

Disseminação de uma Cultura de Paz pela participação social nas soluções de conflitos: análise do Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária do Estado do Ceará

Marcus Vinicius de Oliveira Nascimento

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota

Universidade Estadual do Ceará - UECE

<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/10380>

Resumo

Esta pesquisa trata da análise do Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária do Estado do Ceará - PRONUMEC, instituído no âmbito do Ministério Público do Estado do Ceará com o objetivo de utilizar a mediação comunitária como instrumento de soluções dos conflitos sociais, por meio da participação social e do fortalecimento da cidadania. Os objetivos da pesquisa foram compreender a implementação do Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária e sua ampliação ao longo dos anos, como também verificar as atividades e as formas de atendimento dos Núcleos de Mediação Comunitária à comunidade. Para tanto, como metodologia para atingir os objetivos da pesquisa qualitativa, foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio do estudo dos autores de livros e artigos para situar a mediação comunitária no Direito, na Sociologia e na Ciência Política. A pesquisa documental foi elaborada a partir de análises dos Relatórios Anuais do Programa e das legislações do Programa. O estudo de campo foi produzida por meio de um roteiro de entrevistas semiestruturadas com os atores sociais que participaram da implantação do programa, a atual coordenação, e usuários que participam ou vivenciaram a política, construindo um texto no qual as pessoas podem refletir sobre a realidade do tema em questão. O resultado desta pesquisa identificou que a política pública surgiu dos movimentos sociais oriundos da sociedade civil e da iniciativa e articulação de atores institucionais com os conhecimentos acadêmicos de diversas áreas, encontrando abrigo nas comunidades locais onde os núcleos estão instalados e apresentando sucessos em seus objetivos, embora necessite de maior reconhecimento e aquiescência da sociedade para ser entendida como uma forma de acesso à justiça, contornando as dificuldades cotidianas apresentadas e promovendo a conscientização da mediação comunitária como movimento transformador do contexto social em que os núcleos estão inseridos, visando um diálogo permanente com a comunidade no desenvolvimento da cultura de paz.

Palavra-chave mediação comunitária; acesso à justiça; participação social; cultura de paz; políticas públicas.

Abstract

This research is about the analysis of the Community Mediation Centers Program of the State of Ceará - PRONUMEC, instituted within the scope of the Public Ministry of the State of Ceará with the objective of using community mediation as an instrument to solve social conflicts, through social participation and strengthening citizenship. The objectives of the research were to understand the implementation of the Community Mediation Centers Program and its expansion over the years, as well as to verify the activities and ways of serving the Community Mediation Centers to the community, as well as to analyze the Reports of the Centers Program of Community Mediation from 2008 to 2019. For this purpose, as a methodology to achieve the objectives of qualitative research, a bibliographic, documentary and field research was developed. The bibliographic research was carried out through the study of the authors of books and articles to situate community mediation in Law, Sociology and Political Science. The documentary research was prepared based on analyzes of the Annual Reports of the Program and of the legislation of the Program. The field study was produced through a script of semi-structured interviews with the social actors who participated in the implementation of the program, the current coordination, mediators and users who participate or experienced the policy, building a text in which people can reflect on the reality of the topic in question. The result of this research identified that public policy emerged from social movements coming from civil society and from the initiative and articulation of institutional actors with academic knowledge from different areas, finding shelter in the local communities where the nuclei are installed and presenting successes in their objectives, although it needs greater recognition and acquiescence from society to be understood as a form of access to justice, bypassing the daily difficulties presented and promoting the awareness of community mediation as a movement that transforms the social context in which the nuclei are inserted, aiming at a permanent dialogue with the community in the development of a culture of peace.

Key-word community mediation; access to justice; social participation; culture of peace; public policy.

Introdução

Este estudo analisa o Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária do Ceará - PRONUMEC, instituído pelo Ministério Público estadual como espaço público para aplicação da mediação comunitária como forma de solução dos conflitos sociais a partir da participação social, apresentando-se como alternativa ao processo judicial burocrático, demorado e dispendioso. Segundo os dados estatísticos levantados pelo Conselho Nacional de Justiça (2019), o Brasil, no ano de 2018, alcançou a marca de 78,7 milhões de processos tramitando em todo o Poder Judiciário, todavia, tais números demonstraram uma paralisação no aumento do acervo em relação ao que vinha ocorrendo desde o ano de 2009.

O mesmo detalhamento dos números levantados pelo CNJ constatou que no Estado do Ceará, a cada grupo de 100.000 habitantes, 4.071 ingressaram com uma ação judicial em 2018, e o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará findou o ano de 2018 com 1.223.033 casos pendentes. Neste mesmo ano, registrou-se o ingresso de 403.224 novos casos, concluindo-se que a agilidade em que a sociedade é produtora de demandas judiciais não reverbera na prontidão do Poder Judiciário para solucionar os conflitos.

Nessa perspectiva, a partir da experiência profissional do pesquisador de 18 (dezoito) anos como membro do Ministério Público do Estado do Ceará, no cargo de Promotor de Justiça, se depara com diversos conflitos sociais trazidos à Promotoria de Justiça, no exercício do seu *munus* de atender à população diariamente, e constata-se o impulso dos cidadãos em demandar judicialmente, sem o conhecimento de outras formas de soluções possíveis e dos desgastes trazidos devido às peculiaridades próprias das ações judiciais.

Os métodos autocompositivos de soluções dos conflitos, dentre eles, a mediação e a conciliação, sempre presentes nas atividades de Promotor de Justiça do pesquisador, em muitos casos se apresentam mais viáveis do que o ingresso com a ação judicial, que postergará a solução para um futuro incerto e demorado. A oportunidade de conhecer mais de perto essa política pública despertou no pesquisador o interesse de estudo de como vem sendo a prática da mediação comunitária promovida pelo Ministério Público do Estado do Ceará.

A mediação comunitária trouxe uma nova concepção de justiça, se destacando pela sensibilidade na escuta das partes conflitantes e cada vez mais diversificadas, a partir de um empoderamento da sociedade pela participação social e consciência da diversidade dos métodos propostos de resolver seus litígios, apresentando-se como caminho diverso da convencional judicialização.

No ano de 2007, anterior a política pública do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) da conciliação como primazia do Poder Judiciário, o Ministério Público do Estado do Ceará, por meio da Resolução nº 01/2007, implementou o Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária (PRONUMEC) como alternativa para a sociedade nas soluções dos seus conflitos, com intuito de propagar a mediação comunitária no Estado do Ceará por meio do estabelecimento de núcleos nas comunidades.

A sensatez da iniciativa do *Parquet* alencarino ficou demonstrada no ano de 2009 na realização do acordo entre os três poderes da República denominado como o II Pacto Republicano do Estado brasileiro em que foi definido o seguinte compromisso: “fortalecer a mediação e conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização”. No ano de 2014 o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição com publicação da Resolução nº 118 que estabeleceu a política pública de práticas autocompositivas e mecanismos de não judicialização no Ministério Público brasileiro.

O Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária (PRONUMEC) foi implementado há 13 anos com objetivo de buscar mudanças da realidade nos bairros de Fortaleza onde foram implementados os núcleos, tentando diminuir o distanciamento entre a sociedade e os poderes constituídos, facilitar o acesso da comunidade na solução dos conflitos e a melhoria na comunicação entre os envolvidos nestes conflitos. Transcorrido o tempo de efetivação dessa política pública do Ministério Público, os questionamentos que nos intrigou é: Como o Ministério Público do Estado do Ceará implementou o Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária? O programa vem promovendo o diálogo, a disseminação da cultura da paz social e o exercício da cidadania participativa? Existem dificuldades na execução do Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária?

A pesquisa se justificou no sentido de buscar respostas quanto aos caminhos da política pública trilhados pelo Ministério Público do Ceará e da necessidade da discussão da luta pela garantia do direito de acesso à justiça na estrutura das relações de poder do Brasil, como uma das grandes preocupações para construção de uma sociedade mais fraterna e igualitária. Dessa forma, este projeto de pesquisa tem como objetivo geral de verificar de que maneira o Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária do Ceará vem promovendo o diálogo, a disseminação da cultura da paz social e o exercício da cidadania participativa na comunidade. Os objetivos específicos sinalizam nos sentidos de: a) Compreender como o Ministério Público do Estado do Ceará implementou o Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária; b) Verificar a forma de atendimento dos Núcleos de Mediação Comunitária à comunidade; c) Analisar os Relatórios do Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária do ano de 2008 a 2019; d) Verificar as atividades realizadas pelo Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária.

Para uma melhor abordagem dos objetivos e melhor apreciação da pesquisa, observou-se que ela é classificada como qualitativa utilizará da pesquisa bibliográfica, documental complementada com a pesquisa de campo, sendo válidos para possibilitar o conhecimento do assunto e estabelecer o referencial teórico, desenvolver ideias e

compreensões alcançar dados coletados para o estudo, comparando com os dados extraídos dos documentos e pesquisa de campo, construindo um texto no qual as pessoas podem refletir sobre a realidade vigente sobre o tema em questão.

A pesquisa bibliográfica foi realizada na ocasião em que fez uso de livros, artigos científicos, revistas especializadas, além da mídia impressa e eletrônica, Quanto à pesquisa documental, foi realizada a partir de análises das informações constantes nos documentos e legislação vigente que permitiram a coleta de dados que fundamentaram a compreensão do objeto de estudo. A pesquisa de campo foi realizada no Núcleo de Mediação da Parangaba, para isso se aplicou roteiros de entrevistas semiestruturados a um Promotor de Justiça aposentado e Secretária de Estado, que participaram da implementação do programa. Entrevistou-se, ainda, a atual coordenadora e uma servidora do programa, e a supervisora do Núcleo da Parangaba, bem como 03 assistidos pelo núcleo. A escolha pelo Núcleo da Parangaba, como local da pesquisa de campo, se deu a partir do conhecimento da comemoração de aniversário de 20 (vinte) anos de sua criação no ano de 2020, e a sua facilidade de acesso devido à proximidade desse com a sede das Promotorias Cíveis de Fortaleza, ambiente das atividades profissionais do pesquisador.

1. Cultura de Paz, cidadania e participação social.

A Cultura de Paz é um valor humanitário estabelecido pela convivência das diferenças numa gestão de conflitos da melhor forma, é um valor que se enraíza no respeito das diferenças, sendo a paz a gestão dos conflitos. É um aprofundamento das estruturas sociais de poder existentes, numa perspectiva de valores para formação de uma coesão social, enxergando o ser humano com as suas diversidades e desejos. Para Kant (2018), a paz tem sentido negativo de ausência da guerra e de sua preparação. Bobbio (2003) vai mais além e atribui à paz um sentido ativo e relaciona essa com a efetivação dos direitos humanos e a democracia, pois sem justiça social não haverá paz duradoura. O pacifismo social é alcançada a justiça social pelo declínio do Estado capitalista e o desenvolvimento do socialismo.

Para Bourdieu (1999) a violência simbólica é o poder do Estado de impor sua noção de estrutura social, com suas respectivas exclusões, é uma violência não visível que atinge aos grupos minoritários que não se encaixam nessa disposição estrutural legítima do que é certo. A violência é legítima em razão de originar da autoridade de dominação estatal. A sociedade vive numa discriminação institucionalizada que afasta os negros, pardos, mulheres do acesso a profissões historicamente ocupadas por brancos e homens, e também dita o que é “lugar de branco e lugar de negro e mulher”, é fácil perceber a situação de desvantagem nessa construção social.

O conceito de cidadania advém de um processo de construção da sociedade mais justa e igualitária e na busca da formação de indivíduos sociais, cuja construção decorre de uma luta identitária que vai se consolidando aos poucos, de acordo com reivindicações de direitos na sociedade moderna. Portanto, há uma relação integrativa da cidadania com a participação social, ou seja, a cidadania está relacionada a participação direta ou indireta nos processos decisórios da sociedade na defesa dos direitos políticos, civis e sociais. Conforme o sociólogo Castells (2017), a sociedade moderna vive uma crise no sistema político que não representa mais os interesses da sociedade e os movimentos sociais sempre foram e permanecem sendo o meio de promover a transformação social na luta por uma sociedade mais justa e digna.

Para Santos e Avritzer (2002), a crise de participação surge da sensação de impotência coletiva, onde o indivíduo perdeu a capacidade de ser um sujeito histórico transformador da realidade social. Segundo os autores o modelo hegemônico de democracia oportuniza o mínimo possível de participação do indivíduo nos processos decisórios da sociedade. No entendimento de Santos e Avritzer (2002), é necessário entender a democracia como uma forma da relação da sociedade e do Estado, e reconhecer a

heterogeneidade da sociedade e diversidade de grupos que necessitam de vozes políticas e participação social.

A crise de participação decorre do desfazimento do contrato social pela perda da confiança entre as pessoas e as desilusões nas instituições, estimulando o fortalecimento das forças econômicas (mercado, finanças e comércio) em detrimento dos grupos sociais excluídos. Segundo Fraser (2013) o mundo de desigualdades materiais fomenta as diferenças, os antagonismos sociais e as lutas pelo reconhecimento de um protagonismo social. A autonomia política do indivíduo surge da superação das desigualdades econômicas e sociais e no fortalecimento das relações interpessoais através da conscientização da solidariedade social transformativa.

Na visão de Bauman (2000) a sociedade moderna produziu indivíduos que só encontram espaços nas ações voltadas ao consumismo, perderam a capacidade questionadora e esqueceram a necessidade de participação coletiva, e aponta como solução a criação de espaços para criação e desenvolvimentos de atores coletivos. O consumismo passa a ser critério de integração ou exclusão social, afastando os indivíduos da participação das decisões dos processos políticos. Para Wolkmer (2015), a construção de um espaço comunitário descentralizado e participativo é a expressão de uma política democrática representada pelos sujeitos coletivos na busca de uma racionalidade emancipatória que rompa com a cultura autoritária, centralizadora e tradicional.

O Brasil, na sua modernidade tardia, necessita da criação de espaços de lutas sociais para mobilização dos cidadãos contra a invisibilidade social para romper com essa política e fortalecer a democracia participativa. A sociedade multifacetada que evidencia a desigualdade traz à tona a disputa de poderes no exercício da cidadania, fazendo necessário investigar e conhecer o espaço comunitário do programa de mediação do Ministério Público sob uma perspectiva de exercício da cidadania participativa e sob prisma da autonomia do indivíduo.

O papel do Ministério Público é de agente político, defensor da legalidade, do regime democrático e da constitucionalidade, estando a sua atuação atrelada aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, articulando com os mais diferentes grupos sociais que lhe demandam disputas e conflitos. Ao Ministério Público é conferida ampla legitimidade ativa e interventiva na área cível para proteção de interesses sociais e individuais indisponíveis, de interesses difusos e coletivos. Nas articulações das demandas sociais ao exercer seu papel de agente transformador social, o Ministério Público aplica os métodos extrajudiciais de soluções de conflitos obtendo acordos extrajudiciais por meio das mediações e conciliações.

Nesse diapasão, ao exercer as suas funções de proteção dos Direitos fundamentais e na interação com a sociedade civil em busca implementação das políticas públicas na proposta de corrigir as iniquidades, exerce o Ministério Público Brasileiro o verdadeiro papel de transformador social (RITT, 2010, p. 39). À vista disso, é salutar uma atuação ativa do Ministério Público na sociedade de desenvolver mecanismos sociais de proteção aos direitos fundamentais, no seu papel de defensor da ordem jurídica e do regime democrático. O Ministério Público desenvolve o seu *munus* na esfera extrajudicial, onde passa a manter contato com a realidade social da localidade onde exerce suas funções.

Ademais, no desempenho de suas atividades vem sistematicamente exercendo a função também de implementador de políticas públicas, notadamente a partir do advento do CNMP, vem ao longo do tempo implementando políticas públicas capazes de promover aplicação e a defesa dos direitos fundamentais, reconhecendo o papel do Ministério Público em todas as fases do ciclo da política pública, da identificação do problema até chegar a implementação e avaliação da política pública. Portanto, o Ministério Público como ator político relevante interfere em todas etapas do *policy cycle*, ao influenciar o Estado em defesa da proteção dos direitos fundamentais, interferindo no curso da política ao agir com proatividade no exercício das suas atribuições judiciais e extrajudiciais.

2. Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária do Estado do Ceará-PRONUMEC.

A mediação comunitária é aquela realizada dentro das comunidades com intuito de oportunizar o exercício da cidadania e solucionar os conflitos pela participação social resultando um fortalecimento das relações sociais. Segundo Sales (2010), a mediação comunitária é aplicação das técnicas da mediação dentro de uma comunidade de bairro onde soluciona seus próprios conflitos sociais, servindo como instrumento de participação da sociedade.

Entretanto, a mediação comunitária não é excludente e nem substitutiva do Poder Judiciário da comunidade beneficiada, mas uma forma complementar de obtenção de esclarecimentos de seus direitos e resolução de seus conflitos no meio social em que faz parte, de forma independente do Estado, através do engrandecimento da autonomia do cidadão nas soluções dos conflitos, disponibilizando mais um mecanismo de efetivação dos seus direitos..

O objetivo principal da mediação é o fortalecimento das relações sociais por meio de uma gestão dialógica-consensual dos conflitos, com a mudança de cultura social de respeito e responsabilidade com o outro, sendo efeitos secundários dessa emancipação social a redução da judicialização dos conflitos e a consequente diminuição de processos judiciais (MIRANDA; FROTA; SILVA, 2020).

O objetivo da mediação comunitária é desmitificar a ideia social de que bater as portas do Poder Judiciário é única forma de encaminhar suas demandas, e também de utilizar a ação judicial como um vetor de punição ao cidadão tratado ora como adversário integrante do mesmo ambiente social. É o pensamento democrático da consciência participativa do indivíduo nas questões locais. A emancipação da sociedade e a democracia como valor fundamental e universal são alcançados a partir da promoção do debate na esfera pública pela razão comunicativa dentro das normas, princípios éticos e humanitários.

O respeito e a solidariedade entre os indivíduos são estimuladas na mediação de conflitos, ao trabalharem suas frustrações e seus desejos, preservando a boa convivência e alcançando uma integração social (TABOZA; SILVA, 2017). A mediação comunitária dever estimular a boa administração dos conflitos de forma dialógica, reconstruindo a relação rompida entre as partes envolvidas, externando suas divergências e superando suas dificuldades de entendimento. Assim, há um melhoramento do meio social onde estão inseridos.

Para Sales (2010), na mediação comunitária a sociedade se fortalece a partir de envolvimento e compartilhamento de solidariedade social na busca de soluções adequadas e conscientização da pacificação social. Dessa forma, produz a ferramenta de diálogo na comunidade num cenário onde é comum os padrões comportamentais, aperfeiçoando a comunicação entre os indivíduos nesse contexto sociocultural como forma de empoderamento.

O termo empoderamento surge dos movimentos de lutas pelos direitos civis, notadamente do movimento feminista, sendo o fortalecimento da autonomia dos grupos minoritários das relações interpessoais e institucionais transformando a esfera social. O empoderamento proveniente da mediação comunitária surge a partir da confiança que os cidadãos passam a ter na sua capacidade de solucionar os seus próprios conflitos a partir de uma participação ativa no processo de construção da solução, independente do Estado (CARNEIRO; FROTA; SILVA, 2018).

Neste sentido, a mediação comunitária é um espaço público democrático e participativo de facilitação dos diálogos nas questões locais que colabora com a pacificação social e convivência harmoniosa entre os cidadãos integrantes da comunidade, de forma democrática, colaborativa e dialógico.

Em oposição à cultura demandista e ao formalismo do processo judicial que abarrotava e travava o Poder Judiciário, surgiram novas ideias para garantir o acesso à

justiça fundamentada no Direito Alternativo¹ e nos métodos autocompositivos e heterocompositivos que resultaram na criação do Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária do Estado do Ceará.

A Secretária de Estado entrevistada que participou efetivamente do processo de implantação da política pública revela a trajetória inicial, da proposição do problema ao surgimento da ideia de encontrar meios alternativos ao Poder Judiciário, a seguir:

[...] O Ministério Público do Estado do Ceará juntamente ao Ministério Público de Santa Catarina se uniram para mostrar que o Ministério Público era uma instituição transformadora da democracia brasileira, e resolveram criar o órgão Defesa Comunitária – DECOM aqui no Estado do Ceará e no Estado de Santa Catarina. No Estado do Ceará foi criado no Governo do Gonzaga Mota por meio de Decreto que estabelecia 04 eixos de atuações: a defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, fiscalização das Fundações e ONGS e atendimento das vítimas do crime. Sobressaiu a defesa do consumidor e posteriormente se transformou no órgão de defesa do consumidor, passando a se chamar de DECON [...] (SECRETÁRIA DE ESTADO)

No ano de 1996, a Ouvidoria e Controladora do Estado do Ceará, cria o Programa Alô Cidadão, ao criar um canal de interação da sociedade civil com o poder público, que possibilitou conhecer e avaliar a dimensão das necessidades e dificuldades da comunidade ao exercício da cidadania. Dessa identificação do problema, criou-se a Casa do Cidadão e os Caminhões da Cidadania, proporcionando mais comodidade à sociedade na prestação de serviços de cidadania.

Surgem as ideias a partir de discussões de autoridades e intelectuais de implantação da mediação comunitária a partir da perspectiva do Direito Alternativo com base acadêmica no Estado do Rio Grande do Sul. Assim, a Secretária de Estado, aponta a realização de um colóquio no ano de 1998 que acarretou o surgimento das ideias iniciais de implantação da política pública, abaixo a transcrição:

[...] do Programa Alô Cidadão surgiram outras demandas e partir da Ouvidoria levantou-se a ideia de reunir várias lideranças das áreas do Direito, Psicologia, Economia, Ciências Sociais para um debate de 2 dias na sede da Ouvidoria no Palácio da Abolição sobre a questão de mediar conflitos. Dentre os participantes foi convidado o Professor Warat de Direito Comunitário da Universidade do Rio Grande do Sul, e a partir dos descréditos de muitos em razão da ausência de legislação, mas a partir da legislação sobre a Arbitragem, passou a se ter a ideia de mediação comunitária [...] (SECRETÁRIA DE ESTADO)

A ideia inicial recaiu sobre o bairro à época mais violento da cidade de Fortaleza, o Pirambu, aproximando-se o poder público da sociedade civil através das lideranças comunitárias desse bairro com objetivo de colocar em prática as ideias e conhecimentos da mediação, desenvolvendo regulamentações e formulários para criação da política, também aproximando o conhecimento acadêmico com a sociedade civil e criou-se a Casa de Mediação do Pirambu. Nessa conjuntura, as Casas de Mediação foram desenvolvendo suas atividades voltadas às comunidades de bairros, incutindo a sua ideia de política social até o

1 Direito Alternativo é um movimento jurídico de intelectuais gaúchos do início da década de 90 com crítica ao positivismo jurídico e ao formalismo exacerbado questionando o sistema jurídico tradicional.

ano de 2003, onde essas passam a serem de responsabilidade da pasta da Justiça, e a Secretaria de Justiça (SEJUS) assume a responsabilidade da política pública.

No ano de 2007, o Ministério Público do Estado do Ceará, institucionaliza as Casas de Mediação, por meio da Resolução nº 2001/2007 e cria o PRONUMEC, Durante o ano de 2008, o Ministério Público do Estado do Ceará com intuito de organizar o programa no modelo de gestão profissional e estabelecer padrões e sistemas organizacionais e éticos, estabeleceu o Regimento Interno do Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária, Regulamento do Processo de Mediação Comunitária e Código de Ética do Mediador Comunitário.

A iniciativa do Núcleo de Mediação Comunitária Itinerante, criado a partir do acordo de cooperação técnica com o Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Ceará – Sindiônibus no ano de 2015 tornou possível estender o programa a bairros não contemplados pelas sedes de Núcleos utilizando um ônibus adaptado como instrumento de deslocamento, ao disponibilizar o motorista e combustível para tornar o serviço possível.

No ano de 2008, foi Celebrado o importante convênio com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) para a implementação e estruturação de dois novos núcleos de mediação comunitária nos bairros Curió e Pirambu, assinado o Convênio MJ nº 079/2008, entre a União, e o Ministério Público do Estado do Ceará, destinando recursos federais visando fortalecer o Programa de Mediação Comunitária.

No ano de 2009, com a implementação do projeto Território de Paz na cidade de Fortaleza integrado ao PRONASCI e a partir das divisões das comunidades beneficiadas, os Núcleos de Mediação dos bairros do João XXIII e Tancredo Neves foram anexados a Defensoria Pública do Estado do Ceará.

Durante o ano de 2015, também foi promulgada a Lei Estadual nº15.911/2015, que instituiu o serviço voluntário no âmbito do Ministério Público do Estado do Ceará, marco importante para o reconhecimento do trabalho do mediador comunitário. Em 2016 entra em vigência o Provimento nº 076/2016 do Ministério Público regula o trabalho voluntário de mediador comunitário no âmbito do Programa Núcleos de Mediação Comunitária do Ministério Público do Estado do Ceará e garante ressarcimento dos mediadores comunitários do Programa pelas despesas com transporte e alimentação.

Os mediadores são pessoas da comunidade, alguns líderes comunitários, que tem o perfil de assumir o compromisso de difundir a cultura de paz, após submeterem a capacitação promovida pelo Ministério Público, devendo ter habilidades emocionais e a sapiência de interagir com os variados conflitos sociais. A Servidora do Programa explana na sua entrevista a carga horária do Curso de Capacitação, e o perfil do mediador:

[...] Muitos mediadores são líderes comunitários, e os critérios exigidos para ser mediador inicialmente é a participação do curso de capacitação ofertado pelo Programa de Mediação Comunitária de 60 horas teóricas e 40 horas de práticas, onde o perfil da capacidade emocional para comunicar-se com as pessoas da comunidade em diversos conflitos são exigidos e analisados no curso, qualidade essencial para ser mediador comunitário. [...] (SERVIDORA DO PROGRAMA)

Os mediadores, a partir da sua formação no curso de capacitação ofertado pelo Ministério Público, adquirem um conhecimento transdisciplinar para pôr em prática na mesa de mediação a encontrar, através do diálogo, a solução do conflito entre as partes, e pelo fato de tratar-se de pessoas da própria comunidade, consegue contextualizar socialmente as discussões fazendo observações pontuais na conjuntura social das partes, dentro de uma habilidade emocional, para essas encontrarem uma solução pacífica e interessante para ambas as partes.

Destaca-se, que o serviço voluntário é da própria essência da mediação comunitária, resultante da necessidade de fortalecimento das relações sociais e de indivíduos vocacionados ao seu papel de mediar conflitos. Esses não possuem carga horária definida, e fica ao seu critério e sua disponibilidade profissional de exercer seu ofício de mediador de conflitos, percebendo ajuda de custo de suas despesas com alimentação e deslocamento dos dias que praticarem a mediação no Núcleo.

O processo de mediação é norteado pelos princípios da voluntariedade; o princípio da autonomia da vontade; princípio da complementariedade do conhecimento; princípio da imparcialidade do mediador comunitário; princípio da boa-fé; princípio da flexibilidade; princípio da confidencialidade do processo e do respeito mútuo e a igualdade de condições entre as partes, previstos no art. 14 do Regulamento, que consolidam valores a serem pautados no processo de mediação para lhe conferir critérios de validade e segurança das partes implicadas.

A bilateralidade do procedimento é peculiar da necessidade do consenso de ambas as partes para efetivação da mediação, contudo sem o caráter contencioso e adversarial da relação, para tanto, necessita que a parte seja convidada a participar do processo de mediação por uma Carta-Convite nos termos do art. 9º do Regulamento.

Os mediadores ouvem as narrativas do problema do interessado que buscou atendimento, explica o conceito de mediação e sobre a gratuidade e faculdade que a outra parte tem de comparecer, inexistindo possibilidade de coagi-la ao comparecimento, e faz a análise se o conflito é mediável, sendo afastados a possibilidade de mediação os casos de constatada violência ou iminência de sua ocorrência, bem como os que já tenham ações judiciais em andamentos.

Deve-se lembrar que o objetivo da mediação comunitária é o fortalecimento das relações sociais na comunidade, e não é saber quem está com razão nos seus argumentos, tem como objetivo adequar os argumentos dos participantes a uma solução proveitosa a ambos, e seja sempre observado o princípio da igualdade de condições entre as partes com a respectiva manutenção do equilíbrio entre elas, conforme a previsão do parágrafo único do art. 5º do Regulamento.

O regulamento prevê no parágrafo único do artigo 6º a recomendação que entre o período compreendido entre a entrevista de pré-mediação, a sessão de mediação e a assinatura do termo de mediação não ultrapasse o prazo máximo de 30 (trinta) dias, prezando pela celeridade do procedimento e do caráter complementar da mediação e não haja prejuízo do direito as partes envolvidas, bem como, não haja mais danos as relações sociais.

A pesquisa de campo também apresentou que no Núcleo da Parangaba, via de regra, as sessões de mediações são marcadas dentro do prazo de 30 (trinta) dias, a depender das disponibilidades das partes. Corroborando com esse entendimento, tem-se algumas explicações dos participantes das entrevistas, tais como, a Supervisora do Programa e o Mediador 1:

[...] O processo de mediação é rápido, o motoqueiro do Núcleo leva as cartas convite todas às segundas-feiras, ficando as audiências marcadas no máximo com 15 dias, após abertura do processo com a chegada da reclamação. Tem algumas mediações que demoram mais em razão da sua própria natureza, como é o caso das demandas de reconhecimento de paternidade envolvendo DNA [...] (SUPERVISORA DO NÚCLEO DA PARANGABA).

Desde ano de 2008, anualmente é realizado e disponibilizado pelo programa Relatório Anual apresentando as principais atividades desenvolvidas e apresentações dos dados estatísticos. No entanto, observou-se uma falta de padronização metodológica

aplicada nos Relatórios Anuais nas informações das atividades desempenhadas pelo Programa.

Não se tem a pretensão de afastar a intervenção do Estado nas relações pessoais e na efetivação dos direitos fundamentais, mas fortalecer as relações com autodeterminação do cidadão na solução dos conflitos de forma alternativa e não substitutiva do Poder Judiciário.

Dessa forma, desenvolveu-se um estudo dos Relatórios entre os anos de 2009 e 2019, fazendo uma abordagem sobre a quantidade de processos de mediação abertos e atendimentos realizados ao longo dos anos, verificou-se um aumento da taxa de incidência anual de movimentação a partir do ano de 2010 até alcançar e manter o ápice de movimentação do programa durante os anos de 2011 e 2012 com alta incidência de atendimentos realizados, e nos anos de 2015 e 2016, houve uma variação abrupta dos números em razão da crise dos servidores terceirizados do MPCE.

Fazendo uma análise dos dados de números de atendimentos realizados, embora em números absolutos não tenha sido expressiva a diminuição, deve-se ressaltar que no ano de 2012 o programa contava com apenas 8 Núcleos, e no ano de 2019 contava com quatro núcleos a mais e o Itinerante, ou seja, embora tenha ocorrido uma expansão do programa os números de atendimentos permaneceram praticamente inalterado fazendo a comparação entre os anos de 2012 e 2019.

As demandas são encaminhadas de diversos órgãos frutos das divulgações e das parcerias realizadas pelo Programa, Os entrevistados na pesquisa relataram conflitos familiares, pensão alimentícia, direito de visita de criança e descumprimento de contrato ao apresentarem ao pesquisador, os problemas que fizeram procurar o Núcleo de Mediação da Parangaba:

[...] tenho 40 anos de idade, e estou desempregado, moro no Conjunto Ceará, procurei o Núcleo de Mediação Comunitária da Parangaba porque estou há 4 meses sem ver meu filho, e por indicação de um colega procurei a mediação comunitária para solucionar meu conflito com minha ex-esposa através de um acordo, embora o conjunto Ceará também tenha um Núcleo de Mediação, procurei o Núcleo da Parangaba por indicação de um colega, e o que me fez procurar o Programa de Mediação Comunitária e não o Poder Judiciário logo, foi o fato de achar que eu tinha uma grande chance de entrar em acordo com minha ex-esposa, mas caso contrário ingressarei com a ação judicial [...] (ASSISTIDO 1).

Constatou-se que são apresentados números consideráveis quanto à incidência das demandas de conflitos relacionados às cobranças de dívidas, pensões alimentícias e conflitos familiares, bem como uma porcentagem significativa dos atendimentos quanto aos demais conflitos que é a integração do conflitos relacionados a direitos do consumidor, societário, trabalhista, apropriação e conflitos escolares, tendo no ano de 2014 uma discrepância pela quantidade excessiva em relação aos demais anos.

O bairro da Parangaba já possuía um trabalho de parceria de sociedade civil organizada através de um Conselho Comunitário formado por lideranças do bairro, e da aproximação desses com os idealizadores da Casa de Mediação Comunitária do Pirambu, trouxeram o modelo ao bairro da Parangaba. A transcrição da entrevista do Promotor de Justiça Aposentado traz essa informação:

[...] o bairro Parangaba já tinha um trabalho comunitário sedimentado a partir da criação e trabalho do Conselho Comunitária da Parangaba formado por representantes do Hospital Frotinha da Parangaba, da Delegacia de Polícia Parangaba, Companhia da Polícia Militar, Colégio

Eudoro Correia, e de profissionais liberais, e foi unânime a nossa vontade de replicar o modelo do bairro Pirambu no bairro Parangaba [...] (PROMOTOR DE JUSTIÇA APOSENTADO)

Realizou-se intensa divulgação da sua proposta e do seu trabalho junto aos órgãos governamentais e aos Órgãos não Governamentais (ONG) para então exercer de fato o papel de mediador. Nesse quadro de integração entre as forças sociais da comunidade e integrantes do Ministério Público originou e estruturou o Núcleo de Mediação Comunitária de Parangaba, que atualmente se encontra estruturado com atenção de 1 supervisora e 15 mediadores comunitários, e vem ao longo dos anos sendo utilizado como espaço de participação da sociedade civil buscando o empoderamento do cidadão para autonomia de resolução dos conflitos.

A mediação comunitária atende ao bairro da Parangaba desde ano de 2000 e ao longo dos se consolidou como um dos núcleos mais movimentado do Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária. Analisando os dados da pesquisa, observou-se uma tendência de diminuição das demandas, notadamente, que tiveram seus ápices nos anos de 2010 a 2012 de atendimentos e processos de mediações abertos e vem diminuindo até chegar nos menores números em 2018 e 2019.

A diminuição é um diagnóstico de enfraquecimento da política pública, pois também foi possível realizar uma comparação com os dados gerais do Programa que houve uma diminuição dos números de atendimentos do programa realizados de 16.404 para 14.914.

A pesquisa de campo aponta as dificuldades do Programa de Mediação os limites orçamentários e o reconhecimento da importância do Programa por agentes públicos, e reconhecer a necessidade de investimento na prevenção dos conflitos ao fomentar os espaços públicos de participar social. Nesse contexto, tem-se a seguinte fala dos participantes da pesquisa:

[...] aponto as dificuldades do Programa de Mediação, os limites orçamentários do Ministério Público e o reconhecimento da relevância do Programa por agentes públicos integrantes do próprio Ministério Público da importância da prevenção e soluções de conflitos e da difusão da cultura de paz, inculcar na mentalidade a relevância de investir nessa política pública é tão importante quanto na repressão aos crimes (COORDENADORA DO PROGRAMA).

Quanto aos atendimentos por tipos de conflitos relacionados contra honra, tais como difamação, calúnia e injúria um aumento nos anos de 2011 a 2019. Detectou-se uma preponderância dos conflitos familiares e de vizinhança no Núcleo da Parangaba. Os demais conflitos sociais que são formados pelos conflitos relacionados aos direitos do consumidor, societário, trabalhista, apropriação e conflitos escolares têm uma volumosa demanda no Núcleo da Parangaba.

O estímulo do exercício da cidadania por meio do Programa necessita da verificação das atividades relacionadas a divulgação da proposta dentro das comunidades amparadas pelas sedes dos Núcleos, a sensibilizar a população sobre a relevância da solução pacífica dos conflitos. Ao final de cada ano é elaborado pelo Supervisor do Núcleo um plano de ação para o ano vindouro e aprovado pela Coordenação do Programa.

O PRONUMEC busca envolver e atender às necessidades das comunidades, realizando cursos e palestras para capacitar os mediadores, além de realizar atividades relevantes para todos na solução de conflitos. No entanto, a pesquisa revelou que há uma necessidade constante de provocação de movimentos com a sociedade para divulgação do Programa, buscando o crescimento da política pública, a assistida entrevistada relata que nunca tinha ouvido falar, apesar das atividades exercidas pelo Programa, e assim expõe:

[...] tenho 30 anos de idade, e estou no 7º semestre na Faculdade de Administração, e atualmente estou desempregada, residindo no Bairro Damas, e inicialmente fui a Delegacia de Polícia Civil do 5º Distrito localizado na Parangaba e de lá fui encaminhada para o Núcleo de Mediação Comunitária, e nunca ouvi falar da mediação comunitária, somente obtive esse conhecimento através do Mediador que fez meu atendimento hoje no Núcleo da Parangaba, e nunca tinha visto qualquer tipo de divulgação sobre mediação no meu bairro, e desconheço outro espaço de participação social [...] (ASSISTIDA 2).

Nas entrevistas dos Assistidos, restou bem demonstrado essa deficiência do setor público de atender todas as demandas sociais em busca de justiça. A seguir parte de suas entrevistas:

[...] hoje fui à Delegacia do Conjunto Esperança em decorrência de um negócio que fiz com um mecânico pra fazer o motor do meu carro, e entendo que ele está sendo desonesto comigo. A polícia informou que só poderia fazer um B.O. e não seria muito útil pra mim, e encaminhou-me ao Núcleo de Mediação da Parangaba. A Delegacia falou que como não houve morte ou ninguém está ferido, nada poderia fazer. [...] (ASSISTIDO 3)

Os autores Miranda, Frota e Silva (2020) propõem como caminho um modelo de segurança pública voltado para prevenção dos crimes através da mediação de conflitos, na tentativa de barrar o cometimento da violência, já que, a maioria dos crimes violentos inicia-se a partir de pequenas controvérsias não resolvidas. O esgarçamento do tecido social enquanto o conflito não for solucionado permanecerá causando danos, e necessita de uma intervenção de terceiros interessados para se alcançar o seu refazimento, evitando maiores consequências.

Nesse hiato de ausência de importância de demandas, entra o relevante trabalho de acolhimento de demandas do Programa de Mediação Comunitária, como demonstrado na pesquisa. A ausência de formalidade para ingresso com a demanda, a eficiência de auscultar as partes assistidas no curto espaço de tempo, como observado pelos assistidos entrevistados, de aproximadamente 15 (quinze) dias, e no máximo em 60 dias, traz um alento as pessoas, mesmo que não saia um acordo entre as partes.

A defesa dos interesses coletivos e o cuidado com os conflitos sociais na origem, entendendo as motivações dos implicados na querela, dando oportunidade de manifestação dos seus pensamentos e opiniões, muitas vezes se mostram mais salutares do que o combate à violência e seus estragos no meio onde ocorre.

Considerações finais

Sociedade cimentada pela valorização dos valores sociais e pelo ideal do bem comum tende a ser mais coesa e fortalecida, embora jamais se isente de contradições e da realidade social na defesa dos direitos dos cidadãos, rompendo com o modelo demandista, como forma de garantir o acesso à justiça diante da lentidão do sistema judicial, no exercício de suas funções de zelar pelo efetivo respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal. conflitos, mas com uma nova forma, mais fraterna e igualitária, de sociabilidade humana.

A política pública em estudo nasce dos movimentos sociais originários da sociedade civil e de iniciativa e articulação de atores institucionais junto ao conhecimento acadêmico, encontrando guarida nas comunidades locais onde foram instalados os Núcleos, notadamente nos voluntariados para o exercício do *munus* de mediador, e tem como

propósito criar espaços públicos de cidadania, oportunizando um refúgio para o homem político que deseja transformar o meio em que vive através do fortalecimento das relações sociais.

Implementado inicialmente como o programa de “Casas de Mediação Comunitária do Estado do Ceará, de iniciativa da Ouvidoria Geral do Estado do Ceará a partir do surgimento de informações do Programa Alô Cidadão, posteriormente passa a ser de responsabilidade da SEJUS até chegar ao ano de 2007 em que é institucionalizado como política pública do Ministério Público do Estado do Ceará pela Resolução 01/2007, onde passa por uma expansão até a sua atual estrutura de 13 Núcleos.

O Programa de Mediação Comunitária teve como o modelo inicial o Núcleo do Pirambu, e posteriormente replicado o modelo, e vem se estruturando e expandindo consideravelmente o atendimento à população, contando atualmente com 12 núcleos fixos e 1 itinerante. Para tornar factível o projeto inicial, foi necessária a celebração de parcerias com entidades governamentais e não governamentais para a manutenção e funcionamento dos Núcleos por meio de convênios, termos de cessão de uso e termos de cooperação.

O Programa de Mediação Comunicação auxilia na integração dos equipamentos públicos oportunizando uma maior proximidade da sociedade com a Justiça e o acesso a outros serviços públicos ao encaminhar as demandas não solucionadas nas mediações realizadas. Os Núcleos de Mediação elaboram anualmente um plano anual de atividades junto à comunidade, submetida à aprovação Coordenação do Programa, consistindo em divulgações na comunidade de porta em porta, bazar social trimestralmente realizado, e visitas a órgãos governamentais explicando a funcionalidade e objetivo do Programa.

Nessa conjectura, pode-se concluir com a pesquisa que o Programa de Mediação Comunitária do Ceará, ao longo desses anos, vem construindo uma consciência coletiva da existência de espaço público de promoção do diálogo, disseminação da cultura da paz social e de exercício da cidadania participativa, ao assumir da população o protagonismo na solução dos conflitos sociais, sem a necessidade de encaminhá-lo a justiça, trabalhando aceitação das diferenças pela participação social na construção de uma cultura de paz.

Entretanto, analisando os Relatórios Anuais dos últimos anos, os números refletem que a população vem diminuindo adesão à política pública, não obstante a ampliação do programa com o aumento da quantidade de Núcleos, os dados demonstram que não houve incremento nos números de atendimentos e nos processos de mediações abertos.

Diante dos resultados, conquanto o programa esteja em expansão, necessita de um maior reconhecimento e aquiescência por parte da sociedade a ser compreendida como uma forma de acesso à justiça e de empoderamento, contornando as dificuldades diárias apresentadas, e promovendo atividades voltadas à sensibilização da política pública com uma maior movimentação do contexto social em que estão inseridos os núcleos, visando um diálogo permanente com a comunidade.

A motivação dos profissionais do programa deve ser uma constante institucional do Ministério Público como forma de valoração da política com intuito de alcance de maiores resultados dos objetivos traçados. A padronização no modelo de Relatório Anual criaria uma ferramenta para fortalecer o diagnóstico do programa e oportunizar um crescimento da política pública pelos seus operadores.

A aprovação da importância dessa política pública também deve ocorrer na esfera do próprio Ministério Público, do seu papel de agente político transformador da sociedade, ao superar o seu perfil demandista por uma atuação mais resolutiva dos conflitos sociais, e enxergar que todo esse processo ao longo dos anos de conquistas de trabalho voluntariado dos mediadores elevou o seu reconhecimento pela comunidade que usufrui do serviço.

O presente trabalho tem intuito de ser reconhecido pela comunidade acadêmica e de contribuir para melhoraria do desenvolvimento do Programa de Mediação Comunitária do Ceará ao possibilitar seu uso como ferramenta de construção de uma sociedade solidária.

Referências bibliográficas

- BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 25. ed. Rio de Janeiro: Campos, 2015.
- BOBBIO, Norberto. **O Problema da guerra e as vias da paz**. São Paulo: Unesp, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. **A Dominação Masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- BRASIL. **Justiça em números 2018: ano-base 2017**. Brasília: CNJ, 2018
- CARNEIRO, Maria Juracy Afonso; FROTA, Francisco Horácio da Silva; SILVA, Maria Andréa Luz da. A mediação e a conciliação como instrumento de pacificação e mudança social. *In: FROTA, Francisco Horácio da Silva; FROTA, Maria Helena de Paula; SILVA, Maria Andréa Luz da. **Direito e Cidadania***. Fortaleza: Edmeta, 2018. p. 342-358.
- CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. [S.l.]: Schwarcz-Companhia das Letras, 2017.
- CEARÁ. Ministério Público. **Núcleo de mediação comunitária de Parangaba: 10 anos**. Fortaleza: MPCE, 2010.
- FRASER, Nancy. Da redistribuição do reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de campo**, São Paulo: USP, v.8, n. 14, p. 231, nov. 2013.
- HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- KANT, Immanuel. **A paz perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Edições70, 2018.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. A reforma constitucional e as garantias da magistratura. **Síntese Jornal, Porto Alegre**, v. 2, n. 12, p. 17-18, 1998.
- MIRANDA, Ana Karine Pessoa Cavalcante; FROTA, Francisco Horácio da Silva; SILVA, Maria Andréa Luz da. A mediação de conflitos no âmbito das políticas de Segurança Pública. *In: FROTA, Francisco Horácio da Silva; SILVA, Maria Andréa Luz da. **Tópicos sobre segurança pública e cidadania guardas municipais, teorias e práticas***. Fortaleza: Edmeta, 2020. p. 193-220
- RITT, Eduardo. O Ministério Público brasileiro e sua natureza jurídica: uma instituição com identidade própria. *In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais***. São Paulo: Atlas, 2010. p.44-45.
- SALES, Lília Maia de Moraes. A mediação comunitária: instrumento de democratização da justiça. **Pensar – Revista de Ciências Jurídica**, v. 7, n. 1, p. 1-8, 2010.
- SALES, Lília Maia de Moraes. **Justiça e mediação de conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey 2009.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. **Democratizar a democracia - os caminhos da democracia participativa**, v. 1, n.6, p. 39-82, 2002.

SPENGLER, Fabiana Marion. Uma relação à três: o papel político e sociológico do terceiro no tratamento dos conflitos. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 2, p.22-26, abr./jun., 2016.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação: técnicas e estágios**. Porto Alegre: Essere nel Mondo, 2017.

TABOZA, Vasti Capistrano de Sousa; SILVA, Maria Andréa Luz da. A Relevância da Gestão Democrática na Mediação de Conflitos Escolares: Estudo de Caso na Escola Municipal Zaíra Monteiro Godim. **Conhecer - debate entre o público e o privado**, v. 7, n. 19, p. 92-110, 2017. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/601>. Acesso em: 1 abr. 2021.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.