

JUSTIÇA RESTAURATIVA: A EXPERIÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

CRISTIANE CORRÊA DE SOUZA HILLAL

Promotora de Justiça de Campinas designada para a coordenação do Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas – NUIPA e Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva – Área da Inclusão Social.

JULIANA SILVA PASQUA

Assessora do Ministério Público do Estado de São Paulo. Mestra em Direitos Fundamentais pela Universidade Ludwig-Maximilians de Munique, bacharela em Direito pela Universidade de São Paulo. Especialista em Práticas Restaurativas de Solução de Conflitos.

SIRLENI FERNANDES DA SILVA

Promotora de Justiça da Infância e Juventude de São Bernardo do Campo, designada para a coordenação do Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas – NUIPA e Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva – Área da Infância e Juventude. Membro do Comitê Permanente Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva – CONAFAR/CNMP.

RESUMO:

Este artigo traz considerações sobre a Justiça Restaurativa e as potencialidades de sua utilização pelo Ministério Público, em diversas áreas de atuação. É apresentado o Programa para Aplicação de Práticas

Restaurativas na Área da Infância e Juventude do Ministério Público de São Paulo, com notas sobre seu processo de planejamento e implementação e os resultados já observados. Por fim, destacamos o quanto frutíferas podem ser as experiências restaurativas na prática ministerial e as conquistas que vislumbramos nessa caminhada.

PALAVRAS-CHAVE:

Justiça restaurativa; práticas restaurativas; autocomposição; boas práticas; Ministério Público.

1. Introdução

Desde 2021, o Ministério Público do Estado de São Paulo tem trabalhado, a partir do Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas (NUIPA)¹, para o desenvolvimento e aplicação de um Programa Institucional de Justiça Restaurativa na Área da Infância e Juventude. O presente texto compartilha aspectos gerais dessa experiência, como avanços, controvérsias, problemas enfrentados e desafios e potencialidades para a construção de soluções adequadas aos conflitos.

Importante desde já esclarecer que, nesse programa institucional, busca-se qualificar a resolução de conflitos ou problemas complexos, com ameaça ou efetivo rompimento de vínculos, que levem à violação de direitos ou à exposição de crianças e adolescentes a riscos, sem se limitar a uma classificação jurídica do ato causador do conflito, podendo tanto ser aplicado a casos relativos à prática de atos infracionais quanto em temas afetos à atuação no âmbito protetivo da infância e juventude.

Além disso, propõe-se uma atuação que, a um só tempo, volte o olhar para o conflito e os danos dele decorrentes, mas também para os danos por ele revelados, violências estruturais e vulnerabilidades. Pretende-se, assim, uma atuação estruturante e preventiva, não apenas reparatória.

Essa mesma lógica perpassa outros conflitos de natureza difusa e coletiva, e também criminal. A experiência bem-sucedida do programa, aliada a outros projetos regionais e em rede que a instituição tem experienciado², traz um horizonte promissor para sua ampliação no Ministério Público de São Paulo.

2. Justiça restaurativa: premissas básicas e potencialidades

Justiça restaurativa é uma expressão ampla, empregada para designar um conjunto de princípios, valores e práticas relacionados à promoção da justiça que se concretiza por

meio da aplicação de técnicas restaurativas. São assim chamadas as práticas inspiradas em tradições de povos originários, que buscam lidar com os conflitos, especialmente quando há a violação de direitos ou a ocorrência de danos, por meio do diálogo circular com as pessoas envolvidas na situação – vítimas, ofensores, outros membros da comunidade afetados ou responsáveis sobre a questão tratada –, na busca de um conhecimento mais profundo e com diferentes perspectivas do problema. As técnicas são diversas, sendo os círculos de construção de paz uma das mais conhecidas.

As práticas restaurativas procuram identificar os danos decorrentes das ofensas praticadas não apenas na vítima diretamente considerada, como também em seu entorno. Há, nas práticas restaurativas, a premissa de que cada ato individual tem um impacto coletivo e merece, dessa forma, uma contextualização. Consequentemente, a ampliação de perspectiva de atuação dá-se também nas responsabilidades envolvidas, não apenas do autor do fato, como nos locais onde o fato ocorreu, desafiando as instituições a aprimorarem sua atuação, também visando a prevenção de casos semelhantes.

Essa perspectiva se coaduna com um movimento de mudança que tem dois documentos fundamentais. O primeiro deles é a Carta de Brasília, acordo firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público de todo o Brasil que firma as bases para o compromisso com a resolutividade. A Carta de Brasília traz como diretrizes de atuação a primazia da resolução consensual de conflitos, a qualificação da intervenção a partir de um conhecimento mais amplo e profundo da realidade em que se pretende atuar e a criação de canais institucionais que possibilitem a interação permanente dos membros com a sociedade.

Outra diretriz importante é a Recomendação nº 54/2017 do CNMP, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, que busca o fortalecimento de uma cultura institucional de produção de resultados socialmente relevantes e destaca

1. Criado pela Resolução nº 1.062/2017 (MPSP, 2017).

2. Podemos citar o Plano Geral de Atuação (<https://www.mpsp.mp.br/pga>), as Redes (<https://www.mpsp.mp.br/redes>) e o Projeto Cidades Antirracistas (<https://www.mpsp.mp.br/cidades-antirracistas>).

a priorização da resolução extrajudicial de conflitos, controvérsias ou situações de lesão ou ameaça (art. 1º, §2º).

Com enfoque na resolutividade enquanto modo de atuar, estar e agir de forma comprometida diante do conflito e a partir de uma premissa de diálogo, a justiça restaurativa tem o potencial de garantir maior protagonismo e sentimento de reparação às vítimas, pois elas são acolhidas e têm a oportunidade de comunicar suas reais necessidades e de participar ativamente da construção de uma resposta ao mal sofrido. A solução do caso deixa de vir apenas da previsão legal e da decisão verticalizada das autoridades, mas também se nutre da escuta atenta.

Passamos, assim, de uma perspectiva excessivamente institucionalizada e burocratizada de justiça, feita em massa, para uma concepção que valoriza a subjetividade e a construção singular de soluções.

Por essa razão, ao cuidarmos de crianças e adolescentes que são vítimas da ausência de políticas públicas nas áreas de educação, assistência social, segurança alimentar e nutricional, saúde e outras, além de violências discriminatórias de toda sorte, promovemos uma mobilização social de empoderamento de diversos sujeitos políticos.

Essa atuação, que tem como premissa o encontro e a palavra, faz política enquanto arte das possibilidades para o bem comum.

3. A experiência do Programa para Aplicação de Práticas Restaurativas na Área da Infância e Juventude do Ministério Público de São Paulo

A ampliação do olhar e da diversidade de perspectivas acerca dos conflitos a que nos convida a Justiça Restaurativa, com enfoque nas pessoas, necessidades e relacionamentos, desafia o Ministério Público a promover mudanças internas,

em suas práticas e estruturas, para incorporar uma nova mentalidade de atuação.

Por isso, o Programa de Justiça Restaurativa que vem sendo desenvolvido tem em sua essência uma proposta de atuação interinstitucional e comunitária, em que o MPSP se propõe a ser apenas o indutor da iniciativa, aquele que realiza a sensibilização inicial, articula os atores e contribui para a disseminação de conhecimentos e, no momento seguinte, compartilha a efetiva implantação do programa com os demais atores sociais envolvidos, através da criação de espaços e canais de diálogo e colaboração entre o Sistema de Justiça, o poder público e a comunidade.

Embora as práticas restaurativas possam ser aplicadas em diferentes áreas de atuação ministerial, atualmente o programa dedica-se à área da infância e juventude, que apresenta maior flexibilidade procedimental, pressupõe a atuação multidisciplinar e em rede e reconhece expressamente a corresponsabilidade entre família, Estado e sociedade, tanto para a prevenção de conflitos quanto para a construção de soluções efetivas, além de muito bem se adequar à principiologia restaurativa.

Em breve histórico dessa iniciativa, ainda bastante nova no MPSP, vale destacar que em 2021 foi criado o Grupo de Trabalho de Justiça Restaurativa³, para elaborar um projeto político-institucional de práticas restaurativas para a tutela de interesses de crianças e adolescentes. Após cerca de um ano de trabalho do grupo, iniciou-se a implantação do Projeto para Aplicação de Práticas Restaurativas na Área da infância e Juventude no âmbito do MPSP⁴, em que são idealizados estruturas institucionais e fluxos de atuação voltados a viabilizar seu desenvolvimento pelas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude de todo o Estado, com o apoio do NUIPA.

Ao longo de dois anos esse projeto foi sendo aprimorado, a partir da experiência colhida de sua aplicação inicial

3. MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. Procuradoria-Geral de Justiça. *Portaria nº 7.383/2021*, de 27 de julho de 2021. Cria, junto ao Gabinete, Grupo de Trabalho para elaborar e apresentar à procuradoria Geral de Justiça projeto político-institucional de aplicação das Práticas Restaurativas no Ministério, com especial enfoque na atividade-fim voltada à tutela dos interesses das crianças e adolescentes. São Paulo: MPSP, 2021. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portarias-procuradoria-geral-de-justica>. Acesso em 20 ago. 2024.

4. MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. Grupo de Trabalho NUIPA Infância e Juventude. *Projeto para Aplicação de Práticas Restaurativas na Área da Infância e Juventude no âmbito do Ministério Público de São Paulo*. São Paulo: MPSP, 2022. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/nuipa-infancia>. Acesso em: 22 mai. 2024.

em quatro comarcas-piloto: Cajuru, Pontal, Jundiá e Lençóis Paulista; e, posteriormente, ampliada para outras dez comarcas: Franca, Pederneiras, Cravinhos, Mirassol, Hortolândia, Várzea Paulista, Poá, Jacareí, Roseira e São Paulo (regional de Santana).

No primeiro semestre de 2024, a partir da publicação da Resolução 1.836/2024-PGJ, foi formalizado o Programa Institucional de Justiça Restaurativa na área da Infância e Juventude no âmbito do MPSP, um passo importante para maior institucionalização da iniciativa. Esta resolução criou também o NUIPA Infância e Juventude Central, que funciona por meio de uma câmara de trabalho para apoio a todas as promotorias na implementação do projeto⁵.

Assim, o programa prevê que a coordenação do NUIPA acompanhe cada promotoria interessada a criação de um NUIPA local, que será o indutor da iniciativa na comarca e da referência institucional. Em seguida, as promotorias interessadas trabalham na formação de um Grupo Gestor Interinstitucional, que é composto por integrantes da rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente e outros atores relevantes localmente, que tenham interesse em integrar o projeto, concretizando assim a interinstitucionalização pretendida.

Após, é oferecido um Curso de Extensão e Formação em práticas restaurativas, em parceria com a Escola Superior do MPSP, a fim de capacitar todos os integrantes dos grupos gestores e demais profissionais locais interessados. Ao longo da implementação do programa, já foram realizadas duas turmas do Curso de Justiça Restaurativa, com 790 pessoas inscritas. Após o curso teórico, ocorre o módulo prático, que forma profissionais locais para atuarem na facilitação de círculos restaurativos a serem realizados nos casos selecionados pela Promotoria.

Concluído o processo de formação, o Grupo Gestor formaliza sua atuação por meio da criação de um regimento interno, ou uma política municipal de Justiça Restaurativa, e

passa à elaboração dos Planos de Ação, buscando não só atuar nos casos individuais, mas também incidir no aprimoramento das políticas públicas pertinentes, com o olhar na prevenção de novas ocorrências.

Assim tem sido o caminho percorrido, buscando construir processos mais dialógicos e resultados mais justos, aprimorando o trato das demandas para a infância e juventude.

4. Conquistas e desafios

As reuniões do Comitê Gestor têm ocorrido mensalmente desde agosto de 2023. Nesse período, foi possível constatar o desenvolvimento da integração dos membros da rede de proteção dos direitos (CREAS, Conselho Tutelar, CMDCA, educação e saúde). Era notória a existência de várias barreiras de comunicação entre os diversos órgãos que compõem a rede, sendo que, em muitos casos, havia um jogo de “puxa e empurra” entre eles que dificultava sobremaneira a discussão e solução dos casos complexos. Com as reuniões, os integrantes da rede têm tido a possibilidade de desenvolver o diálogo e auxílio mútuo, o que tem contribuído para o aprimoramento do desenvolvimento das suas funções. (MPSP, 2024).

Com esse relato da Promotora de Justiça Coordenadora do NUIPA Infância e Juventude de Cajuru/SP, notamos a efetivação do maior potencial das práticas restaurativas mencionadas no início de nosso texto: a ética do diálogo como instrumento do fazer político.

Em Cajuru, os serviços públicos não se conversavam e havia a leitura de que os problemas não eram acolhidos, mas empurrados de um lugar para outro, sem o devido enfrentamento.

A circularidade da palavra tem mesmo esse efeito vetorial: se estamos falando de algo que circula e, portanto, volta, não existe mais a possibilidade do movimento metafórico de empurrar algo para o outro. O círculo, ainda, tem um

5. O NUIPA Infância e Juventude conta com uma página no site do MPSP, para publicação das informações gerais sobre sua atuação: <https://www.mpsp.mp.br/nuipa-infancia>.

centro, para o qual todos estão voltados. Não há como virar as costas para o problema, em sua centralidade, e essa polis que se visualiza, esse espaço da cidade, de encontro da vida comunitária, implica todas as pessoas e cada uma delas nas soluções para aquilo que foi colocado, agora, no núcleo, e não mais nas margens, para onde historicamente os grupos mais vulnerabilizados sempre foram lançados.

Sementes lançadas em campo fértil germinam resultados que, agora, podem contagiar outros saberes e áreas de atuação.

Não é possível conceber, por exemplo, políticas para população em situação de rua sem comitês intersetoriais que se favoreceriam da ideia da circularidade ínsita das práticas restaurativas. Também é sabido que a resposta penal a crimes de racismo não se dá de maneira suficientemente resolutiva

sem que todo o entorno do ato praticado, seja uma escola, uma empresa ou instituição, seja impactado por transformações subjetivas e culturais.

O programa da infância e juventude, aqui brevemente exposto, além dos efeitos concretos para a população a que se destina, trouxe, portanto, um cenário de novas possibilidades para o Ministério Público de São Paulo.

Sempre que se estiver falando de questões complexas, de redes e de atuação intersetorial, a forma circular de diálogo e solução de conflitos estará no horizonte como um caminho contemporâneo e resolutivo à busca de uma sociedade menos individualista e mais apropriada de sua perspectiva coletiva e comunitária; uma sociedade, afinal, mais livre, justa e solidária.

Referências

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Carta de Brasília: modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas corregedorias do Ministério Público*. Brasília, DF: CNMP, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação nº 54*, de 28 de março de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em 23/05/2024.

MPSP – MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. Procuradoria-Geral de Justiça. *Resolução nº 1.062/2017*, de 14 de dezembro de 2017. Cria o Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, define a sua estrutura e atribuições, estabelecendo providências correlatas. São Paulo: MPSP, 2017. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/resolucoes-procuradoria-geral-de-justica>. Acesso em 20 ago. 2024.

MPSP – MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. Procuradoria-Geral de Justiça. *Resolução 1.836/2024*, de 09 de abril de 2024. Dispõe sobre a criação do Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas de Infância e Juventude - NUIPA Infância e Juventude. São Paulo: MPSP, 2024. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/resolucoes-procuradoria-geral-de-justica>. Acesso em 20 ago. 2024.