**. Tese (doutorado), Cedeplar, UFMG, 2003.

PLANTA, K.; DUDOUET, V. **Fit for negotiation? Options and risks in the political transformation of non-conventional armed groups**. NOREF Report Series, Oslo, fev. 2015.

RAMOS, S. **Respostas brasileiras à violência e novas mediações: o caso do Grupo Cultural AfroReggae e a experiência do projeto Juventude e Polícia**. Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 11, [s.n.], p. 1303-1311, 2007.

ROCHA, Rafael. **Vinganças, guerras e retaliações: Um estudo sobre o conteúdo moral dos homicídios de caráter retaliatório nas periferias de Belo Horizonte**. Tese (doutorado), SOA, UFMG, 2017.

ROCHA, R. L. S. **A guerra como forma de relação: Uma análise das rivalidades violentas entre gangues em um aglomerado de Belo Horizonte.** DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, vol. 8, n. 2, 2015. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7293/5872>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

RODRIGUES, L. F.; GOMES, M. S. **Mediação de conflitos envolvendo atores armados não convencionais: o caso do Rio de Janeiro.** Revista Brasileira de Iniciação Científica, Itapetininga, v. 3, n. 7, 2016. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2016/relatorios_pdf/ccs/IRI/IRILuisa%20Fenizola%20Rodrigues.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2018.

RUBIO, Mauricio. **De la Pandilla a la Mara: pobreza, educación, mujeres y violencia juvenil.** Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.

SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública), **Perfil dos Agressores dos Crimes de Homicídio em 2004 e 2005,** Brasília, 2006. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br:80/senasp/estatisticas/perfil+das+vitimas+e+agressores.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018

SHERMAN L. W., GOTTFREDSON, D., MACKENZIE, D., ECK, J., REUTER, P. BUSHWAY S. **Preventing Crime: What works, what doesn't, what's promising,** 1997.

SILVEIRA, Andréa Maria. **Prevenindo homicídios: avaliação do programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte.** Tese de doutorado apresentada ao programa de pós-graduação do Departamento de Sociologia da UFMG, 2007.

SOARES, L. E. **Violência e política no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Iser, 1996.

SOUZA, T. A. Segurança Pública e Sistema de Justiça Criminal: equívocos, contrapontos e possibilidades. In: MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Defesa Social. **Programa Mediação de Conflitos: uma experiência de mediação comunitária no contexto das políticas públicas.** Belo Horizonte: Arraes, 2011. p. 7-12.

THRASHER, Frederic M. **The Gang: A Study of 1.313 Gangs in Chicago.** Chicago, IL, The University of Chicago Press, 1963.

TOLAN, P. **Crime Prevention: Focus on Youth.** In: Wilson J.Q., Petersilia J. Crime – Public Policies for Crime Control, Oakland: Institute for Contemporary Studies, 2004 p.109-128.

UNODC. **Estudo global de homicídios.** Vienna: UNODC, 2013.

VEZZULLA, Juan Carlos. **Teoria e prática da Mediação**. Curitiba: Instituto de Mediação, 1995.

WELSH, B. C., **Public health and prevention of juvenile criminal violence. Youth Violence and Juvenile Justice**, 2005.

WERNECK, Antonio. **AfroReggae faz mediação e 5 bandidos se entregam**. O Globo, Rio de Janeiro, nov. 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/afroreggae-faz-mediacao-5-bandidos-se-entregam-3344363>>. Acesso em: 12 out. 2018.

ZARTMAN, I. William. Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond. In: STERN, Paul C.; DRUCKMAN, Daniel (Eds.). **International Conflict Resolution after the Cold War**. Washington, D.C.: National Academy Press, 2000.

ZILLI, L. F. O “mundo do crime” e a “lei da favela”: aspectos simbólicos da violência de gangues na região metropolitana de Belo Horizonte. **Etnográfica. Revista do Centro em Rede de Investigação em Antropologia**, vol. 19, n. 3, 2015. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/etnografica/4074>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro para entrevistas com os analistas

ROTEIRO PARA ENTREVISTAS

Apresentação explicando minha trajetória como estagiário e como estudante. Fala a respeito do porquê da escolha desse tema para a pesquisa.

- 1. Qual a sua trajetória dentro da política de prevenção e dentro do PMC, especificamente?**

Pergunta introdutória para ajudar a iniciar a conversa.

- 2. Dado o tempo que você está aqui, qual a leitura que você faz das dinâmicas de criminalidade nesse território?**

- 3. Falo sobre o caso que havia sido relatado para mim pela diretoria do programa. Você poderia relatar melhor para mim o que aconteceu?**

Aqui é possível ir encaixando perguntas que auxiliem no melhor entendimento do relato.

- 4. Como foi a reação de você frente a esse caso? Houve algum receio por se tratar de um caso com envolvimento de atores envolvidos com a criminalidade?**

- 5. Como foi o tratamento interno do caso? As conversas com gestão e supervisão foram intensificadas pela natureza do caso? Como foi a resposta deles a esse tipo de demanda?**

APÊNDICE B - Roteiro para entrevistas da supervisão e gestão**ROTEIRO PARA ENTREVISTAS**

Apresentação explicando minha trajetória como estagiário e como estudante. Fala a respeito do porquê da escolha desse tema para a pesquisa.

1. Qual a sua trajetória dentro da política de prevenção e dentro do PMC, especificamente?

Pergunta introdutória para ajudar a iniciar a conversa.

2. Qual a função que você desempenha dentro do programa?

3. Vocês têm recebido contato das equipes em relação a casos envolvendo atores armados não convencionais?

4. Como vocês têm lidado com esses casos?

5. Vocês acham que o PMC tem que lidar com esse tipo de demanda?

6. Qual o motivo para que esses casos estejam aparecendo agora?

ATESTADO DO ORIENTADOR

Eu, **Luís Felipe Zilli do Nascimento**, na condição de orientador do aluno **Vicente Correia Domingues Neto**, atesto que foram realizadas as alterações sugeridas pela banca examinadora no trabalho intitulado *“Mediação de Conflitos que envolvem atores armados não convencionais: os novos desafios para o Programa Mediação de Conflitos como política de prevenção social à criminalidade de base territorial”*, estando o Trabalho de Conclusão de Curso apto para entrega na Secretaria de Registro e Controle Acadêmico.

Luís Felipe Z. do Nascimento

Luís Felipe Zilli do Nascimento

Orientador

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro