

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS ESCOLARES

Douglas Lingiardi Strachicini¹

Sumário: Introdução. 1. A Evolução do Direito à Educação no Brasil. 2. Os Conflitos nas Escolas. 3. O Ministério Público e a Educação. 4. As Formas Tradicionais de Atuação do Ministério Público. 4.1 Atuação Judicial. 4.2 Atuação Extrajudicial. 5. O Ministério Público, o Movimento de Acesso à Justiça e a Política Nacional de Estímulo à Solução Consensual dos Conflitos. 6. Negociação, Mediação, Conciliação e Práticas Restaurativas na Resolução CNMP nº 118/2014. 7. O Contexto Escolar do Século XXI. 8. Práticas Restaurativas no Ambiente Escolar e a Atuação do Ministério Público. Conclusão. Referências.

Resumo: A escola se tornou palco de uma diversidade de conflitos, especialmente após as conquistas alcançadas com a democratização do ensino. A adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos é uma tendência mundial, decorrente da evolução da cultura de participação e do diálogo, devendo ser implementados no ambiente escolar. Neste contexto, o Ministério Público brasileiro, na qualidade de instituição transformadora da realidade social, possui uma missão muito relevante na ampliação de sua atuação extrajudicial no ambiente escolar, estimulando a adoção de práticas que traduzam soluções colaborativas e autocompositivas na resolução dos conflitos escolares. Assim agindo, facilita o acesso à Justiça, a resolução dos conflitos de forma mais célere, justa e efetiva, e colabora para uma educação de melhor qualidade e para a construção de uma sociedade mais solidária, orientada pela cultura da paz.

Palavras-chave: Educação. Conflitos. Escolas. Atuação. Ministério Público. Solução Consensual. Negociação. Mediação. Conciliação. Práticas Restaurativas.

Introdução

A evolução do direito à educação no Brasil foi marcada pela desigualdade. No passado o ambiente escolar era seletivo e excludente, mas, especialmente após a Constituição de 1988, passou a ser espaço mais democrático e inclusivo.

Assim, a escola se tornou palco de uma diversidade de conflitos, sobretudo os de relacionamento, pois nela convivem pessoas de variadas idades, origens, sexos, etnias e condições socioeconômicas e culturais.

¹ Promotor de Justiça no Estado de Mato Grosso (MPMT). Membro colaborador da Comissão de Direitos Fundamentais e da Comissão de Planejamento Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

É necessário, portanto, que todos estejam preparados para o enfrentamento desta heterogeneidade, das diferenças e das tensões próprias da convivência escolar, que muitas vezes podem gerar dissenso, desarmonia e até violência.

Ao mesmo tempo em que o ambiente escolar se modificou tornando-se um espaço mais acessível, também foi alterado o paradigma de atuação do Ministério Público na defesa da Educação.

Inicialmente, instituição de atuação mais voltada à seara criminal, o Ministério Público ganhou novo perfil institucional com a Constituição Federal de 1988, que lhe referendou mecanismos de exigibilidade dos direitos sociais perante o Poder Judiciário.

Além disso, os efeitos da terceira onda de acesso à Justiça fizeram surgir um novo espaço de atuação para o Ministério Público, destinado à busca de soluções consensuais de conflitos, que foi sedimentado através da edição da Resolução CNMP nº 118/2014 e reafirmado com a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil.

Desta forma, o Ministério Público brasileiro passou a ter verdadeiro compromisso com a eficiência e o protagonismo da atuação institucional na promoção da justiça, almejando alcançar reconhecimento como instituição transformadora da realidade social e essencial à preservação da ordem jurídica e da democracia, tal como consta de seu Planejamento Estratégico Nacional.

Para alcançar tais objetivos, é essencial que a instituição esteja conectada às transformações pelas quais passa a sociedade, dentre elas o incremento da participação dos interessados na construção das soluções jurídicas que lhes afetam e a crescente busca de alternativas ao processo judicial para resolução de controvérsias.

É nesse contexto, e tendo presente que a Constituição Federal estabeleceu como objetivos em relação à educação o pleno desenvolvimento da pessoa e o preparo para o exercício da cidadania, que o Ministério Público deve priorizar sua atuação no ambiente escolar com vistas à concretização do princípio da paz.

Para tanto, é indispensável o seu esforço para que os chamados métodos autocompositivos de solução de controvérsias, em especial a negociação, a mediação, a conciliação e as práticas restaurativas, sejam estimulados, apoiados e difundidos dentro das escolas.

No cenário de diversidade acima descrito, as metodologias dialogais têm

sido uma poderosa ferramenta de transformação e pacificação social, eis que se articulam com base nas diferenças e no seu reconhecimento, e não na sobreposição de um sobre o outro.

Diante desta nova realidade, caracterizada por novas possibilidades de atuação do Ministério Público na defesa do direito fundamental à educação, é imperioso que seus agentes busquem o aprimoramento do desempenho de suas funções institucionais, conscientes de que a solução não está na judicialização indiscriminada dos conflitos escolares.

1. A Evolução do Direito à Educação no Brasil

O desenvolvimento do direito à Educação no Brasil, tal como ocorreu em inúmeras outras áreas, é marcado fortemente pelo signo da desigualdade.

Do período Colonial até o final do século XIX a educação do povo não era entendida como necessidade social e econômica para o desenvolvimento da nação. Assim, em nosso país, a Educação não foi inicialmente concebida como um direito de todos, como bem se observa pela análise da evolução constitucional do direito à educação.

O panorama passou a mudar significativamente a partir da Constituição de 1988, que contemplou a educação como direito social (artigo 6º) e enfatizou seu conteúdo no Capítulo da Educação, Cultura e Desporto, dentro do Título sobre a Ordem Social (artigos 205 a 217).

Neste sentido, não se pode deixar de mencionar que a CRFB/1988 passou a conceber a educação como direito público subjetivo e também forneceu mecanismos legais para que se pudesse exigir do Poder Público as suas obrigações através de prestações positivas.

Para compreender a importância que a Carta de 1988 trouxe para o campo educacional, vejamos as palavras de Afonso Armando Konzen²:

Até a vigência da atual Constituição, a educação no Brasil era havida genericamente como uma necessidade e um importante fator de mudança social, subordinada, entretanto, e em muito, às injunções e aos acontecimentos políticos, econômicos, históricos e culturais.

A educação, ainda que afirmada como direito de todos, não possuía,

² KOZEN, Afonso Armando. O Direito à Educação Escolar. In: BRANCHER, Leonardo Narciso, RODRIGUES, Maristela Marques, e VIEIRA, Alessandra Gonçalves (orgs.). **O Direito é Aprender**. Brasília, FUNDESCOLA/MEC, 1999, p. 659-668.

sob o enfoque jurídico e em qualquer de seus aspectos, excetuada a obrigatoriedade da matrícula, qualquer instrumento de exigibilidade, fenômeno de afirmação de determinado valor como direito suscetível de gerar efeitos práticos e concretos no contexto pessoal dos destinatários da norma. A oferta de ensino e a qualidade dessa oferta situavam-se, em síntese, no campo da discricionariedade do administrador público, ladeada por critérios de conveniência e oportunidade.

Em razão desta alteração, a Legislação Infraconstitucional do direito à educação passou por relevantes mudanças, abandonando o caráter programático das normas para uma atuação mais efetiva.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.394/1996) são os principais marcos normativos que, junto à Constituição de 1988, possibilitaram aos profissionais que atuam na área da educação meios judiciais que a educação fosse efetivada de fato.

Neste momento, ganhou grande destaque a atuação do Ministério Público brasileiro, seja porque a mesma Constituição Federal de 1988 lhe conferiu um novo perfil institucional, seja porque já vinha se destacando como um dos principais protagonistas da 2ª onda de acesso à Justiça, como as atribuições que lhe haviam sido outorgadas pela Lei de Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7.347/1985), especialmente na defesa dos direitos transindividuais.

De efeito, o Ministério Público assumiu papel relevantíssimo na garantia do direito à educação, pois foi apontado como um dos legitimados ativos para buscar judicialmente a efetividade deste direito. E, neste campo, não atuou com parcimônia, se tornando rápida e reconhecidamente o legitimado que mais se utiliza das ações civis públicas no Brasil.

Não sem razão, a partir da década de 1990, constata-se, através das estatísticas oficiais, que o perfil da educação no Brasil melhorou. A taxa de analfabetismo reduziu, o número de matrículas escolares aumentou e a escolaridade média cresceu.

É inegável, portanto, a mudança de paradigma quando se analisa a escola do passado com a escola atual.

Como visto, no passado a escola era vista como seletiva e excludente. Era espaço para poucos, onde aqueles que não se enquadravam no seu perfil podiam ser excluídos ou não admitidos (havia até métodos de seleção de alunos, como o

exame de admissão). Diferentemente desta escola, e representando um novo paradigma, a atual caracteriza-se como uma escola inclusiva, na qual é assegurada a educação para todos.

Não é por outra razão que a Constituição Federal estabelece a educação como um direito de todos. Com esta diretriz, constata-se a implementação de políticas de democratização do ensino, com a expansão do acesso à escola.

Diante deste paradigma inclusivo, pontua com precisão Luiz Antônio Miguel Ferreira³ que a escola sofreu uma mudança de perfil para se adequar à nova realidade. Isso porque a educação para todos implica colocar na escola todas as crianças e todos os adolescentes. Significa colocar uma diversidade de estudantes com características próprias e das mais diversas e variadas. Em outros termos, garante a educação para 100% da população infantojuvenil, com a inclusão de 100% de bons e maus alunos, 100% dos alunos com deficiência, 100% dos alunos hiperativos, comportados e malcomportados, violentos ou não, disciplinados ou indisciplinados. Essa multiplicidade de alunos que hoje a escola recebe nos remete a uma primeira conclusão óbvia: educar hoje é diferente de educar no passado. A escola de hoje é diferente da escola do passado, e não há como comparar sua atuação e sua intervenção diante de realidades tão diferentes.

É certo que esta escola atual abarca todos os problemas sociais que a cercam. Os conflitos comportamentais em face da diversidade dos alunos estão presentes. Assim, a título de exemplo, a violência que estava fora da escola, hoje, faz-se presente dentro dela, posto que a escola não deve mais selecionar, e sim incluir a totalidade de alunos.

Desta forma, a escola se tornou palco de uma diversidade de conflitos, sobretudo os de relacionamento, pois nela convivem pessoas de variadas idades, origens, sexos, etnias e condições socioeconômicas e culturais.

2. Os Conflitos nas Escolas

Diante da mencionada alteração de paradigma ocorrida no ambiente escolar, se tornou necessário que todos estejam preparados para o enfrentamento desta

³ FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. Ministério Público: Atuação na Área da Educação (Avanços, Dilemas e Desafios). In: SABELLA, Walter Paulo, DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz, e BURLE FILHO, José Emmanuel (coord.). **Ministério Público: Vinte e Cinco Anos do Novo Perfil Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 533-558.

heterogeneidade, das diferenças e das tensões próprias da convivência escolar, que muitas vezes podem gerar dissenso, desarmonia e até violência.

Não há como ser diferente. Os conflitos são inerentes à condição humana e, portanto, estão por toda parte, não estando o ambiente escolar imune a eles. A simples convivência implica uma pluralidade de interesses, necessidades e vontades, significando uma potencialidade constante para os conflitos.

Ocorre que, via de regra, as pessoas ainda identificam o conflito como se necessariamente fosse algo negativo.

Mas eles não são, em sua natureza, nem bons nem ruins: fazem parte da vida em sociedade. A maneira como lidamos com eles, no entanto, faz com que tenham desdobramentos positivos ou negativos. Quando bem manejados, os conflitos podem levar à restauração das relações e à colaboração. Quando ignorados ou mal administrados, podem ter consequências não desejadas⁴.

A escola também é encarregada de formar valores e habilidades para a convivência e deve se preparar para trabalhar os conflitos que nela ocorrem.

De qualquer modo, até mesmo quando os conflitos tomam rumos indesejáveis, eles podem refletir aspectos positivos e são excelentes oportunidades de aprendizagem e de crescimento individual e coletivo, desde que devidamente bem compreendidos, elaborados e resolvidos, possibilitando uma melhoria na qualidade dos relacionamentos pessoais e sociais.

Os conflitos ocorridos na escola, se bem gerenciados, podem ser aproveitados para o fortalecimento dos vínculos sociais. O que se almeja é ensinar a crianças e jovens o gerenciamento positivo dos conflitos, pequenos ou grandes, que surgem nas relações de convivência. Elas são importantes ferramentas para a cultura de paz e para a prevenção da violência, pois elas são centradas no diálogo e no encontro⁵.

Faz-se necessária, portanto, a prática de uma dialética que acolhe e compreende as diferenças e o pluralismo.

E é neste contexto que se apresenta ao Ministério Público – uma das instituições responsáveis pela concretização do direito à educação – o desafio de aprimorar sua atuação na área, através da implementação de novas técnicas

⁴ CECCON, Cláudia. [et al.]. **Conflitos na escola: modos de transformar: dicas para refletir e exemplos de como lidar**. São Paulo: CECIP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

⁵ NUNES, Antônio Carlos Ozório. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Diálogos e Mediação de Conflitos nas Escolas – Guia Prático para Educadores**. Brasília: CNMP, 2014.

autocompositivas que permitam difundir o princípio da paz dentro do ambiente escolar.

Ao privilegiar a atuação que potencializa a interface existente entre Educação e Justiça, o Ministério Público reafirma a sua genuína vocação de instituição mediadora que deve trabalhar no sentido de formar cidadãos mediadores, cumprindo a sua função constitucional de ser instrumento de acesso à Justiça como valor.⁶

Desta forma, a instituição contribui com a construção de uma cidadania da paz, que possibilita alterar a atual cultura demandista ainda existente em nossa sociedade, onde, segundo dados consolidados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2016)⁷, o Brasil já superou a marca de 102 milhões de processos pendentes de julgamento.

Não podemos esquecer que neste início de milênio as informações são democratizadas e massificadas através da tecnologia digital, no imponderável das redes sociais e midiáticas, o que reforça a necessidade de uma atuação visando ao preparo das pessoas para o exercício da cidadania.

Assim, é imperioso verificar a forma com que se deu a evolução da atuação do Ministério Público na área da educação, as formas tradicionais com as quais trabalhava e as perspectivas de ação em face da necessidade de adoção de práticas não adversariais de resolução de conflitos.

3. O Ministério Público e a Educação

De início, a relação da educação com o Ministério Público mostrava-se muito superficial, especialmente diante da vocação penal da instituição.

No mais das vezes, a intervenção ocorria na esfera criminal em relação ao crime de abandono intelectual (artigo 246 do CPB) e na área cível, em mandados de segurança em que se discutiam relações educacionais, principalmente ligadas aos professores, além das hipóteses de intervenção decorrentes do artigo 82, inciso III, do CPC de 1973.

No entanto, essa atuação ganhou novo referencial com a Lei de Ação Civil

⁶ Cartilha **A Justiça Restaurativa no Ambiente Escolar**: Instaurando o Novo Paradigma. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Justiça em Números 2016, Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 5 maio 2017.

Pública (Lei Federal nº 7.347/1985) e a Constituição de 1988 (artigos 127 a 129), que conferiram ao Ministério Público a legitimidade para promover o inquérito civil e as ações para a proteção de interesses difusos e coletivos.

Assim, como já destacado, o Ministério Público se tornou rapidamente o legitimado que mais fez (e ainda faz) uso das ações coletivas e aquele que, ainda que proporcionalmente, mais êxito alcança.

Por fim, como desdobramento da nova ordem constitucional, impõe-se ao Ministério Público a realização de trabalho articulado e integrado com a rede⁸ de proteção do o sistema educacional.

Desta forma, a partir do momento em que a CRFB de 1988 estabeleceu (artigo 205) o dever do estado de promover a educação, incluiu o Ministério Público, como órgão integrante deste Estado, a assumir seu papel como corresponsável pela efetivação do direito à educação⁹.

4. As Formas Tradicionais de Atuação do Ministério Público

A Constituição Federal de 1988 outorgou ao Ministério Público uma missão de futuro, que se concretiza por intermédio de ações realizadas no presente¹⁰.

Para tanto, tem que se adaptar às novas exigências legais e sociais, integrando-as em seu cotidiano, para responder à necessidade e à complexidade dessas demandas. A educação é o exemplo característico dessa nova realidade, da necessidade de uma ação diferenciada, que não mais se satisfaz com a intervenção “a posteriori”, ou seja, em relação às consequências, mas para uma postura proativa, de opinar, auxiliar e exigir antes.¹¹

A ação institucional abarca um fazer que envolve todo o sistema educacional: da criança ao adulto; da creche à universidade; da escola pública à particular. Sem contar com todo o aspecto humano: diretor, coordenador pedagógico, professor, funcionários em geral etc. Também envolve os problemas sociais do cotidiano que refletem diretamente na relação ensinar/aprender, como a

⁸ Para maior aprofundamento sobre as Redes de Proteção Integral, vide: **MEC – Cadernos SECAD 5**. Brasília, 2007.

⁹ FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. Ministério Público: Atuação na Área da Educação (Avanços, Dilemas e Desafios). In: SABELLA, Walter Paulo, DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz, e BURLE FILHO, José Emmanuel (coord.). **Ministério Público: Vinte e Cinco Anos do Novo Perfil Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 533-558.

¹⁰ Idem. p. 533-558.

¹¹ MARTINES JR., Eduardo. **Educação, Cidadania e Ministério Público. O art. 205 da CF e sua Abrangência**. Tese de Doutorado. São Paulo: PUC/SP, 2006, p. 317.

violência, os grupos e gangues, gravidez e trabalho precoces e problemas relacionados à nova formatação familiar.

Logo, diante deste vasto rol de situações, a atuação do membro do Ministério Público na área da educação deve ser a mais ampla possível. Esta atuação materializa-se, tradicionalmente, de duas formas: judicial e extrajudicial.

4.1 Atuação Judicial

Como já afirmado, a partir de 1988, o Poder Judiciário passou a ter funções mais significativas na efetivação do direito à educação. Inaugurou-se no Poder Judiciário uma nova relação com a educação, que se materializou através de ações judiciais visando sua garantia e efetividade.

Pode-se designar este fenômeno como “judicialização da educação”, que significa a intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito.

A base legal desta atuação está inserta no artigo 208 da CRFB, que estabeleceu os deveres do Estado para com a educação com eficácia plena, de modo que se o Poder Público não cumprir com suas obrigações, o interessado pode acionar o Poder Judiciário visando sua responsabilização.

O Ministério Público atuou por muito tempo na propositura de ações visando a garantia do direito integral à educação: melhoria da merenda escolar; transporte escolar; falta de professores; adequações do prédio escolar ao aluno com deficiência; vaga em creche e pré-escola; cuidador para pessoa com deficiência, dentre outras.

Entretanto, com a burocratização do sistema judicial e o crescimento da litigiosidade, o Ministério Público passou a buscar alternativas para que a proteção jurídica seja efetiva e garantidora do direito à educação.

4.2 Atuação Extrajudicial

A atuação extrajudicial do promotor de Justiça, de igual importância e alicerçada na criatividade, materializa-se em dois campos de ação: (a) no inquérito civil; e (b) na comunidade/escola.¹²

¹² MARTINES JR., Eduardo. **Educação, Cidadania e Ministério Público. O art. 205 da CF e sua Abrangência.** Tese de Doutorado. São Paulo: PUC/SP, 2006, p. 286.

O inquérito civil apresenta-se como relevante mecanismo de proteção do direito à educação e possibilitou ao promotor de Justiça buscar uma atuação garantidora do direito à educação independentemente de eventual propositura de ação civil pública, posto que contempla a possibilidade de Recomendações e Termos de Ajustamentos de Conduta.

De igual importância apresentam-se as audiências públicas que podem ser promovidas pelo Ministério Público. Nestas audiências, a população-alvo é chamada a discutir diretamente um problema relativo à educação e os encaminhamentos a serem dados.

O Ministério Público pode ainda articular reuniões periódicas com os integrantes da rede educacional, ou mesmo do Conselho Tutelar, para estabelecer fluxos de atuação e integração da rede, como, por exemplo, no combate à evasão escolar e promover integração com a comunidade, relacionadas às demandas de determinada escola.

5. O Ministério Público, o Movimento de Acesso à Justiça e a Política Nacional de Estímulo à Solução Consensual dos Conflitos

Como visto, as formas de atuação tradicional do Ministério Público na defesa da efetivação do direito à Educação estavam materializadas na atuação judicial e extrajudicial, situação que se modificou com a Política Nacional de Estímulo à Solução Consensual dos Conflitos, inserida no contexto do movimento mundial de acesso à Justiça, mais precisamente na terceira onda, ou terceiro estágio.

Apenas para lembrar as lições de Mauro Cappelletti e Bryant Garth¹³, a primeira onda, relativa à assistência judiciária aos mais carentes, teve amplo reflexo no Brasil, através da promulgação da Lei de Assistência Judiciária (Lei Federal nº 1.060/1951) e com a criação (onde não existiam) e estruturação (onde já existiam) das Defensorias Públicas, por exemplo.

A segunda onda preocupou-se com a representação em juízo dos interesses difusos e coletivos. Em nosso país, o Ministério Público assumiu o protagonismo na implementação do segundo estágio de acesso à Justiça ao titular a propositura de ações civis públicas para amparar, salvaguardar e viabilizar o exercício de direitos coletivos consagrados no texto constitucional.

¹³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

Atualmente vivenciamos o terceiro estágio (ou terceira onda) do movimento de acesso à Justiça, que é bem mais amplo e direciona-se ao chamado enfoque global de acesso à Justiça¹⁴, no qual se inserem a conciliação e a mediação como instrumentos para a simplificação e resolução de litígios.

Para a consolidação da terceira onda de acesso à Justiça no Brasil, algumas medidas simples, mas eficazes, podem e devem ser internalizadas por aqueles que desejam uma Justiça mais célere, eficiente, inclusiva e democrática, quais sejam: (a) a capacitação dos operadores do direito em técnicas de mediação e negociação de conflitos, já que temos até hoje no Brasil uma formação acadêmica marcadamente voltada e orientada ao fomento do litígio; (b) o reconhecimento de que acesso à Justiça não é acesso ao litígio, mas à solução deste com eficiência e agilidade, mediante a utilização de métodos autocompositivos, que não devem ser considerados como uma alternativa secundária à Justiça formal, mas como via igualmente preferencial destinada ao tratamento adequado de conflitos; e (c) o uso do Inquérito Civil não mais como mero instrumento destinado ao exercício responsável da ação civil pública, mas como instrumento vocacionado à formalização do consenso em seara extrajudicial.¹⁵

Há uma clara e manifesta influência da terceira onda no II Pacto Republicano do Estado brasileiro por sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, firmado pelos presidentes dos três poderes da República em abril de 2009, que consagra o compromisso de “fortalecer a mediação e conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos voltados à maior pacificação social e menor judicialização”.¹⁶

Esta influência ressoou no âmbito do Ministério Público através da edição da Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, publicada em 27 de janeiro de 2015, que instituiu a Política de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e pode ser considerada um marco para o estímulo da solução consensual de conflitos.

¹⁴ Para maior aprofundamento, vide: CARDOZO, José Eduardo. **O acesso à justiça no Brasil: desafios e perspectivas**. Manual de boas práticas de acesso à justiça – Mercosul e Estados associados. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, 2012.

¹⁵ BADINI, Luciano. Reflexões Sobre a Negociação e a Mediação para o Ministério Público. In: ZANETI JR., Hermes, e CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça Multiportas: Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos**. Salvador: Juspodivum, 2016, p. 225-236.

¹⁶ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **II Pacto Republicano do Estado por Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo**. Brasília, DF, 13 de abril de 2009. DOU, maio 2009, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/lipacto.htm>. Acesso em: 5 maio 2017.

Citada Resolução tem o claro objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição, cabendo-lhe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação aos cidadãos sobre tais mecanismos.

No mesmo caminho, o Novo Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105/2015) e a Lei de Mediação (Lei Federal nº 13.140/2015) reafirmam um novo espaço de atuação do Ministério Público, voltado para a busca de novas formas de acesso e resolução de conflitos.

A busca é implementar medidas, inclusive preventivas, que permitam a redução da litigiosidade e dos conflitos envolvendo o Poder Público, notadamente os de natureza coletiva, a celebração de compromissos de ajustamento, bem como o estímulo ao diálogo e a adoção de práticas restaurativas para a solução consensual de conflitos.

6. Negociação, Mediação, Conciliação e Práticas Restaurativas na Resolução CNMP nº 118/2014

Como visto, no âmbito do Ministério Público, a Resolução CNMP nº 118/2014 foi um marco para o estímulo da solução consensual de conflitos e atribuiu ao Ministério Público brasileiro a implementação e adoção de mecanismos de autocomposição, entre os quais estão a negociação, mediação, conciliação, processo restaurativo e convenções processuais.

Uma das grandes virtudes do citado ato normativo foi firmar a distinção conceitual entre negociação, mediação, conciliação e práticas restaurativas, não raras vezes utilizados com imprecisão conceitual pelos operadores do direito.

Ressalta-se, inicialmente, que o artigo 8º da Resolução CNMP nº 118/2014 recomenda a negociação para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal.

A rigor, portanto, consoante leciona o professor Alexandre Amaral Gavronsky¹⁷ “na tutela coletiva o Ministério Público atua como autêntico negociador,

¹⁷ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015, p. 143-163.

compondo diretamente com o responsável pela lesão ou ameaça, a solução jurídica destinada a assegurar a efetividade dos direitos em questão”.

Trata-se de atuação autêntica do Ministério Público resolutivo, como lembra Marcelo Pedroso Goulart¹⁸, que ocupa novos espaços, habilita-se como negociador e indutor de políticas públicas, age integradamente e em rede com os demais sujeitos políticos coletivos nos mais diversos níveis – local, regional, intraestatal, estatal, regional supraestatal e global.

A mediação, na forma do artigo 9º da Resolução CNMP nº 118/2014, é recomendada para solucionar controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais é importante a direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes.

Assim, trata-se de um mecanismo de autocomposição assistida em que um terceiro, imparcial e neutro, auxilia as partes envolvidas no conflito a construir uma avença mutuamente satisfatória.

Já a conciliação, na forma do que prevê o artigo 11 da Resolução, é recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos.

Por fim, o artigo 13 da Resolução CNMP nº 118/2014 estabelece que as práticas restaurativas são recomendadas nas situações para as quais seja viável a busca da reparação dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o seu autor e a vítima, com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos.

Nas práticas restaurativas desenvolvidas pelo Ministério Público, o infrator, a vítima e quaisquer outras pessoas ou setores, públicos ou privados, da comunidade afetada, com a ajuda de um facilitador, participam conjuntamente de encontros, visando à formulação de um plano restaurativo para a reparação ou minoração do dano, a reintegração do infrator e a harmonização social (artigo 14 da Resolução CNMP nº 118/2014).

Protagonista desse movimento de acesso à Justiça, o Ministério Público brasileiro tem muito a contribuir para o aprimoramento da utilização desses métodos na prática jurídica brasileira, desempenhando papel determinante para a promoção

¹⁸ GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 202-203.

da justiça e a pacificação social.

Em especial, a instituição deve conferir primazia à sua atuação no ambiente escolar, notadamente pelo fato de a CRFB/1988 ter estabelecido como objetivos em relação à educação o pleno desenvolvimento da pessoa e o preparo para o exercício da cidadania (artigo 205).

Para tanto, é indispensável o seu esforço para que os métodos autocompositivos de solução de controvérsias sejam estimulados, apoiados e difundidos dentro das escolas.

7. O Contexto Escolar do Século XXI

Como já destacado em tópico antecedente, a escola atual passou por uma alteração de paradigma que a tornou um espaço mais democrático e inclusivo. Tal mudança contribuiu para que os conflitos se multiplicassem no ambiente escolar, sendo necessária a adoção de procedimentos que proporcionem um gerenciamento positivo das contendas e que conduzam à implementação da cultura da paz.

Não existem dúvidas de que o adequado enfrentamento dos conflitos tende a reduzir a violência nas escolas, o que gera melhoria da convivência no ambiente escolar e contribuir para a oferta de uma educação de qualidade para todos.

Um ambiente escolar saudável e equilibrado precisa ser construído por aqueles que nele estão envolvidos. Os conflitos devem ser momentos pedagógicos e oportunidades de desenvolvimento do diálogo, tolerância, respeito mútuo e valorização do outro. Professores e alunos devem ser parceiros em uma caminhada rumo à promoção de um espaço escolar acolhedor, próximo, democrático, responsável e participativo.

Construir caminhos, estabelecer parceiros, estimular as mudanças positivas, valorizar e criar oportunidades de desenvolvimento de seus educandos são atitudes necessárias dos educadores, que frutificarão num ambiente escolar favorável ao processo educativo e à boa e democrática convivência escolar.

Neste sentido ganha importância acentuada a atuação do Ministério Público, pois os ditames constitucionais e legais lhe conferem o poder-dever de atuar como agente de transformação da realidade social.

Com efeito, a atuação institucional extrajudicial passa a ganhar novos contornos, cabendo ao Parquet adotar todas as medidas no sentido implementar os

métodos autocompositivos de solução de controvérsias nas escolas.

Reforçando a sua atuação resolutiva, o Ministério Público deve manter diálogo permanente entre as áreas jurídicas e educacionais, de forma articulada com a rede de proteção, e ser parceiro das escolas no enfrentamento da violência, no combate à evasão escolar, na construção de uma cultura de paz e no desenvolvimento do efetivo processo educacional inclusivo, cidadão e emancipador.¹⁹

8. Práticas Restaurativas no Ambiente Escolar e a Atuação do Ministério Público

Dentro da perspectiva citada, nos últimos anos o Ministério Público brasileiro tem incrementado sua atuação extrajudicial com a finalidade de implementar mecanismos de solução consensual dos conflitos no ambiente escolar, destacando-se a adoção das práticas restaurativas.

Nas escolas, as práticas restaurativas têm sido usadas para lidar com uma gama de conflitos escolares, desde os mais simples até os mais sérios. No Brasil, diversas redes municipais e estaduais de ensino têm incentivado a sua implantação e ampliação, destacando-se as experiências em Pernambuco, no Distrito Federal e nas cidades de São Caetano do Sul²⁰ e Guarulhos, São Paulo.

A implementação das práticas restaurativas no ambiente escolar por parte do Ministério Público ainda teve um impulso significativo com atuação do CNMP através da campanha “Conte até 10 nas Escolas”²¹, um desdobramento da campanha “Conte até 10. Paz. Essa é a atitude”, concebida como ação da Enasp (Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública²²), com reflexos na atuação de inúmeras unidades do Ministério Público brasileiro.

Tais práticas são formas de gerenciamento de conflitos, através das quais um facilitador (mediador) auxilia as partes direta e indiretamente envolvidas num conflito, a realizar um processo dialógico visando transformar uma relação de resistência e de oposição em relação de cooperação.

¹⁹ Cartilha **Educação**: Semente para um mundo melhor. 2 ed., Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2016.

²⁰ **Justiça Restaurativa e Comunitária em São Caetano do Sul**: aprendendo com os conflitos a respeitar direitos e promover cidadania. São Paulo, 2008.

²¹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Campanha Conte até 10 nas Escolas**. Disponível em <<http://www.cnmp.mp.br/conteate10>>. Acesso em: 8 maio 2017.

²² Composta pelo CNMP, CNJ e Ministério da Justiça.

Nesse processo, através de técnicas de comunicação não violenta, os envolvidos decidem coletivamente como lidar com circunstâncias decorrentes do ato danoso e suas implicações para o futuro, com vistas a alcançar uma boa reflexão, a restauração e a responsabilização, permitindo o fortalecimento das relações e dos laços comunitários.

Diversas são as práticas restaurativas que vêm sendo utilizadas no contexto escolar, entre outras, o diálogo e o perguntar restaurativo, a mediação escolar, a mediação de pares, os encontros restaurativos, os círculos de paz e de diálogo e os círculos restaurativos.

As práticas restaurativas originaram-se do modelo de justiça restaurativa, cuja filosofia surgiu inicialmente dentro do campo da justiça criminal e basearam-se em práticas oriundas de comunidades indígenas, principalmente do Sudeste Asiático e do Canadá. Hoje as práticas restaurativas são recomendadas pela ONU (Resolução 12/2002) e estão ganhando reconhecimento e aplicação na área da Educação e em outros campos da vida social²³.

Os princípios e valores das práticas restaurativas têm se revelado importantes nas escolas para criar uma cultura de diálogo, de respeito mútuo e de paz. É importante ressaltar que elas não são soluções para todos os problemas, mas são ferramentas úteis a possibilitar uma melhoria nos relacionamentos de forma a alterar os seguintes paradigmas: elas levam a mudanças diretas no campo das inter-relações; mostram aos envolvidos uma abordagem inclusiva e colaborativa, que resgata o diálogo, a conexão com o próximo, a comunicação entre os atores escolares, familiares, comunidades e redes de apoio; buscam a restauração das relações; guiam as pessoas a lidar com os conflitos de forma diferenciada, pois ao desafiar tradicionais padrões punitivos, passa-se a encarar os conflitos como oportunidades de mudança e de aprendizagem, ressaltando os valores da inclusão, do pertencimento, da escuta ativa e da solidariedade²⁴.

Estas práticas têm como paradigmas o protagonismo voluntário da vítima, do ofensor, da comunidade afetada, com a colaboração de mediadores, a autonomia responsável e não hierarquizada dos participantes e a complementariedade em

²³ No Brasil, não se pode deixar de mencionar a Lei do Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas (Lei Federal nº 12.594/2012), em especial seu artigo 35, incisos II e III, onde há a previsão da excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas favorecendo os meios de autocomposição de conflitos, bem como a prioridade de práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas.

²⁴ NUNES, Antônio Carlos Ozório. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Diálogos e Mediação de Conflitos nas Escolas – Guia Prático para Educadores**. Brasília: CNMP, 2014.

relação à estrutura burocrática oficial, com respeito aos princípios da ordem pública do Estado Democrático de Direito²⁵.

Além disso propicia-se o deslocamento das discussões dos conflitos educacionais dos tribunais para outros espaços comunitários, entre os quais as escolas que estão inseridas neste processo de pacificação. A busca por novos modelos de resolução de conflitos facilita o desenvolvimento de processos inclusivos, evitando a estigmatização de adolescentes, a criminalização de suas condutas e, conseqüentemente, a mudança no seu processo de desenvolvimento.²⁶

A experiência de quem trabalha com processos restaurativos demonstra que as pessoas estão carentes de escuta e reconhecimento. A simples abordagem restaurativa em ambiente propício e adequadamente mediado faz despertar toda uma condição de diálogo e compartilhamento de emoções e afeições.

Mas é preciso grande atenção, pois a experiência indica que para a obtenção de melhores resultados no ambiente escolar é necessário todo um trabalho interno e prévio de sensibilização e capacitação (incluindo diretores, professores e funcionários, além dos alunos).

A mediação escolar, com suas práticas restaurativas, não avança como imposição, mas como legitimação. Não é o empenho dos agentes externos, mas as necessidades reais identificadas pelas redes internas, o elemento decisivo de sucesso de projetos desta natureza.

Assim, é necessário que a cultura do diálogo, com seus valores, técnicas e habilidades, constitua uma conquista institucional da escola, pela transformação dos diversos atores dessas instituições em mediadores escolares.

E é exatamente neste ponto que ganha importância a moderna atuação do Ministério Público, visando cumprir seu objetivo estratégico de ampliar a atuação extrajudicial como forma de pacificação dos conflitos e melhoria da efetividade da Instituição, consolidando a cultura da paz nas escolas.

Conclusão

A evolução do direito à educação no Brasil demonstra que o ambiente escolar,

²⁵ VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

²⁶ **Justiça Restaurativa e Comunitária em São Caetano do Sul**: aprendendo com os conflitos a respeitar direitos e promover cidadania. São Paulo, 2008.

antes seletivo e excludente, se tornou um espaço mais democrático e inclusivo, trazendo para seu dia a dia os inúmeros conflitos que naturalmente decorrem da convivência em sociedade.

Aprender a lidar com estes conflitos se tornou um grande desafio, especialmente diante da tendência mundial da adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos, controvérsias e problemas, decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e da paz.

Sabemos que esta mudança cultural impõe a todos a superação de grandes desafios, principalmente se considerarmos que ainda vivemos em uma sociedade litigante onde inexiste uma formação adequada em métodos eficientes destinados à construção do diálogo e do consenso.

É neste cenário que o Ministério Público brasileiro possui uma missão muito relevante de transformação social, devendo ampliar a sua atuação extrajudicial no ambiente escolar estimulando a adoção de práticas que busquem soluções colaborativas e autocompositivas na resolução dos conflitos.

Assim agindo, possibilitará a resolução dos conflitos de forma mais célere, justa e efetiva, colaborando efetivamente para uma educação de melhor qualidade e para a construção de uma sociedade mais solidária.

Referências

BADINI, Luciano. Reflexões Sobre a Negociação e a Mediação para o Ministério Público. In: ZANETI JR., Hermes, e CABRAL, Trícia Navarro Xaxier (coord.). **Justiça Multiportas: Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos**. Salvador: Juspodivum, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

Cartilha Escolas Seguras. **Projeto Juventude e Prevenção da Violência**. Ministério da Justiça: Brasil, 2010.

Cartilha **Educação**: Semente para um mundo melhor. 2 ed., Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2016.

Cartilha **A Justiça Restaurativa no Ambiente Escolar**: Instaurando o Novo Paradigma. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

CECCON, Cláudia. [et al.]. **Conflitos na escola**: modos de transformar: dicas para refletir e exemplos de como lidar. São Paulo: CECIP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. Ministério Público: Atuação na Área da Educação (Avanços, Dilemas e Desafios). In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel (coord.). **Ministério Público: Vinte e Cinco Anos do Novo Perfil Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2013.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

Justiça Restaurativa e Comunitária em São Caetano do Sul: aprendendo com os conflitos a respeitar direitos e promover cidadania. São Paulo, 2008.

KOZEN, Afonso Armando. O Direito à Educação Escolar. In: BRANCHER, Leonardo Narciso; RODRIGUES, Maristela Marques; VIEIRA, Alessandra Gonçalves (orgs.). **O Direito é Aprender**. Brasília, FUNDESCOLA/MEC, 1999.

MARTINES JR., Eduardo. **Educação, Cidadania e Ministério Público. O art. 205 da CF e sua Abrangência**. Tese de Doutorado. São Paulo: PUC/SP, 2006.

NUNES, Antônio Carlos Ozório. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Diálogos e Mediação de Conflitos nas Escolas – Guia Prático para Educadores**. Brasília: CNMP, 2014.

PINTO, Élide Graziane; MORAES, Bianca Mota de; CARNAÚBA, Maria Cecília Pontes; CAMBI, Eduardo; CORDEIRO, Maria Cristina Manella; DICK, Maria Elmira

Evangelina do Amaral; SILVA, Paulo Silvestre Avelar; SÁ, Simone Disconsi. Reserva do possível e o risco de estagnação do Plano Nacional de Educação em tempos de crise fiscal. In: **Tendências em direitos fundamentais**. Possibilidades de atuação do Ministério Público. vol. 1. Brasília: CNMP, 2016.

VASCONCELOS, **Carlos Eduardo de. Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ZANETI JR., Hermes, e CABRAL, Trícia Navarro Xaxier (coord.). **Justiça Multiportas: Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos**. Salvador: Juspodivum, 2016, p. 225-236.