

AS FUNÇÕES MINISTERIAIS PELO ENFOQUE RESTAURATIVO: UM RELATO SOBRE COMO A JUSTIÇA RESTAURATIVA E ATÉ MESMO A ABORDAGEM RESTAURATIVA PODEM TORNAR MAIS EFICAZ A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ana Gabriela Brito Melo Rocha¹

A 3ª Promotoria de Justiça de Três Pontas concentra diversas atribuições, entre elas, a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, a defesa da educação, das pessoas com deficiência, dos idosos, do patrimônio público e a execução penal. A unidade tem uma grande demanda na seara extrajudicial e atua em considerável volume de feitos judiciais. Uma vez que muitos são os processos e as situações prioritários, o acervo extrajudicial que não demandava urgência começou a se acumular.

A primeira iniciativa para tentar regularizar o acervo foi a realização de horas extras aos fins de semana e feriados, mas o resultado atingido foi insatisfatório. Como efeito do êxito em casos individuais, ocorreu o surgimento de demandas semelhantes em maior número. Ademais, frequentemente, o mero ajuizamento de uma ação não resolvia a situação, embora significasse a regularização de um procedimento extrajudicial com baixa no acervo interno; e outras batalhas, não raras vezes maiores, eram enfrentadas após a judicialização.

Não obstante a redistribuição das atribuições das Promotorias de Justiça de Três Pontas tenha propiciado tempo maior para a atuação da seara extrajudicial, seria preciso traçar uma estratégia. Como dinamizar a atuação na seara judicial e extrajudicial? O que deveríamos focar, pelo menos inicialmente, para obter a diminuição do acervo (mesmo futura) de forma permanente, respondendo, de maneira efetiva, às demandas nas quais o Ministério Público é chamado a atuar?

No Presídio de Três Pontas, grande parte dos presos apresenta registros de atos infracionais na adolescência, e rotineiro está se tornando o encarceramento de jovens adultos com idade entre 18 e 20 anos. Logo, se obtivermos melhor desempenho na abordagem de adolescentes em conflito com a lei, poderemos ter avanços significativos na prevenção de atos infracionais e crimes. A multiplicidade de ocorrências verificadas no ambiente escolar ou a ele relacionadas, encaminhadas ao sistema de Justiça e objeto de procedimentos de apuração de atos infracionais, não deveria ser trabalhada no contexto da indisciplina escolar mediante abordagens pedagógicas adequadas e no âmbito da própria escola pela comunidade escolar? Como resolver os conflitos que impediam a articulação dos integrantes da rede de proteção dos municípios da comarca (CRAS², CREAS³, CTDCA⁴, serviço de acolhimento institucional e outros), tornando a rede de proteção proativa e harmonizada, a fim de que intervenções da Promotoria de Justiça para tratar de casos individuais se tornassem pontuais e o resultado social fosse mais satisfatório, com menor índice de acolhimentos institucionais e acompanhamento familiar realizado a contento? Isso também não tornaria desnecessário o ajuizamento dos ainda existentes e múltiplos “pedidos de providência para aplicação de medidas protetivas”, que se arrastavam por anos e obtinham pouco ou nenhum resultado prático? E, o mais importante, como alcançar uma abordagem mais eficaz no tratamento dos atos infracionais, a pronta e produtiva atuação da comunidade escolar e a articulação da rede de proteção?

O ENCONTRO COM A JUSTIÇA RESTAURATIVA

Fui apresentada à justiça restaurativa (JR) pela colega Danielle de Guimarães Germano Arlé, estudiosa dos meios autocompositivos de conflitos que, na época, gestava um projeto pioneiro no Estado voltado para a implantação de Núcleos de Orientação e Solução de Conflitos Escolares (“Nós”) nas escolas públicas da capital mineira. Então, um mundo de possibilidades se descortinou.

2 Centro de Referência da Assistência Social. É equipamento responsável pela organização e oferta dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e Distrito Federal.

3 Centro de Referência Especializado de Assistência Social. É equipamento integrante do SUAS onde se ofertam serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos nas diversas situações de violação de direitos.

4 Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente.

1 Bacharel em Direito pela UFMG e especialista em Direito Eleitoral pelo Uni-BH. Promotora de Justiça, facilitadora de Círculos de justiça restaurativa e de construção de paz e mediadora em formação.



Evento de divulgação do Projeto.

Insta registrar que a aplicação da JR encontra abrigo no nosso ordenamento jurídico, mormente nos atos normativos que regem a atuação ministerial. A Resolução nº 2002/12 da Organização das Nações Unidas estabelece os princípios básicos para a utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal, enfatizando a justiça restaurativa como uma resposta aos conflitos sociais que respeita a dignidade e a igualdade das pessoas, constrói o entendimento e promove harmonia social. Os incisos II e III do artigo 35 da Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente autor de ato infracional, estabelece que o atendimento ao adolescente em conflito com a lei deve se guiar de forma a favorecer os meios de autocomposição de conflitos e priorizar práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas. A Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no Âmbito do Ministério Público e estimula a criação de programas de negociação e mediação comunitária, escolar e sanitária, reconhecendo que a adoção de mecanismos de resolução pacífica dos conflitos é uma tendência mundial, decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso. Uma das diretrizes destinadas a membros e membras do Ministério Público constantes da Carta de Brasília⁵ é

5 A Carta de Brasília é um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público, a qual explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social. Reflexões desta autora sobre a Carta de Brasília podem ser encontradas em ROCHA, Ana Gabriela Brito Melo. O Ministério Público e a Carta de Brasília. GGN, 2017. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/noticia/o-ministerio-publico-e-a-carta-de-brasilia-por-ana-gabriela-brito-melo-rocha>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

a utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas. Em seu artigo terceiro, a Recomendação da Corregedoria Nacional do Ministério Público (CNMP) CN N° 01/2018, de 15 de março de 2018, que dispõe sobre estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro e estabelece outras diretrizes, prescreve que, para a formação, avaliação, orientação e fiscalização humanizadas dos membros do Ministério Público brasileiro em estágio probatório, deverão ser consideradas, entre outras diretrizes, a capacidade de diálogo e de consenso e a utilização de mecanismos de resolução consensual, como negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas, convenções processuais e acordos de resultado. Por sua vez, a Recomendação Geral da Corregedoria Geral do Ministério Público de Minas Gerais (CGMPMG) N° 01/2017, de 30 de outubro de 2017, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão agente e interveniente no processo civil diante do Novo Código de Processo Civil, prescreve, no artigo terceiro, que os membros do Ministério Público priorizarão, sempre que possível, a resolução consensual dos conflitos em todas as suas áreas de atuação jurisdicional ou extrajurisdicional, esclarecendo, no § 6º do referido artigo, que o rol dos métodos de resolução consensual dos conflitos, previsto no § 3º do art. 3º do Novo Código de Processo Civil, é meramente exemplificativo, de modo que, além da conciliação e da mediação, também podem ser destacadas as técnicas de negociação e as práticas restaurativas como medidas a serem adotadas ou sugeridas nos processos pelos membros do Ministério Público.

BREVE HISTÓRICO

A aplicação da JR se iniciou no campo criminal. Entretanto, seus princípios, há muito, eram aplicados por povos e comunidades tradicionais. Lembram as autoras Katherine Evans e Dorothy Vaandering⁶ que comunidades indígenas como o povo navajo viam o dano e o conflito como uma oportunidade de restauração dos relacionamentos, bem como as tribos Maori incorporaram o sentenciamento comunitário e as conferências de grupos familiares às suas práticas.

6 EVANS, Katherine; VAANDERING, Dorothy. Justiça restaurativa na educação: promover responsabilidade, cura e esperança nas escolas. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2018. p. 22.

O caso de Elmira, igualmente conhecido como Experimento de Kitchener, datado de 1974 e ocorrido em Ontário, Canadá, é considerado a primeira experiência de aplicação da JR no sistema de Justiça. Um oficial de liberdade condicional, voluntário do Mennonite Central Committee, utilizou uma abordagem comunitária em um incidente que envolveu dois rapazes acusados de vandalismo. Aos autores, concedeu-se a oportunidade de encontrar suas vítimas para propor ressarcimento pelos danos causados, tendo o resultado sido exitoso. Seguindo o modelo, outros programas de reconciliação vítima-ofensor foram criados e introduzidos nos Estados Unidos, em Elkhart, Indiana, conduzidos por Howard Zehr. Posteriormente, a JR se difundiu para a área da educação.

No Brasil, o primeiro registro de aplicação da JR data de 2002 e é conhecido como Caso Zero. Operou-se por iniciativa da 3ª Vara do Juizado Regional da Infância e da Juventude de Porto Alegre e envolveu dois adolescentes. Os programas de JR brasileiros precursores foram fruto de uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Ministério da Justiça, para a implantação do projeto “Promovendo Práticas Restaurativas no Sistema de Justiça Brasileiro”.

A justiça restaurativa, sustentada pelo tripé respeito, responsabilização e relacionamento, somente pode ser aplicada se as partes envolvidas aquiescerem. De acordo com a definição de Howard Zehr, é uma abordagem

que envolve, tanto quanto possível, todos aqueles que têm interesse numa ofensa ou dano específico, num processo que coletivamente identifica e trata os danos,

necessidades e obrigações decorrentes da ofensa, a fim de restabelecer as pessoas e endireitar as coisas na medida do possível.⁷

As decisões fundamentais, portanto, incumbem aos próprios afetados pelo ato danoso (elemento democrático), ofertando-se, de acordo com o caso concreto, oportunidades de diálogo entre as pessoas que sofreram danos e aquelas que os provocaram e buscando-se o atendimento às necessidades, a correção dos danos e a restauração dos relacionamentos. Trazendo uma visão específica acerca da justiça restaurativa na educação (JRE), Evans e Vanndering⁸ salientam que a Justiça judicial é compreendida como resposta a um dano ou crime, enquanto a JRE pode ser definida como

facilitação de comunidades de aprendizado que nutrem a capacidade das pessoas de se engajarem mutuamente e com seu ambiente de modo a amparar e respeitar a dignidade e valor inerente a todos.

Sensível à legislação mencionada e, principalmente, ao potencial transformador de relações inerente à JR, o Centro de Estudos de Aperfeiçoamento Funcional do MPMG custeou, em março de 2018, um curso de Círculos de Justiça Restaurativa e de Construção de Paz, ministrado pela Associação de Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS), por meio do qual 23 promotores e promotoras de Justiça tornamo-nos facilitadores e, em outubro de 2018, houve um *Workshop* de aprofundamento e supervisão de práticas de justiça restaurativa, ministrado pela Kay Pranis, sistematizadora da metodologia dos processos circulares de construção de paz.

7 ZEHR, Howard. Justiça restaurativa. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2015. p. 54.

8 EVANS, Katherine; VAANDERING, Dorothy. Justiça Restaurativa na educação: promover responsabilidade, cura e esperança nas escolas. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2018. p. 15-16.



Facilitadores acompanham caso pelo CREAS.

Turma de facilitadores ao final da capacitação.

DO USO DA ABORDAGEM RESTAURATIVA E DO NASCIMENTO DO PROJETO LAÇOS RESTAURATIVOS

Os Círculos são espaços inclusivos e seguros e são estruturados em fases que propiciam o estabelecimento de uma conexão profunda entre as pessoas por meio da contação de histórias. Concedem a todos os participantes iguais oportunidades de fala e de escuta e podem ter finalidades diversas, tais como o diálogo, o apoio a alguém que passa por uma situação dolorosa, o fortalecimento de vínculos de equipes, a resolução de conflitos, o sentenciamento e outros.

Apesar de raras terem sido as possibilidades de realização de Círculos enquanto única facilitadora na Comarca, até mesmo por não haver tempo suficiente para realizá-los, porquanto aqueles exigem um planejamento orientado em favor das peculiaridades de cada grupo e da finalidade a que se destinam, passei a utilizar abordagens restaurativas e elementos dos processos circulares em audiências, manifestações processuais e reuniões. O resultado foi bastante positivo.

Quando possível, as vítimas de atos infracionais são, a pedido do Ministério Público, intimadas para audiências de remissão, e os adolescentes autores de atos lesivos delas escutam o quanto suas ações impactaram suas vidas. Os adolescentes não são ouvidos apenas sobre o ato infracional, mas, principalmente, acerca dos motivos que os levaram a praticá-lo e sobre quais medidas poderiam adotar para, ao menos, diminuir os danos que causaram, buscando-se uma responsabilização ativa. Como o

CREAS participa das audiências, muitas das causas que ensejam situações de vulnerabilidade se tornam conhecidas de plano, e isso torna a intervenção do equipamento mais precisa. A medida socioeducativa de obrigação de reparar o dano, então esquecida, passou a ser priorizada, e soluções criativas, no que tange a obrigações de fazer, são ventiladas. Por sua vez, a medida socioeducativa de prestação de serviço à comunidade foi associada a atividades relacionadas ao ato perpetrado. Logo, a um adolescente que tenha praticado ato infracional consistente em compartilhar fotografias íntimas de colega (art. 241-A do ECA), por exemplo, aplicam-se horas em atividades relativas ao combate do abuso sexual infantojuvenil. O índice de cumprimento de medidas socioeducativas aumentou, e obtivemos sucessos em alguns casos considerados “perdidos”.

Paralelamente ao exercício das atribuições ministeriais com postura restaurativa, dei andamento a um Projeto Social (PROPS) destinado a estimular a construção de uma cultura de paz e procurei por parceiros dispostos a apoiar a implantação da justiça restaurativa no município de Três Pontas. Com o apoio da Secretaria de Assistência Social de Três Pontas e da FATEPS – Faculdade de Três Pontas, pertencente ao Grupo Unis, foi formada uma turma de 24 facilitadores em JR, integrada por educadores oriundos de quatro escolas públicas piloto (duas estaduais e duas municipais) e por professores dos cursos de Direito e Pedagogia da instituição superior de ensino. Damos início à criação do Projeto Laços Restaurativos, alicerçando-o em dois núcleos: um voltado ao sistema de Justiça, para realização de processos circulares em casos encaminhados pelo Ministério Público; e outro direcionado às escolas.



Com os facilitadores formados, foi possível divulgar a JR por meio da realização de Círculos de Sensibilização e, enquanto é aguardada a assinatura do Termo de Cooperação Técnica (TCT), os facilitadores realizam Círculos no ambiente escolar, inclusive destinados ao fortalecimento dos vínculos entre as equipes de trabalho, bem como atuam em casos complexos acompanhados pelos equipamentos do SUAS, de forma voluntária. Um dos primeiros Círculos que realizamos teve por escopo aproximar os atores da rede de proteção do município de Três Pontas, e o resultado foi satisfatório. É importante destacar que a experiência em Três Pontas já demonstrou que os processos circulares geram efeitos que não se limitam ao Círculo realizado, porquanto a interação entre os participantes e os valores coletivamente construídos frequentemente produzem efeitos nas relações e ensejam reflexões que podem repercutir em práticas habituais. Em parceria com uma facilitadora do projeto, conduzi um Círculo de Resolução de Conflito do qual participaram alunos e educadores que se sentiram agredidos pela conduta de um servidor público após o suposto desaparecimento de um aparelho celular em um evento do município. Foi interessante perceber como os próprios educadores se deram conta de ocasiões nas quais julgaram, de forma prematura, estudantes, e um dos problemas com os quais me deparei como promotora de Justiça foi o preconceito sofrido, no ambiente escolar, por crianças e adolescentes atendidos pelo serviço de acolhimento institucional. Portanto, ousar dizer que cada Círculo tem o poder de promover o mesmo efeito que uma pequena pedra lançada em um lago.

O FUTURO

Na minuta do TCT, foi previsto, como compromisso da instituição de ensino parceira, que os alunos dos cursos de Pedagogia e de Direito terão contato com a justiça restaurativa ainda na graduação, com o fito de possibilitar o contato com novas lentes antes mesmo do início da vida profissional. Resguardou-se, igualmente, no TCT, a possibilidade de criação de um núcleo de JR destinado a atender casos acompanhados pela Secretaria de Assistência Social.

A nossa meta em 2019, para além de estruturar o Projeto nas quatro escolas públicas piloto, é capacitar os facilitadores mais experientes e dedicados como instrutores, a fim de que novos facilitadores, principalmente voluntários da comunidade, sejam formados na Comarca com menores custos e, assim, que mais escolas possam ser atendidas.

Em um futuro mais distante, a meta é levar a JR também para a execução penal, realizando Círculos de Reintegração com os reeducandos prestes a retornar ao convívio social, suas famílias e os serviços públicos e resolvendo conflitos da unidade prisional local com abordagem diferente da tradicional.

A JR pode ser utilizada em diversas áreas: na saúde, para humanização do serviço; com mulheres vítimas de violência doméstica, tendo como foco desenvolvimento da autoestima e superação de traumas; com homens que perpetram violência doméstica, de forma a sensibilizá-los etc. Enfim, a JR é um instrumento valioso para a atuação resolutiva ministerial, que nos termos do art. 1º, § 1º, da Recomendação CNMP N° 54, de 28 de março de 2017, é entendida como

aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia.

Sendo o Projeto Laços Restaurativos fruto de uma união do sistema de Justiça com a área da educação e do esforço pela realização da missão ministerial de transformação da realidade social, memoro Paulo Freire, bacharel em Direito e pedagogo:

Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes.⁹

O Projeto Laços Restaurativos, semeado em município do interior no qual a justiça restaurativa era totalmente desconhecida, é audacioso, mas possível em razão do suporte institucional, das parcerias firmadas e do valioso apoio social. Os primeiros passos da caminhada foram dados. Partamos para os próximos.

⁹ FREIRE, Paulo. Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: UNESP, 2000. p. 17.