

ISSN 1983-7283 (n. 1 ao n. 23)
ISSN Eletrônico 2764-9679 (n. 24 - atual)



Revista da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia
Ano 2026 - nº 36 - janeiro de 2026

REVISTA DA Emeron

ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE RONDÔNIA

N. 36 - 2026



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Transformando o amanhã, **hoje!**



EMERON
Transformando a Justiça pela Educação!

ISSN 1983-7283 (n. 1 ao n. 23)
ISSN Eletrônico 2764-9679 (n. 24 - atual)



Revista da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia
Ano 2026 - nº 36 - janeiro de 2026

REVISTA DA Emeron

ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE RONDÔNIA

N. 36 - 2026

REVISTA DA Emeron



CÚPULA DIRETIVA - BIÊNIO 2026-2027

Poder Judiciário do Estado de Rondônia

Presidente	Des. Alexandre Miguel
Vice-Presidente	Des. Francisco Borges Ferreira Neto
Corregedor-Geral	Des. Glodner Luiz Pauletto

Escola da Magistratura do Estado de Rondonia - Emeron

Diretor	Des. Gilberto Barbosa Batista dos Santos
Vice-Diretor	Juiz Cristiano Gomes Mazzini
Coordenação da Sub-seção de Cacoal	Juiz Ivens dos Reis Fernandes
Secretário Geral	Gisele Fernandes Rodrigues

Centro de Pesquisa e Publicação Acadêmica - Cepep

Coordenador	Juiz Cristiano Gomes Mazzini
-------------	------------------------------

Editorial da Revista

Presidente	Juiz Cristiano Gomes Mazzini
Vice-Presidente	Juiz Eduardo Abílio Kerber Diniz

Conselho Científico Nacional da Revista

Professor	Dr. Alexandre Miguel - EMERON
Professora	Dr ^a Carolina Watanabe - UNIR
Professora	Dr ^a Aparecida Luzia Alzira Zuin - UNIR
Professor	Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota - UERJ
Professor	Dr. Vicente Riccio - UFJF
Professor	Dr. David Alves Moreira - UNIR
Professora	Dr ^a Úrsula Gonçalves Theodoro de Faria Souza - EMERON
Professor	Dr. Diego de Paiva Vasconcelos - UNIR

Conselho Científico Internacional da Revista

Professora	Dr ^a Deborah De Felice - Unifiversity of Catania, Itália.
Professor	Dr. Miguel Polaino Orts - Universidad de Sevilla, Espanha
Professor	Dr. Giuseppe Giura - Center for Business in Society - IESE Business School, Barcelona
Professor	Dr. Raffaele De Giorgi - Universidade del Salento, Lecce

36

emeron.tjro.jus.br

Parecerista - Instituição/Afiliação - Estado - País

Adolfo Theodoro Naujorks Neto - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Alexandre Waltrick Rates - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Alexandre Miguel - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Almir dos Santos Albuquerque - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Alvaro Kalix Ferro - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Ana Lúcia Tavares Ferreira - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil. - Rio de Janeiro - BRASIL
Ana Sara de Lima Santos - Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Rondônia, IFRO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Anderson de Paiva Gabriel - Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, EMERJ, Brasil. - Rio de Janeiro - BRASIL
Anita Magdelaine Perez Belem - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Aparecida Luzia Alzira ZUIN - Universidade Federal de Rondônia, UNIR, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Arlen José Silvae Souza - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Artur de Souza Moret - Universidade Federal de Rondônia, UNIR, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Audarzean Santana da Silva - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Breno Maifrede Campanha - Maifredri e Maifrede Advocacia e Assessoria Jurídica, MM AAJ, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Breno Azevedo Lima - Faculdade Católica de Rondônia, FCR, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Carla Fernandes Batista Rodrigues Carvalho - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Carlos Eduardo Adriano Japiassu - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil. - Rio de Janeiro - BRASIL
Christiano Limeira Gomes - Polícia Militar do Estado de Rondônia, PMRO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Claudia Vieira Maciel de Sousa - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Cleiton Soares Cesar - Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Rondônia, IFRO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Cristiano Mazzini - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Dalmo Antonio de Castro Bezerra - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Débora Honorato de Souza Alves - Prefeitura Municipal de Porto Velho, PMPV, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Débora Mendes de Sousa Gernelli - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Daisy Cristhian Lorena de Oliveira Ferraz - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Delson Fernando Barcellos Xavier - Universidade Federal de Rondônia, UNIR, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Devyd Junior Cremasco - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Diego de Paiva Vasconcelos - Universidade Federal de Rondônia, UNIR, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Dullia Sgrott Reis - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Eclézia Kauana dos Santos Silva - Hospital Municipal Edi Melo / Urbano Santos - MA, HOSP. EDI MELO, Brasil. - Maranhão - BRASIL
Edenir Sebastião Albuquerque da Rosa - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Eduardo Abílio Kerber Diniz - Universidade Federal de Rondônia, UNIR, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Eduardo Joreu de Oliveira - Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Rondônia, IFRO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Elivânia Patrícia de Lima - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Elson Pereira de Oliveira Bastos - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Emy Yamamoto - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Fábio Augusto Almeida do Nascimento - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Felipe Magno Silva Fonseca - Ministério Público do Estado de Rondônia, MPRO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Flávio Henrique de Melo - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Flávio Henrique de Melo - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Francielle Vieira Oliveira - Universidade de Brasília, UnB, Brasil. - Distrito Federal - BRASIL
Franklin Vieira dos Santos - Centro Universitário São Lucas, UniSL, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Gabriela Borges da Cunha - Instituição Toledo de Ensino, ITE, Brasil. - São Paulo - BRASIL
Geraldo Filgueiras de Lima Júnior - Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes, DER, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Gisele Pereira Aguiar - Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Rio de Janeiro, OAB/RJ, Brasil. - Rio de Janeiro - BRASIL
Guilherme Ribeiro Baldan - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL

Inês Moreira da Costa - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Ivoneleusa Rodrigues da Silva Paixão - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Johnny Gustavo Clemes - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Jonatas davi Simões Mendes - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Jorge Luiz de Moura Gurgel do Amaral - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Jorge Luiz dos Santos Leal - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
José Arimatéia Araújo de Queiroz - Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, TCE/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Jovanir Lopes Dettoni - Universidade Federal de Rondônia, UNIR, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Jucilene Nogueira Romanini Mattiuzzi - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Júlio César Rodrigues Ugalde - União das Instituições de Ensino Superior Sapiens SA, UNISAPIENS, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Karina Miguel Sobral - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Kerley Regina Ferreira de Arruda - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Larissa Pinho de Alencar Lima - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Laureani Pazzini Silveira - Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, Brasil. - Rio Grande do Sul - BRASIL
Layde Lana Borges da Silva - Universidade Federal de Rondônia, UNIR, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Leandro Fonseca Missiatto - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Ligiane Zigiotto Bender - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Lucia Helena Quadros Vieira de Mattos - Ministério Público do Estado de Rondônia, MPRO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Lucimara Alves da Conceição Costa - Universidade Federal do ABC, UFABC, Brasil. - São Paulo - BRASIL
Márcio Rodrigues Miranda - Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Rondônia, IFRO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Marcos Alajor Diniz Grangeia - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Maria Madalena de Aguiar Cavalcante - Universidade Federal de Rondônia, UNIR, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Mariana Campos Caldeira - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, TJSP, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Marisa de Almeida - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Marta Luiza Leszczynski Salib - Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional de Rondônia, OAB/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Maxulene de Sousa Freitas - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Oscar Francisco Alves Júnior - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Pablo Fernández Garcia-Armero - Universidade de Santiago de Compostela: Santiago de Compostela, Galiza, Espanha. - Galiza - ESPANHA
Ricardo Gilson da Costa Silva - Universidade Federal de Rondônia, UNIR, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Ricardo Miguel Sobral - Fundação Pesquisa e Desenvolvimento da Adm Contabilidade e Economia, FUNDACE, Brasil. - São Paulo - BRASIL
Rômulo Siqueira Lima - Universidade Federal de Rondônia, UNIR, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Rosalina Nantes - Universidade Federal de Rondônia, UNIR, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Rosana Cristina Koppenhagem - Ministério Público do Estado de Rondônia, MPRO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Rubén Miranda Gonçalves - Universidade de Las Palmas de Gran Canaria, ULPGC, Espanha. - Las palmas - ESPANHA
Sandra Aparecida Silvestre de Frias Torres - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Sérgio William Domingues Teixeira - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Sidnei Roberto Feliciano da Silva - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Tháбата Filizola Costa - Assembleia Legislativa de Minas Gerais, ALMG, Brasil. - Minas Gerais - BRASIL
Thais Bernardes Magalhães - Universidade Federal de Rondônia, UNIR, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Thiago Brazileiro Vilar Hermont - Associação Brasileira de Estudos Cemitérios, ABEC, Brasil. - Santa Catarina - BRASIL
Uérllei Magalhães Moraes - Centro Universitário São Lucas, UniSL, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Úrsula Gonçalves Theodoro de Faria Souza - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Valdirene Clemente - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Vinicius Valentin Raduan Miguel - Universidade Federal de Rondônia, UNIR, Brasil. - Rondônia - BRASIL
Wadler Ferreira - Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, TRT 14ª REGIÃO, Brasil. - Acre - BRASIL
Zeno Germano de Souza Neto - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, TJ/RO, Brasil. - Rondônia - BRASIL



EMERON
ESCOLA DA MAGISTRATURA DO
ESTADO DE RONDÔNIA - DESDE 1986
Conhecimento a Serviço da Cidadania

Editora: Escola da Magistratura do Estado de Rondônia
Av. Rogério Weber, 1872, Centro - CEP: 76.801-906
Porto Velho - Rondônia - Brasil
Tel.: (69) 3309-6440
emeron.cepep@tjro.jus.br - emerom.tjro.jus.br

Editor Responsável

Eduardo Abílio Kerber Diniz

Edição de Conteúdo

Jean Carlo Silva dos Santos
Estefano José da Cruz

Organizadores:

Gilberto Barbosa Batista dos Santos
Cristiano Mazzini

Projeto Gráfico/Diagramação

Ronaldo Marcelo Avelino Knypfel
Núcleo de Serviços Gráficos - NUGRAF

Produção

Centro de Pesquisa, Inovação e Publicação Acadêmica - CEPEP
Núcleo de Pesquisa e Publicação Acadêmica - NUPEP
Iasmim Farias Campos Lima

Periodicidade

Fluxo contínuo

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei n. 9.610 de 19/2/1998. Nenhuma parte desta obra, sem autorização prévia da Escola da Magistratura ou dos autores, poderá ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, fotográficos, gravação ou outros.

Revista da Emeron / Escola da Magistratura do Estado de Rondônia. – n.36 (jan./jul. 1996-) – Porto Velho: TJRO, 2026.

Anual

ISSN 1983-7283 (n. 1 ao n. 23)

ISSN Eletrônico - 2764-9679 (n. 24 - atual)

1. Direito – Periódicos I. Rondônia (Estado) Tribunal de Justiça. Escola da Magistratura do Estado de Rondônia

CDD: 340.5
CDU-340 (05)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	7
Apac: alternativa na execução penal na comarca de Ji-Paraná/RO Oscar Francisco Alves Júnior	11
Aplicabilidade do princípio da insignificância aos crimes ambientais: aportes da fundamentação dos direitos fundamentais à prestação jurisdicional Paulo Juliano Roso Teixeira	41
Instrumentos urbanísticos delineados pela constituição Federal e Estatuto da cidade para o cumprimento da função socioambiental da propriedade Vivian Bacaro Nunes Soares Vinícius Bovo de Albuquerque Cabral	65
Círculos de construção de paz como tecnologia do cuidado: experiências inovadoras para a saúde Sara de Jesus Santos Ederlan Antônio de Jesus Vanda Palmarella Rodrigues Aline Vieira Simões	91
Importância do direito de visitas numa política de execução penal pautada nos direitos humanos Paulo Juliano Roso Teixeira	103
Justiça Restaurativa, Direito e Psicologia: Inclusão de Crianças e Pessoas com Deficiência Flávio Henrique de Melo Marcilene da Silva	127
Justiça Restaurativa e Justiça Social: fundamentos teóricos, epistemológicos e dimensões políticas Valeska Carvalho	143
Para além do indivíduo: a necessidade de uma justiça restaurativa estrutural Fabio Wellington Ataíde Alves	153

Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional: análise do cenário Nacional, do Estado de Rondônia e do município de Ji-Paraná Gabriela Cristina Moretto Alves Eusafa Rosalina Alves Nantes	171
Institucionalização de espaços de aprendizagens transacionais Bruna Livia Timbó de Araújo Balthazar	189
A interpretação constitucional da isenção de ipva para pessoas com transtorno do espectro autista: entre a legalidade e a efetividade dos Direitos Fundamentais Flávio Henrique de Melo Marcilene da Silva	219
Diabetes mellitus e o desafio do envelhecimento na amazônia ocidental: diretrizes de monitoramento e prevenção como vetores de desenvolvimento regional Rodolfo Teixeira Fernandes	235

APRESENTAÇÃO

A trigésima sexta edição da Revista da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia insere-se no contínuo processo de consolidação acadêmica que tem elevado o padrão científico desta publicação. Mais do que repositório de estudos jurídicos, a Revista afirma-se como espaço qualificado de reflexão crítica, no qual se articulam rigor metodológico, densidade teórica e compromisso com a realidade social, notadamente aquela que singulariza a Região Amazônica.

Integralmente composta por artigos aprovados em sistema de avaliação em fluxo contínuo, esta edição reúne onze trabalhos que evidenciam a vitalidade da produção jurídica contemporânea, marcada pela abertura ao diálogo interdisciplinar e pela atenção aos desafios concretos que se impõem ao Direito.

O volume se inicia com análise da experiência da APAC na comarca de Ji-Paraná, examinando o Método APAC como alternativa humanizada ao sistema prisional tradicional. Na sequência, dois estudos abordam a interface entre direitos fundamentais e meio ambiente, um investiga a aplicabilidade

do princípio da insignificância aos crimes ambientais; outro examina os instrumentos urbanísticos como vetores de efetivação da função socioambiental da propriedade.

A centralidade das práticas restaurativas emerge em dois relevantes artigos, um sobre os círculos de construção de paz como tecnologia do cuidado, na interface entre justiça e saúde; outro sobre a justiça restaurativa em diálogo com o direito e a psicologia, com foco na inclusão de grupos vulnerabilizados.

No campo da execução penal, destaca-se estudo que examina o direito de visitas à luz dos direitos humanos, ao passo que outro trabalho aprofunda os fundamentos da justiça restaurativa e da justiça social em suas bases teóricas e implicações institucionais.

A edição contempla, ainda, contribuições sobre políticas públicas e desenvolvimento regional, a institucionalização de espaços de aprendizagens transacionais e a interpretação constitucional da isenção de IPVA para pessoas com transtorno do espectro autista. Encerrando o volume, há reflexão sobre o diabetes mellitus e o envelhecimento na Amazônia Ocidental, com proposição de diretrizes de monitoramento e prevenção.

Esta edição reafirma, com vigor, o compromisso da Revista da Emeron com a produção científica aplicada, o pensamento crítico e o diálogo interdisciplinar – elementos essenciais à construção de uma jurisdição mais acessível, humana e efetiva. Em tempo em que se exige do Direito não apenas coerência normativa, mas também capacidade do mundo contemporâneo, iniciativas como esta revelam-se fundamentais.

Que os estudos ora reunidos não apenas iluminem o debate acadêmico, mas também sirvam de inspiração à prática jurisdicional, contribuindo para o contínuo aperfeiçoamento das instituições e para a realização concreta dos valores constitucionais, sobretudo na Amazônia, espaço onde os desafios são proporcionais à grandeza de suas potencialidades.

Desembargador Gilberto Barbosa Batista dos Santos
Diretor da Emeron

ARTIGOS

APAC: alternativa na execução penal na comarca de Ji-Paraná/RO
**APAC: a humanized alternative in brazil's penal system – the Ji-Paraná/
RO experience**

Oscar Francisco Alves Júnior¹

RESUMO:

Este artigo analisa a implementação do Método APAC (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados) em Ji-Paraná, Rondônia, como alternativa ao sistema prisional tradicional brasileiro. Objetiva-se avaliar a eficácia do método em mitigar a superlotação, violência e alta reincidência carcerária. A metodologia baseou-se em revisão bibliográfica e análise documental, explorando a aplicação prática e os resultados da APAC. Os resultados revelam o promissor impacto da APAC na redução da reincidência e reinserção social, promovendo uma abordagem humanizada com forte apoio comunitário. Conclui-se que, apesar de limitações, o método APAC oferece uma alternativa viável e mais humana para a execução penal, com potencial de expansão.

Palavras-chave: APAC, reintegração social, sistema prisional, Ji-Paraná, reincidência.

1 Juiz de Direito no TJ RO (desde 2001). Doutor pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali 2019). Mestre pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS em 2008). Mestre pela Fundação Getúlio Vargas RJ (FGV RJ em 2010). Diretor-Adjunto da Escola Nacional dos Magistrados Estaduais (ENAMAGES). Coordenador da Pós Graduação da Escola da Magistratura (de 2008 a 2013 e 2017 a 2019). Postgrado pela Fundación General Universidad de Salamanca/España (USAL em 2011). MBA pela FGV RJ (FGV em 2009). Especialização pela Faculdade Integrada de São Carlos (FADISC em 1996). Graduação em Direito - Instituição Toledo de Ensino de Bauru (ITE em 1992). Bacharel em Teologia (UMESP FATEO em 2014). Membro da Turma Recursal (de 2006 a 2013). Juiz Eleitoral (de 2009 a 2011). Professor na Escola da Magistratura (desde 2005). Professor na Pós-Graduação e graduação do Centro Universitário Luterano de Ji-Paraná (de 2005 a 2020). Possuidor de vários prêmios, títulos e comendas.

ABSTRACT

This article examines the implementation of the APAC (Association for the Protection and Assistance to Convicts) Method in Ji-Paraná, Rondônia, Brazil, as an alternative to the traditional prison system. It aims to assess the method's effectiveness in mitigating issues such as prison overcrowding, violence, and high recidivism rates. The methodology employed bibliographic review and documentary analysis, focusing on APAC's practical application and its outcomes. Findings indicate APAC's promising impact on reducing recidivism and fostering social reintegration, attributed to its humanized approach and robust community engagement. The study concludes that, despite certain limitations, the APAC method presents a viable and more humane alternative for penal execution, demonstrating significant potential for broader implementation.

Keywords: APAC, social reintegration, penal system, Ji-Paraná, recidivism.

1 INTRODUÇÃO

O sistema penitenciário brasileiro tem sido historicamente marcado por desafios estruturais, como superlotação e reincidência. Modelos alternativos de execução penal, como o Método APAC (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados), surgem como propostas inovadoras para mitigar esses problemas. A urgência dessa discussão é corroborada por dados recentes que, embora apresentem flutuações, continuam a evidenciar a precariedade das condições carcerárias e a necessidade de soluções eficazes, conforme o Relatório de Informações Penitenciárias (MJSP, 2024).

A APAC, uma entidade civil sem fins lucrativos, pauta-se por uma filosofia de gestão participativa e humanizada, adaptando os elementos de punição e isolamento com o objetivo de promover a recuperação e reinserção social de indivíduos condenados. Através de atividades educacionais, laborais, religiosas e de assistência psicossocial, o método busca fomentar uma nova postura dos apenados diante da vida, valorizando sua dignidade humana.

Em perspectiva comparada, constata-se que o Método APAC converge com modelos internacionais de justiça humanizadora, como a *Restorative Justice* — voltada à reparação e ao diálogo entre ofensor e vítima (UNODC, 2020) —, a *Community Sentencing*, que prioriza a reintegração social por sanções comunitárias, e a *Therapeutic Justice*, orientada à recuperação mediante acompanhamento

psicossocial. Todavia, distingue-se por integrar singularmente a dimensão espiritual e a corresponsabilidade comunitária como estruturantes da responsabilização e reeducação, conferindo-lhe identidade própria no contexto brasileiro.

A relevância deste estudo reside na urgência de investigar a eficácia do Método APAC em aprimorar o cenário penitenciário e social atual, oferecendo uma perspectiva sobre sua capacidade de mitigar os problemas inerentes ao sistema convencional.

Para tanto, o presente artigo está estruturado em seções distintas. A seção de Desenvolvimento aborda a história, o método e os elementos fundamentais da APAC, seguidos de uma discussão sobre o sistema penitenciário brasileiro e os direitos dos presos, contextualizando as dificuldades enfrentadas. A seção de Materiais e Métodos detalha a revisão bibliográfica e a pesquisa documental que fundamentaram o estudo. Em Resultados e Discussão, são apresentados dados do sistema prisional no Brasil, em Rondônia e em Ji-Paraná, culminando na análise do impacto do Método APAC nesse cenário. Por fim, as Considerações Finais retomam os principais achados, evidenciando o potencial do método APAC para a reinserção social e redução da reincidência, bem como a necessidade de estudos que aprofundem sua replicabilidade em outros contextos regionais.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O Método APAC: Origem, Fundamentos e Proposição de um Modelo Humanizado

Esta seção aborda a trajetória histórica, os princípios filosóficos e a estrutura operacional do Método APAC (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados), delineando sua proposição como um modelo humanizado de execução penal. Busca-se, assim, contextualizar a APAC como uma resposta alternativa aos desafios inerentes ao sistema prisional tradicional e introduzir os fundamentos que a distinguem.

A centralidade da dignidade humana no Método APAC reflete uma releitura contemporânea da função da pena, alinhada à concepção ressocializadora prevista na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Execução Penal (Lei n.º 7.210/1984). Assim, a APAC não representa mera inovação administrativa, mas uma reafirmação prática do valor intrínseco da pessoa, independentemente de sua condição jurídica (ANDRADE, 2015).

2.1.1 História da APAC: Trajetória e Consolidação no Brasil

A APAC teve sua gênese em 1972, na cidade de São José dos Campos, São Paulo, por iniciativa de um grupo de cristãos liderados pelo advogado Mário Ottoboni (ALVES JUNIOR, 2024). O propósito inicial do grupo era desenvolver um projeto de recuperação do preso que pudesse suprir as notáveis deficiências do Estado na gestão prisional. As atividades iniciais eram de natureza empírica, focadas em mitigar os problemas locais do sistema penitenciário, então marcado por fugas, rebeliões e violência (OTTOBONI, 2004, p. 17).

Diante da complexidade e das demandas do ambiente carcerário, surgiu a necessidade de instituir entidade juridicamente formalizada. Em 1974, a APAC obteve personalidade jurídica, consolidando-se como parceira do Poder Judiciário na execução penal. Cada unidade constituiu-se como organização não governamental sem fins lucrativos, vinculada à Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC), responsável por garantir a unidade metodológica apaqueana, oferecendo orientação, cursos, assistência jurídica e promovendo congressos para discutir desafios e trocar experiências (ANDRADE, 2015, p. 49).

Entre outubro de 2014 e fevereiro de 2015, as visitas técnicas promoveram alinhamento metodológico com a FBAC, sem coleta de dados sensíveis; atas e ofícios internos registram o cronograma de capacitação local e a definição de papéis institucionais.

No contexto rondoniense, cuja experiência será detalhada em seção posterior, a criação da APAC de Ji-Paraná resultou de uma articulação entre o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e representantes da sociedade civil organizada, que buscaram implantar o método em caráter piloto na Região Norte. O projeto teve início em 2014, com visitas técnicas e capacitação de voluntários, consolidando-se como modelo de gestão compartilhada entre o sistema de justiça e a comunidade local.

Conforme o Programa Novos Rumos (2011), a FBAC define orientações fundamentais, entre as quais destaca-se a exigência de que as APACs mantenham estrita unidade e fidelidade metodológica, abrangendo elementos identitários como logotipo, cores, hinário e sigla. Assim, a APAC atua como estrutura de apoio juridicamente organizada, dedicada a assegurar os direitos dos detentos e a oferecer intervenção jurídica quando necessário. Sua metodologia prioriza a valorização humana, promovendo a efetiva recuperação do condenado, a proteção da sociedade e a justiça.

2.1.2 O Método APAC: Princípios e Funcionamento

O termo “método”, etimologicamente derivado dos radicais gregos *meta* (através de, por meio) e *hodós* (caminho ou via), transcende sua concepção linguística para assumir implicações profundas tanto na vida cotidiana quanto na pesquisa científica e na evolução do pensamento filosófico. Representa o trajeto a ser percorrido para alcançar objetivos de forma segura, regulando e orientando o pensamento e as ações humanas (ANDRADE, 2015).

Nesse contexto, o Método APAC estrutura-se em doze passos fundamentais, que compreendem pilares como a participação comunitária, a recuperação mútua entre os próprios recuperandos, o trabalho, a dimensão religiosa e a experiência de Deus, a assistência jurídica e à saúde, a valorização humana, o voluntariado e a formação contínua, a existência de um centro de reintegração social e, como culminância, a Jornada de Libertação com Cristo.

É importante ressaltar que a APAC, em sua estrutura formal, não se configura como uma entidade religiosa, nem promove o proselitismo religioso à custa de recursos estatais. Contudo, o método APAC fundamenta-se intrinsecamente em ensinamentos de valores cristãos, que enfatizam o amor, a tolerância e a solidariedade. Esta inspiração não denota uma conotação ideológica impositiva, mas sim uma base universal em valores humanitários que permeiam sua abordagem (ANDRADE, 2015, p. 58).

O ponto fulcral do método APAC é a Jornada de Libertação, concebida em duas etapas, visando instigar reflexões profundas sobre uma nova perspectiva de vida e fomentar mudanças comportamentais positivas. Essa metodologia, desenvolvida ao longo de quinze anos, promove a introspecção e a adoção de uma nova postura diante da realidade.

Todos os atores envolvidos no processo — incluindo padrinhos, voluntários, conselheiros, diretores e os familiares dos recuperandos — são convocados a transcender a omissão e a apatia, contribuindo ativamente para a reintegração social dos apenados. Tal participação é vital para mitigar o risco de rejeição externa, que poderia comprometer todo o progresso alcançado no percurso da recuperação.

É igualmente relevante destacar a natureza não compulsória do cumprimento da pena em uma unidade da APAC. O detento detém a prerrogativa

de escolha entre o sistema prisional tradicional e a APAC, condicionada à existência de um Centro de Reintegração Social na comarca e à autorização judicial competente. No entanto, a preferência da maioria dos internos em cumprir suas penas nas APACs sinaliza tanto a demanda quanto a evidente necessidade de expansão desse modelo.

2.1.3 Elementos Fundamentais do Método APAC: Pilares da Recuperação e Reinserção

Os pilares que sustentam o Método APAC são constituídos por elementos essenciais, cuja concepção e aprimoramento decorrem de experiências práticas e estudos aprofundados com os próprios recuperandos. A interdependência desses componentes é fundamental para a eficácia do método, visto que a ausência ou deficiência de qualquer um deles pode comprometer significativamente o processo de recuperação e reintegração.

2.1.3.1 A Valorização Humana e o Apoio Comunitário

A valorização humana constitui a base do Método APAC, reconhecendo que a superação das condições degradantes e a falta de saúde são condições para a espiritualidade e mudança de mentalidade, que requer abordagens psicopedagógicas. Em consonância, a participação comunitária é indispensável (OTTOBONI, 2014, p.66), estabelecendo vínculo vital entre recuperandos e sociedade. Diferente do isolamento do sistema prisional tradicional, a APAC integra condenados ao convívio comunitário desde o início, fortalecendo laços e prevenindo rupturas. A atuação comunitária, que não se impõe por decreto, mas pelo despertar da sociedade civil, viabiliza parcerias com empresas, novos voluntários e oportunidades de trabalho para ex-detentos. Nesse contexto, a atuação da igreja é relevante (OTTOBONI, 2014).

Complementarmente, a família dos apenados, que frequentemente enfrenta desafios significativos e marginalização, tem sua participação ativa considerada essencial no processo de reintegração. A APAC provê apoio contínuo a essas famílias, estendendo assistência às vítimas e seus familiares para mitigar o sofrimento. Nesse ecossistema de suporte, o voluntário desempenha papel imprescindível, transmitindo aos recuperandos o amor e o apoio necessários à reintegração. É primordial que voluntários e funcionários contratados recebam formação abrangente, que inclua profundo conhecimento do método APAC, compreensão da psicologia do apenado e desenvolvimento pessoal e espiritual.

Para compreender a dimensão desse papel, é essencial definir o voluntariado, caracterizado pela doação espontânea de trabalho, potencialidades e talentos em prol de causas sociais, sem remuneração, movido pelo ideal de cidadania ativa (DOHME, 2001). No Brasil, essa atuação consta na Lei nº9.608/1998, que reconhece o serviço voluntário prestado a entidades sem fins lucrativos. Sua relevância global foi reafirmada com o Ano Internacional do Voluntariado (ONU, 1997), indicando papel estratégico no desenvolvimento sustentável e coesão social. No contexto prisional, o voluntariado atua como ferramenta de transformação, promovendo valores como responsabilidade, respeito, disciplina e solidariedade, essenciais à reconstrução da identidade do apenado e sua reintegração (ARAKI; VASCONCELLOS, 2025).

O voluntariado constitui o eixo ético que sustenta a filosofia apaqueana, pois traduz em prática o princípio da corresponsabilidade social. A presença de voluntários rompe a lógica do distanciamento entre sociedade e condenado, simbolizando a possibilidade de reconciliação e confiança. Essa dimensão participativa reafirma que a recuperação não é tarefa exclusiva do Estado, mas compromisso coletivo (ARAKI; VASCONCELLOS, 2025).

2.1.3.2. A Responsabilidade e o Desenvolvimento do Recuperando

Acolaboração mútua entre os recuperandos, denominada “o recuperando ajudando o recuperando”, é um dos pilares do sucesso do Método APAC, pois desperta sentimentos de responsabilidade, solidariedade e fraternidade. Essa dinâmica, essencial à recuperação, é incentivada pelos **voluntários** e funcionários da APAC. A metodologia permite que os recuperandos assumam papel ativo em sua reabilitação, destacando-se o Conselho de Sinceridade e Solidariedade, formado exclusivamente pelos próprios recuperandos, responsável por tarefas de limpeza, organização, segurança e disciplina.

O trabalho é valorizado como parte integrante do processo de recuperação, embora se reconheça que, isoladamente, não seja suficiente para resolver a reincidência. No regime fechado, busca-se recuperar valores e elevar a autoestima por meio do trabalho artesanal; no semiaberto, visa-se à profissionalização, considerando aspectos psicológicos e disciplinares. A capacitação profissional do recuperando é essencial e, no regime aberto, a inserção social concretiza-se com a possibilidade de trabalhar externamente e retornar ao Centro de Reintegração Social à noite. Paralelamente, o mérito é conceito central na APAC, abrangendo conquistas, elogios, faltas e sanções disciplinares. Todas essas informações são registradas no prontuário do recuperando,

subsidiando relatórios para benefícios jurídicos e avaliadas pela Comissão Técnica de Classificação (CTC), composta por profissionais da metodologia, que acompanha o progresso e necessidades individuais.

2.1.3.3. Cuidado Integral, Espiritualidade e Estrutura

A religião e a importância de vivenciar Deus são reconhecidas como fatores cruciais no Método APAC, embora a espiritualidade não seja solução única. É essencial que a vivência religiosa seja autêntica, guiada pela ética e baseada na renovação de valores, levando o recuperando a perceber Deus como companheiro constante. A prática de misericórdia pelos voluntários restaura a confiança no apenado, incentivando-o a integrar-se a comunidade religiosa e orientar sua vida por novos valores éticos (OTTOBONI, 2014, p. 80). Em processo holístico, a Jornada de Libertação com Cristo representa um dos momentos mais significativos da metodologia da APAC, promovendo intensa reflexão e autoencontro por meio de palestras espirituais e testemunhos, culminando em encontro pessoal consigo mesmo e com uma força superior.

A assistência jurídica é parte essencial da metodologia da APAC, reconhecendo que a privação da liberdade contraria a natureza humana (OTTOBONI, 2014, p. 82). Diferentemente dos mutirões carcerários, que oferecem alívio temporário à superlotação, a APAC busca garantir orientação jurídica gratuita e contínua durante a execução da pena, assegurando que os apenados possam aderir à proposta e tenham mérito para tal. Similarmente, a assistência à saúde é priorizada, visando mitigar tensões e problemas recorrentes nas prisões, como rebeliões e mortes decorrentes da falta de atendimento médico adequado. O cuidado prestado por profissionais voluntários demonstra preocupação com o bem-estar do recuperando, evitando sentimentos de abandono.

Essa estrutura descentralizada reforça a concepção da APAC como espaço de corresponsabilidade social, no qual a gestão compartilhada entre Estado e comunidade traduz, na prática, o princípio da dignidade humana e a função educativa da pena. Assim, o Centro de Reintegração Social não se limita a uma unidade prisional alternativa, mas representa um laboratório de cidadania e reconstrução ética.

2.2 O Sistema Penitenciário Brasileiro: Contexto, Críticas e a Realidade dos Direitos Fundamentais

2.2.1. A Pena: Conceito, Evolução e Críticas à sua Aplicação

No plano dogmático, a pena é reação estatal à violação de um bem jurídico; no plano histórico, foi mutando de formas cruéis e públicas para um arranjo legal e burocrático. Conforme Masson (2014, v.1, p.1370), a pena, em sua acepção moderna, consiste na privação ou restrição de bens jurídicos do condenado, visando simultaneamente à punição, à readaptação e à prevenção de novos delitos. No ordenamento jurídico brasileiro, a pena é concebida como uma forma de punição e prevenção, em consonância com o que preconiza o artigo 5º, inciso XLV, da Constituição Federal, o qual estabelece o princípio da pessoalidade da pena.

Ao longo da história, as abordagens punitivas evoluíram significativamente. Inicialmente, predominava a vingança privada, seguida pela Lei de Talião, que estabelecia proporcionalidade entre castigo e dano, afastando práticas como tortura e humilhação pública (GRECO, 2015, p. 84-85). Antes da intervenção estatal nas sanções, a vingança divina regia punições determinadas por sacerdotes com base em revelações. Com o advento da vingança pública, o Estado assumiu papel central na execução das penas, aplicando sanções correspondentes aos crimes cometidos (GRECO, 2015). Essas transformações refletem a busca por justiça mais proporcional à infração, conforme ALVES JUNIOR e COSTA (2017). A justiça antiga era guiada pelo princípio da retaliação — “olho por olho, dente por dente” — que visava evitar excessos punitivos. Posteriormente, a fase da composição mitigou o sofrimento físico, substituindo-o por compensações pecuniárias ou restituições (GRECO, 2015, p.84-85; BITENCOURT, 2014, p.52-55).

Apesar dos avanços no reconhecimento dos direitos humanos, a realidade carcerária frequentemente se distancia desses preceitos, sendo acusada de violar a dignidade humana. Greco (2015, p. 68) critica as falhas do sistema prisional na proteção dos detentos, evidenciadas por agressões e mortes intramuros. O princípio da humanidade do direito penal, conforme Bitencourt (2014), limita o poder punitivo estatal, assegurando que a dignidade humana não seja violada. Tal princípio veda penas cruéis e impõe ao Estado a obrigação de garantir condições dignas de cumprimento da pena, conforme o artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal. Foucault (1999) observa que a punição torna-se cada vez mais velada, perdendo eficácia à medida que se afasta da consciência pública, comprometendo a aplicação de princípios fundamentais como a dignidade humana.

2.2.2. O Cenário Prisional Brasileiro: Desafios Estruturais e a Violação de Direitos

A análise do cenário prisional brasileiro revela uma persistência de desafios que comprometem a dignidade humana e a efetividade da pena. Conforme dados do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (INFOPEN, 2015), a população carcerária brasileira atingia 607.731 presos em junho de 2014, com um déficit de 231.062 vagas. Em junho de 2016, a população havia crescido para 726.712, elevando o déficit para 358.663 vagas, e a taxa de ocupação atingia alarmantes 197,4% (INFOPEN e CONJUR, 2017).

Contudo, uma análise mais recente, com base nos dados do Relatório de Informações Penitenciárias (RELIPEN) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP, 2024), referentes a julho a dezembro de 2024, oferece um panorama atualizado das dinâmicas mais recentes do sistema. A população prisional total em celas físicas no Brasil registrou 670.265 pessoas em 31 de dezembro de 2024. Embora esse número represente leve redução em comparação a junho de 2016 (726.712), o sistema prisional ainda opera com significativo déficit de vagas. A capacidade total instalada era de 494.379 vagas, resultando em déficit de 175.886 em âmbito nacional (MJSP, 2024, p. 12-17).

A composição da população prisional brasileira em 31 de dezembro de 2024 mostrava 182.855 presos provisórios, 366.831 em regime fechado, 112.438 em semiaberto e 5.935 em aberto (MJSP, 2024, p. 20-26). A persistência do déficit, mesmo com população flutuante, reforça as críticas de Greco (2015) e Foucault (1999), que evidenciam a ineficácia das prisões em cumprir seus objetivos de punição e prevenção quando não são garantidas condições mínimas de dignidade. A superlotação continua sendo obstáculo central à ressocialização e à garantia dos direitos dos apenados.

Nesse contexto de precarização, diversos problemas graves emergiram ao longo dos anos, com casos notórios que ilustram a falência do sistema. Em 2009, no Centro de Detenção Provisória de Cariacica, Espírito Santo, contêineres foram usados como celas para mitigar a superlotação, gerando críticas da ONU e decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que considerou essa forma de detenção ilegal e desumana (STJ, HC nº 142513, 2010), reafirmando a imperatividade da dignidade humana em todas as circunstâncias.

Outro caso emblemático é o da Casa de Detenção José Mário Alves, conhecida como Presídio Urso Branco, em Porto Velho/RO. Construída em 1996 com capacidade inicial para 360 detentos, a unidade chegou a abrigar cerca de 1.300, sendo

dominada por líderes criminosos. Ao longo dos anos, ocorreram múltiplas rebeliões e mortes, incluindo 27 mortes brutais em janeiro de 2002, com esquartejamentos e decapitações, conforme relatado pelo Observatório de Segurança (2007).

Em 2004, a situação se repetiu, com 300 famílias feitas reféns e mais mortes e decapitações, documentado pela Comissão de Justiça e Paz (2007). O relatório descreve “condições degradantes incompatíveis com a dignidade” (CJP; Justiça Global, p.10 e 28, 2007)

O Caso do Carandiru, ocorrido em 2 de outubro de 1992, na Casa de Detenção de São Paulo, no pavilhão 9, é mais um trágico exemplo. Uma briga entre presos escalou para uma rebelião que culminou na morte de 111 detentos, conforme estudo de César Caldeira (2000).

Relatórios de inspeção judicial, como o julgamento do STJ no HC 142.513/2010 (caso presos em *contêiner*), corroboram a distância entre a normatividade da LEP e as condições efetivas das prisões, registrando superlotação e violações reiteradas.

Esses eventos demonstram que a pena, originalmente concebida como um meio sancionatório e dissuasório, mostra-se ineficaz diante da realidade do sistema prisional brasileiro. As prisões, frequentemente, falham em cumprir seus objetivos de punição e prevenção, muitas vezes resultando no controle de atividades criminosas pelos próprios detentos. Assim, o que se observa é que as prisões se convertem em meros instrumentos de repressão, gerando uma ilusória sensação de segurança à sociedade.

Beccaria (1997, p. 52) enfatiza que o propósito da pena é prevenir danos futuros e desestimular a reincidência. Para isso, devem-se adotar penas e métodos que causem impacto intelectual, minimizando o sofrimento do condenado. Beccaria acrescenta que as penas não podem reverter o passado e devem evitar danos físicos. Greco (2015, p. 68) corrobora essa visão, afirmando que o sistema penitenciário frequentemente viola a dignidade humana, convertendo a punição em vingança que excede os objetivos de punir e prevenir crimes. Assim, o preso sofre não apenas a sentença judicial, mas também o julgamento social que reforça sua marginalização. A violação da dignidade humana pelo Estado, embora princípio legal, revela sua paradoxal condição de transgressor. Essa disparidade entre norma e realidade prisional brasileira explícita, em última instância, a impunidade estatal.

2.2.2.1. Direitos do Preso e a Superlotação Carcerária: Um Obstáculo à Dignidade Humana

Os direitos do preso são garantidos pela Constituição Federal de 1988 (art. 5º, incisos III, XL, XLVIII, LXV), abrangendo integridade física e moral, saúde, educação e trabalho. Apesar da amplitude dessas garantias, sua efetividade no sistema penitenciário brasileiro é notoriamente questionável, carecendo de maior empenho estatal. Embora a Lei de Execução Penal (LEP) assegure tais direitos, sua aplicação prática é deficiente. Fatores como abandono, insuficiência de investimentos e descaso governamental agravam a precariedade carcerária. O propósito de substituir penas desumanas por sanções com caráter recuperativo frequentemente não se concretiza, resultando em condições insalubres que intensificam a criminalidade e dificultam a ressocialização dos detentos.

Nesse contexto, a superlotação nas prisões brasileiras emerge como uma das mais graves violações dos direitos dos detentos, comprometendo diretamente sua integridade física e moral. Apesar dos requisitos estabelecidos pela Lei de Execução Penal para celas individuais, tais preceitos frequentemente não são cumpridos. Segundo Greco (2015, p. 228), essa realidade não apenas submete os presos a condições degradantes, mas também representa um risco iminente para os próprios funcionários penitenciários, transformando o ambiente carcerário em um “barril de pólvora”. A carência de recursos para a construção de novos presídios, somada à corrupção e ao aumento das infrações penais, intensifica o problema, violando normas e princípios constitucionais e impondo aos presos uma “pena extra” de desrespeito e degradação durante todo o período de encarceramento.

2.2.2.2 A Precariedade na Assistência aos Presos

A Lei de Execução Penal (LEP) estabelece diversas formas de assistência ao apenado, fundamentais para a sua ressocialização e a manutenção de sua dignidade. Contudo, na prática, a efetivação dessas assistências enfrenta desafios significativos, revelando uma profunda negligência estatal que impacta diretamente a vida dos detentos.

A assistência jurídica é direito assegurado aos detentos sem recursos financeiros (LEP, art. 15), configurando obrigação das unidades federativas, a ser prestada pela Defensoria Pública. Contudo, a insuficiência de defensores públicos no Brasil constitui entrave considerável ao sistema carcerário (GRECO,

2015, p. 228), limitando o acesso universal a esse serviço essencial. A assistência social, prevista no art. 22 da LEP, apoia os presos na reintegração social. Embora envolva diagnóstico de necessidades, relato de problemas, acompanhamento de saídas, recreação, orientação, auxílio documental e suporte familiar, a carência de servidores faz com que, em geral, essa assistência seja suprida por voluntários, como estudantes universitários e membros de entidades religiosas.

Nesse contexto mais amplo de reintegração social e acesso à justiça, pilares fundamentais para a recuperação de apenados, o RELIPEN (MJSP, 2024) fornece indicadores atualizados sobre a assistência prestada no sistema prisional brasileiro. No segundo semestre de 2024, 18.562 famílias de pessoas privadas de liberdade recebiam auxílio-reclusão, e 496.779 presos tinham visitantes cadastrados, dos quais 888.939 visitas foram efetivamente registradas (MJSP, 2024, p. 111, 113, 115). No que tange à assistência jurídica, 1.096 estabelecimentos recebiam apoio sistemático da Defensoria Pública (MJSP, 2024, p. 159).

Embora esses números demonstrem uma dimensão da rede de apoio, a eficácia e abrangência dessas assistências podem ser questionadas, especialmente em um sistema que ainda luta contra a superlotação e a precariedade. O Método APAC, por sua vez, eleva o apoio comunitário e a assistência jurídica a elementos centrais de sua metodologia, envolvendo voluntários, famílias e garantindo orientação jurídica contínua, o que distingue sua abordagem e contribui para um processo de recuperação mais consistente.

No que tange à saúde, as prisões brasileiras, frequentemente superlotadas e insalubres, favorecem a rápida propagação de doenças contagiosas, como tuberculose, AIDS, hepatite e afecções dermatológicas, comprometendo severamente a saúde dos detentos. Greco (2015, p. 229-230) destaca a escassez de recursos médicos adequados, a carência de profissionais e a falta de medicamentos, resultando em condições alarmantes e custos adicionais para o Estado. A inadequação das celas, com má ventilação e higiene precária, configura uma clara violação do direito à saúde dos detentos (COSTA, 2004).

A questão da saúde no sistema prisional brasileiro é um reflexo direto dessas condições precárias e da superlotação. As prisões são ambientes propícios à disseminação de doenças. O RELIPEN (MJSP, 2024) corrobora essa realidade alarmante, ao indicar que, de julho a dezembro de 2024, 35.445 pessoas privadas

de liberdade foram registradas com doenças transmissíveis (incluindo HIV, Sífilis, Hepatite, Tuberculose e Hanseníase) (MJSP, 2024, p. 121). No mesmo período, o sistema prisional brasileiro registrou 999 óbitos, com a maioria (721 óbitos) atribuídos a motivos de saúde, seguidos por 70 óbitos criminais e 84 óbitos por suicídio (MJSP, 2024, p. 124-125).

A gravidade da situação sanitária é corroborada pela prevalência de óbitos por motivos de saúde, que totalizaram 721, superando as mortes de origem criminal (70) ou por suicídio (84) no mesmo período, conforme dados do RELIPEN.

Esses dados atualizados reforçam a crítica de que, apesar das garantias constitucionais (BRASIL, 1988) e da Lei de Execução Penal (LEP), a saúde dos detentos ainda é um desafio imenso. A abordagem humanizada da APAC, que prioriza o cuidado integral e a assistência à saúde, como discutido na Seção 2.1.3.3 deste trabalho, apresenta-se como um contraponto essencial a essa realidade, buscando mitigar a tensão e os problemas intrínsecos ao modelo prisional convencional.

A alimentação é outro ponto crítico. Há relatos e evidências de falta de comida devido a desvios e de instalações de preparo de alimentos mal conservadas e sem higiene adequada, o que representa uma violação direta dos direitos humanos dos apenados.

A Lei de Execução Penal (LEP) preconiza a importância do trabalho e da educação para a ressocialização dos apenados. Nesse sentido, a LEP (artigos 28, 126 e 128) reconhece o direito de todos os presos condenados a trabalhar, embora as oportunidades laborais dentro das unidades prisionais sejam frequentemente escassas. Complementarmente, a Resolução 663C (XXIV, itens 71 a 76) do Conselho Econômico e Social estabelece diretrizes para o trabalho prisional, que incluem a necessidade de proporcionar atividades úteis, treinamento profissional e respeito a condições de trabalho similares às do meio livre, diretrizes estas que nem sempre são efetivadas na prática.

Da mesma forma, a educação, orientada pela LEP (arts. 17 a 21), compreende a instrução escolar e a formação profissional. O ensino fundamental é obrigatório e integrado ao sistema escolar estadual, com o ensino médio ofertado

nos presídios. A LEP determina ainda a existência de biblioteca em cada prisão e a realização de censo penitenciário para coletar dados educacionais dos detentos, reconhecendo formalmente a educação como essencial à reintegração social e à preparação para o futuro dos presos após a libertação.

Contudo, a efetividade dessas garantias no sistema prisional tradicional enfrenta entraves estruturais. Embora o número de pessoas privadas de liberdade engajadas em atividades laborais e educacionais tenha aumentado, os desafios persistem. Dados de julho a dezembro de 2024, apresentados pelo RELIPEN (MJSP, 2024), indicam que 170.415 presos participavam de atividades de trabalho no 1º dia útil de dezembro de 2024. No campo educacional, registraram-se 2.715.964 atividades no segundo semestre de 2024, com 151.536 presos em ensino formal, e as bibliotecas prisionais contavam com 1.795.980 livros (MJSP, 2024, p. 38, 51, 52, 57).

Apesar de um aumento na quantidade de atividades de trabalho e educacionais, a proporção de pessoas privadas de liberdade engajadas ainda representa uma minoria significativa da população carcerária. No período analisado, de um total de 670.265 presos, apenas cerca de 25% estavam envolvidos em alguma atividade laboral (170.415 presos) e aproximadamente 22,6% em ensino formal (151.536 presos), demonstrando que, apesar dos esforços, a oferta de oportunidades ainda é insuficiente para a maioria dos custodiados.” (MJSP, 2024, p. 12-17, 38, 52)

Apesar desses números expressivos, que denotam um esforço em larga escala, a proporção de presos atendidos em relação à população carcerária total e a qualidade dessas atividades continuam a ser pontos de debate. O Método APAC, ao contrário, integra o trabalho e a educação de forma intrínseca em sua filosofia de recuperação, valorizando o desenvolvimento humano e a responsabilidade, o que, conforme observado na experiência de Ji-Paraná, contribui para taxas de reincidência significativamente menores.

3 METODOLOGIA

A pesquisa é qualitativa, descritiva e documental, fundamentada em revisão bibliográfica e análise de fontes institucionais. Foram utilizados relatórios oficiais da Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC), dados do INFOPEN, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Tribunal de

Justiça de Rondônia, além de artigos científicos, legislações e publicações sobre execução penal humanizada. Consideraram-se também informações obtidas em visitas técnicas à APAC de Ji-Paraná e entrevistas informais com operadores da justiça envolvidos em sua implantação.

Do ponto de vista ético, esta pesquisa não envolveu interação direta com seres humanos nem coleta de dados pessoais, valendo-se exclusivamente de fontes documentais e institucionais de domínio público. Assim, enquadra-se entre as dispensadas de apreciação ética, conforme a Resolução CNS nº 510/2016, art. 1º, parágrafo único, incisos II e III.

O recorte temporal abrange o período de 2014 a 2025, correspondente à implantação e consolidação da APAC de Ji-Paraná/RO. A seleção documental priorizou relatórios da FBAC, dados do INFOPEN e RELIPEN (MJSP), legislações e publicações acadêmicas sobre execução penal humanizada. Os critérios de inclusão consideraram relevância e atualidade das fontes, garantindo a fidedignidade dos dados analisados.

A abordagem qualitativa permitiu compreender a complexidade das práticas institucionais e das interações humanas na execução penal humanizada. A validade dos achados foi reforçada por triangulação entre fontes e por saturação documental, assegurando consistência interpretativa. A possibilidade de viés institucional foi mitigada pelo confronto de fontes independentes (INFOPEN, RELIPEN e FBAC) e pela checagem cruzada de datas e atos normativos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO: AAPAC DE JI-PARANÁ NO CONTEXTO DO SISTEMA PRISIONAL

A observação do cotidiano do Centro de Reintegração Social (CRS) de Ji-Paraná evidencia a coerência entre a filosofia do método e sua prática diária. Os recuperandos mantêm rotina de trabalho, estudo, espiritualidade e convivência comunitária, demonstrando disciplina e corresponsabilidade. As relações interpessoais são pautadas pelo respeito e pela autogestão, o que reforça o caráter humanizador do ambiente e diferencia a experiência apaqueana do regime prisional tradicional.

Esta seção apresenta e discute os dados empíricos que contextualizam a realidade do sistema penitenciário brasileiro, com ênfase nos cenários de

Rondônia e Ji-Paraná, e a emergência da APAC como alternativa, utilizando informações majoritariamente referentes ao período de 2014 a 2018, e os contrasta com os dados mais recentes do RELIPEN (MJSP, 2024) para traçar um panorama atual da emergência da APAC como alternativa.

4.1 Dados do Sistema Penitenciário do Brasil

Os dados do Sistema Penitenciário Brasileiro revelam uma realidade preocupante e em constante crescimento. Segundo o Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (INFOPEN), a população carcerária nacional aumentou nos últimos anos. Em junho de 2014, o país registrava 607.731 presos, número que subiu para 726.712 até junho de 2016. O Gráfico 1 detalha os dados da população prisional em junho de 2016.

Tabela nº 1: Pessoas privadas de liberdade no Brasil em junho de 2016

Brasil: junho de 2016	
População prisional	726.712
Sistema Penitenciário	689.510
Secretarias de Segurança/Carceragens de Delegacias	36.765
Sistema Penitenciário Federal	437
Vagas	368.049
Déficit de Vagas	358.663
Taxa de ocupação	197,40%
Taxa de aprisionamento	352,6
Total de presos sem condenação	292,45
% de Presos sem condenação	40,2

Fonte: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/infopen-levantamento.pdf>

Nota: os percentuais e totais foram recalculados a partir dos valores originais do INFOPEN, adotando arredondamento a uma casa decimal.

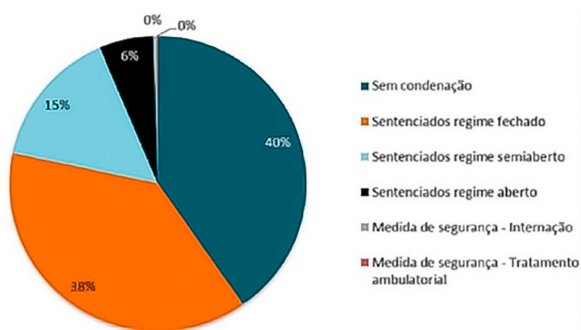
Atualizando esse cenário, os dados do RELIPEN (MJSP, 2024), referentes a 31 de dezembro de 2024, mostram que a população prisional em celas físicas no Brasil totalizava 670.265 pessoas. A capacidade total de vagas era de 494.379, resultando em um déficit nacional de 175.886 vagas (MJSP, 2024, p. 12-17). Desse total, 182.855 eram presos provisórios, 366.831 estavam em regime fechado, 112.438 em semiaberto e 5.935 em aberto (MJSP, 2024, p. 20-26).

A dinâmica de movimentação da população prisional brasileira também sublinha a instabilidade do sistema. No segundo semestre de 2024, foram registradas 314.396 entradas originais e 234.301 alvarás de soltura no sistema prisional, indicando um alto fluxo de indivíduos que transitam pelas unidades prisionais. Esse constante trânsito pode dificultar a reinserção social efetiva, contribuindo para a reincidência e perpetuando o ciclo da criminalidade. (MJSP, 2024, p. 163, 167)

A distribuição dos presos entre diferentes tipos de estabelecimentos penais é igualmente relevante. No levantamento de 2016, a maioria — cerca de 689.510 pessoas — estava sob responsabilidade das Secretarias Estaduais de Administração Prisional e Justiça, configurando o sistema penitenciário estadual. Outros 36.765 presos estavam custodiados em carceragens de delegacias ou espaços administrados pelas Secretarias de Segurança Pública. Por fim, 437 pessoas encontravam-se nas unidades do Sistema Penitenciário Federal, sob gestão do Departamento Penitenciário Federal (INFOPEN; CONJUR, 2017).

Os dados do INFOPEN demonstram um déficit total em relação ao número de vagas, totalizando 358.663 mil vagas, bem como uma taxa de ocupação em média de 197,4% no Brasil. A distribuição das pessoas privadas de liberdade conforme a natureza da prisão e tipo de regime é vislumbrada no Gráfico 1.

Gráfico nº 1: Pessoas privadas de liberdade por natureza da prisão e tipo de regime



fonte: <https://www.conjur.com.br/dl/infopen-levantamento.pdf>

4.2 Dados do Sistema Penitenciário de Rondônia

Os dados específicos do estado de Rondônia também mostram um cenário de superlotação que reflete a realidade nacional. Em junho de 2016, o estado contava com uma capacidade de 4.969 vagas no sistema penitenciário,

enquanto sua população prisional atingia 10.832 pessoas, gerando um déficit de 5.863 vagas. Detectou-se que 17% dos detentos aguardavam o desfecho da ação penal respondendo encarcerados em razão de sua situação processual, enquanto 51% foram sentenciados em regime fechado, conforme INFOPEN.

No entanto, o cenário mais recente, de 31 de dezembro de 2024, aponta para uma reconfiguração da situação prisional rondoniense. De acordo com o RELIPEN (MJSP, 2024), a população prisional em Rondônia era de 7.344 pessoas, e a capacidade de vagas estava em 7.000. Isso resultou em um ‘déficit de vagas’ de -344 (MJSP, 2024, p. 13-17), o que indica que, na prática, o estado possuía um ligeiro superávit de vagas ou uma ocupação muito próxima da capacidade, destoando do cenário nacional de grande déficit. Detectou-se, ainda, que do total, 1.232 pessoas eram presos provisórios, 5.419 estavam em regime fechado, e 686 em regime semiaberto (MJSP, 2024, p. 20-26). A taxa média de ocupação calculada é de aproximadamente 104,9 % (7.344 / 7.000), confirmando cenário de saturação leve.

Esses números evidenciam a pressão sobre o sistema carcerário rondoniense e a urgência por soluções que mitiguem a superlotação e suas consequências.

Tabela nº 2: Pessoas privadas de liberdade em Rondônia: junho de 2016

Rondônia: junho 2016	
População prisional	10.832
Vagas	4.969
Déficit de Vagas	5.863
Taxa de ocupação	218,00%
Taxa de aprisionamento	606,1
Total de Presos sem condenação	1.879
% de presos sem condenação	17,3

Fonte: <https://www.conjur.com.br/dl/in/infopen-levantamento.pdf>

4.3 Dados do Sistema Penitenciário de Ji-Paraná: Primeiros Passos da APAC na Comarca

No município de Ji-Paraná, em Rondônia, a realidade prisional, embora apresente particularidades, enfrentava desafios significativos em 2018. A comarca contava com 825 indivíduos privados de liberdade (ALVES JUNIOR,

ROCHA & OLIVEIRA), distribuídos em três estabelecimentos penais, incluindo o Presídio Central e a Penitenciária Regional Dr. Agenor Martins de Carvalho, que enfrentavam questões de infraestrutura e capacidade de atendimento. Desse total, 96 eram presos provisórios no Presídio Central e 583 na Penitenciária Regional (arquivos da 2ª Vara Criminal da Comarca de Ji-Paraná). Esse contexto local insere-se na realidade mais ampla do estado de Rondônia, que, conforme dados do RELIPEN (MJSP, 2024), busca readequar sua capacidade prisional, cenário em que o Método APAC em Ji-Paraná se destaca como alternativa promissora.

Tabela nº 3: Pessoas privadas de liberdade por natureza da prisão e tipo de regime 2018

Pessoas privadas de liberdade por natureza da prisão e tipo de regime	Total	Feminino	Masculino
Sem condenação	107	11	96
Sentenciados - regime fechado	434	23	411
Sentenciados - regime semiaberto	138	4	134
Medida de segurança - internação	0	0	0
Medida de segurança - tratamento ambulatorial	0	0	0
Sentenciados - regime semiaberto - domiciliar	15	10	5
Sentenciados - regime aberto - monitoramento eletrônico	104	6	98
Medida Cautelar - monitoramento	22	4	18
Prisão domiciliar	5	1	4

Fonte: 2ª Vara Criminal - 02/02/2018

Nesse contexto desafiador, as APACs surgem por meio de esforços coletivos e da participação da sociedade civil organizada, visando aprimorar o sistema prisional. Uma APAC funciona como um centro de reintegração social, sem a necessidade de policiamento ostensivo, e pode abrigar até 200 detentos. Tais centros, que devem ser aprovados pela FBAC, atuam de forma complementar, não substituindo a responsabilidade estatal pela manutenção do sistema prisional, mas exigindo parcerias e recursos para sua operação.

Com base em dados oficiais fornecidos pelas unidades prisionais de Ji-Paraná (agosto de 2025), observam-se novas configurações no perfil da população carcerária local, abrangendo as unidades da APAC, Casa de Detenção, Penitenciária (regimes fechado e semiaberto) e Unidade de Monitoramento.

O levantamento indica um total de 999 pessoas privadas de liberdade, distribuídas por natureza da prisão e tipo de regime, conforme a Tabela nº 4.

Tabela nº 4: Pessoas privadas de liberdade por natureza da prisão e tipo de regime 2025

Pessoas privadas de liberdade por natureza da prisão e tipo de regime	APAC		Unid. de Monitoramento		Casa de Detenção		Penitenciária (semiaberto)		0Penitenciária (fechado)	
	fem	masc	fem	masc	fem	masc	fem	masc	fem	masc
Sem condenação	0	0	34	58	0	102	0	0	18	0
Regime fechado	0	37	7	11	0	1	0	0	19	264
Regime semiaberto	0	28	0	8	0	0	0	122	6	3
Regime semiaberto domiciliar	0	0	8	22	0	0	0	1	0	0
Regime aberto - monitorado eletronicamente	0	0	31	101	0	0	0	0	0	0
Prisão domiciliar	0	0	7	11	0	0	0	0	0	0
Medida de segurança - internação	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Medida de segurança - tratamento ambulatorial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	0	65	87	211	0	103	0	123	43	267

Fonte: 2ª Vara Criminal - 22/08/2025

A comparação dos dados de 2025 com os dados de 2018 demonstra uma tendência de reorganização estrutural do sistema prisional local, com maior diversificação de regimes e presença consolidada da APAC no cenário de execução penal humanizada em Ji-Paraná.

Em Ji-Paraná, o interesse e a introdução do modelo APAC foram impulsionados após visitas oficiais a Minas Gerais. Em outubro de 2014, uma

delegação composta por autoridades — como o Procurador de Justiça Carlos Grott, a Promotora Eiko Danieli Vieira Araki e o Secretário de Justiça Paulo Cêzar Figueiredo — visitou o estado para conhecer o sistema penitenciário e o projeto APAC de Santa Luzia. O objetivo era avaliar a viabilidade de Parcerias Público-Privadas (PPPs) em Rondônia. A visita permitiu identificar a eficácia da APAC em promover justiça, proteger a sociedade, amparar vítimas e reduzir reincidência, mantendo a função punitiva da pena.

Em fevereiro de 2015, uma segunda comitiva, agora com 18 integrantes, incluindo autoridades judiciárias e membros da Comissão Provisória da APAC de Porto Velho, realizou nova visita às APACs de Santa Luzia e Itaúna, em Minas Gerais. Essas visitas permitiram um aprofundamento no conhecimento sobre o método APAC e reforçaram o interesse em sua aplicação (Relatório de Atividade). A Promotora de Justiça Eiko Danieli Vieira Araki, atuante na execução penal em Ji-Paraná e inspirada pelo método após as visitas, começou a promovê-lo na região através de diversos meios, visando a implementação do modelo como uma opção para a reintegração social dos condenados e a melhoria das condições penais (Relatório de Atividade).

A metodologia da APAC ganhou destaque em Ji-Paraná após a participação de representantes locais no I Seminário Internacional sobre a Promoção dos Direitos Humanos dos Condenados, realizado em Belo Horizonte/MG, de 29 a 31 de março de 2015. Este evento, apoiado pelo CAO-PPEP do MP/RO, permitiu que a representante do MP RO e outros membros da equipe conhecessem de perto o trabalho da APAC de Nova Lima. Após o retorno de Minas Gerais, iniciaram-se esforços para divulgar o método APAC em Ji-Paraná, culminando em uma série de reuniões e uma palestra que visavam familiarizar a comunidade local, incluindo representantes da sociedade civil, empresários, líderes religiosos e autoridades governamentais, com a metodologia (Relatório de Atividade).

Em parceria com a FBAC, a SEJUS e a AMPRO, o Ministério Público de Rondônia organizou a 1ª Audiência Pública e Seminário de Formação de Voluntários do Método APAC, entre 29 e 31 de maio de 2015. Este evento marcou a participação ativa da comunidade de Ji-Paraná e autoridades do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, além de outras autoridades locais e regionais. O seminário focou na humanização do sistema penitenciário brasileiro, apresentando a metodologia APAC como uma forma eficaz de reabilitação dos condenados. Na sequência,

a diretoria provisória da APAC em Ji-Paraná foi oficializada com o registro do estatuto em 11 de junho de 2015 (Relatório de Atividade).

Com o estatuto registrado, a APAC de Ji-Paraná passou a acompanhar reeducandos em Livramento Condicional, a partir de autorização judicial concedida em 29 de setembro de 2015. Desde então, a diretoria realiza encontros mensais com reuniões e palestras destinadas aos reeducandos e seus familiares. Até fevereiro de 2018, a APAC de Ji-Paraná acompanhava 215 reeducandos em Livramento Condicional, demonstrando o impacto positivo e a expansão do Método APAC na região (APAC Ji-Paraná, 06/02/2018).

A inserção da APAC em Ji-Paraná também foi marcada por visitas de autoridades locais às unidades de Itaúna e Nova Lima, em Minas Gerais, aprofundando o entendimento do modelo. Em junho de 2016, a sanção da Lei n. 3.840 pelo Governador de Rondônia representou avanço legal relevante, permitindo a gestão de unidades prisionais por entidades civis sem fins lucrativos, como a APAC, reconhecendo-as como órgãos auxiliares da justiça na execução penal (apud Alves, 2016). Para sustentar suas atividades, a APAC de Ji-Paraná desenvolveu projetos sociais para arrecadação de recursos, incluindo propostas à Procuradoria Regional do Trabalho, Justiça Federal e Banco da Amazônia. Além disso, a associação obteve consultório odontológico completo por doação, a ser instalado no futuro Centro de Reintegração Social (Relatório de Atividade).

A legislação de Rondônia, através do Art. 3º e 5º, estabelece que entidades sem fins lucrativos, como a APAC, podem auxiliar na administração de unidades prisionais, enfatizando o trabalho voluntário e a cooperação comunitária e familiar na execução penal. Essa abordagem está alinhada tanto com a Lei de Execução Penal quanto com os princípios da APAC, que visa a reinserção social dos condenados.

Em Ji-Paraná, a APAC foi reconhecida como utilidade pública pela Lei Municipal n. 2979, sancionada pelo Prefeito em 2016. Além disso, a metodologia foi destaque no 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público e 7º Encontro Nacional do Ministério Público no Sistema Prisional, ocasião em que a representante do MP-RO compartilhou a experiência positiva de Ji-Paraná, registrando taxa de reincidência de apenas 13%, significativamente inferior à do sistema prisional tradicional (Relatório de Atividade). Esse dado evidencia

a eficácia do método, sobretudo quando comparado aos índices alarmantes do sistema penitenciário convencional.

A aplicação da metodologia APAC em Ji-Paraná abrange homens e mulheres em livramento condicional, com estudo indicando que a maioria dos reeducandos é masculina (Alves, 2016). A educação constitui pilar essencial da recuperação, pois a falta de instrução frequentemente conduz à criminalidade. Os reeducandos que concluem o período de prova recebem certificação e homenagens, demonstrando o valor da reinserção social (APAC Ji-Paraná, 06/02/2018). As reuniões de livramento condicional contam com participação ativa de voluntários de diversas áreas, incluindo entidades religiosas, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a OAB e a Defensoria Pública (APAC Ji-Paraná, 06/02/2018).

Após um ano e meio de acompanhamento, a APAC de Ji-Paraná registrou uma baixa taxa de reincidência, com apenas 49 dos 389 apenados atendidos reincidindo, evidenciando o impacto positivo da metodologia APAC na redução da reincidência e na promoção da recuperação dos condenados (Relatório de Atividade).

A introdução do Método APAC em Ji-Paraná, inicialmente voltada ao livramento condicional, expandiu-se graças a parcerias estratégicas e cursos de formação. A visita do Gerente Administrativo da FBAC, Roberto Donizetti de Carvalho, em outubro de 2016, com apoio da AVSI e do projeto Superando Fronteiras, financiado pela União Europeia, marcou etapa essencial para capacitação da diretoria e voluntários da APAC local. O projeto busca expandir o Método APAC em vários estados brasileiros, incluindo Rondônia, promovendo boas práticas de ressocialização e redução da reincidência (Relatório de Atividade).

Além do acompanhamento de reeducandos em livramento condicional, a APAC de Ji-Paraná passou a atender presos do regime fechado do Presídio Agenor Martins de Carvalho desde novembro de 2016, realizando encontros semanais com palestras motivacionais e sobre a metodologia APAC. A iniciativa inclui laborterapia, com atividades de artesanato para reeducandos (Relatório de Atividade). Uma parceria com o Centro Universitário Luterano de Ji-Paraná (CEULJI-ULBRA) possibilitou visitas domiciliares e avaliações socioeconômicas de familiares, visando à inclusão social. Esse esforço conjunto entre a APAC, o Ministério Público e a universidade evidencia a abordagem comunitária e educacional na reintegração

dos condenados (Relatório de Atividade). Com o encerramento das atividades do CEULJI, novas parcerias foram firmadas com a Estácio de Ji-Paraná, nos cursos de Direito e Psicologia, por meio de projetos de extensão.

O Centro de Reintegração Social (CRS) da APAC de Ji-Paraná, que atenderá reeducandos dos regimes fechado e semiaberto, estava em fase de implantação no período analisado. Um convênio assinado pelo Governo do Estado de Rondônia em julho de 2017 financiou a reforma do prédio da associação, com inauguração prevista para março de 2018, representando um avanço significativo na infraestrutura de apoio à reintegração penal na região (APAC Ji-Paraná, 08/02/2018).

A metodologia APAC, implementada em Ji-Paraná/RO, representa abordagem inovadora na recuperação de reeducandos, alinhada à Lei de Execução Penal (LEP). Criada para suprir deficiências dos sistemas prisionais tradicionais, a LEP busca equilibrar punição e ressocialização, mas enfrenta barreiras estruturais à efetivação. Os modelos prisionais clássicos, base do sistema brasileiro, falham em conciliar o caráter punitivo com a reintegração social. A APAC surge como resposta a tais lacunas, propondo método que combina punição, humanização e reintegração. Em Ji-Paraná, sua adoção já evidencia significativo envolvimento comunitário e oferece alternativa viável para superar as limitações do sistema prisional, respeitando direitos e deveres constitucionais dos condenados.

A eficácia da metodologia APAC em Ji-Paraná tem se mostrado notável, não apenas por seus pilares operacionais, mas pela atuação fundamental do voluntariado como elo entre sociedade e recuperandos. Estudo recente que analisou a experiência da APAC local (2018–2023) revelou resultados concretos da abordagem humanizada, registrando taxa de reincidência inferior a 5% entre os recuperandos que passaram pela instituição e retornaram ao sistema prisional após progressão de regime ou término da pena (ARAKI; VASCONCELLOS, 2025). Tal índice contrasta com as taxas elevadas do sistema tradicional e evidencia o sucesso do projeto em promover transformação duradoura.

Além da redução da reincidência, a APAC de Ji-Paraná duplicou sua capacidade para 80 vagas (40 em regime fechado e 40 em semiaberto), utilizando a mão de obra dos próprios recuperandos nas reformas, o que comprova sustentabilidade e eficiência da gestão (ARAKI; VASCONCELLOS, 2025).

Pesquisa qualitativa com voluntários revelou alto engajamento e percepção positiva, com maioria atuando há mais de dois anos. Relataram sentir-se à vontade com os apenados e destacaram benefícios emocionais, sociais e espirituais, percebendo nova perspectiva sobre exclusão social e valorização da família e educação. Esse envolvimento não apenas humaniza o ambiente prisional, mas fortalece habilidades socioemocionais e a motivação para reconstruir vidas (ARAKI; VASCONCELLOS, 2025). A experiência de Ji-Paraná consolida a APAC como modelo promissor de ressocialização, tendo o voluntariado como pilar essencial de sua efetividade e expansão.

Apesar dos resultados expressivos, a sustentabilidade do modelo depende de políticas públicas contínuas, apoio judicial e engajamento comunitário permanente. A expansão da metodologia exige não apenas infraestrutura física, mas sobretudo formação de voluntários e gestores comprometidos com a filosofia apaqueana, sob pena de diluição de seus princípios (ARAKI; VASCONCELLOS, 2025).

Os resultados obtidos reforçam que a metodologia APAC, especialmente na experiência de Ji-Paraná, ultrapassa o paradigma punitivo tradicional ao incorporar dimensões comunitárias, educativas e espirituais no processo de execução penal. Essa síntese de práticas jurídicas e psicossociais materializa uma forma concreta de justiça humanizadora, cuja eficácia se manifesta na redução da reincidência e na reconstrução do sentido de pertencimento social.

5 CONCLUSÃO

A presente análise reitera que, apesar de algumas flutuações e particularidades regionais, como observado nos dados mais recentes do RELIPEN (MJSP, 2024) para o sistema penitenciário brasileiro e rondoniense, os desafios estruturais como a superlotação, a precariedade das condições e as altas taxas de reincidência persistem. Nesse cenário, o Método APAC (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados) demonstra ser uma alternativa promissora ao modelo tradicional.

Ressalta-se, ainda, que a experiência da APAC de Ji-Paraná tem inspirado ações de extensão universitária e projetos interdisciplinares nas áreas de

Direito, Psicologia e Serviço Social, promovendo a integração entre ensino e prática social. Essa aproximação acadêmica reforça a função educativa e transformadora do método, ao mesmo tempo em que amplia o impacto social da iniciativa.

A efetividade do Método APAC decorre de sua natureza interdisciplinar, que integra Direito, Psicologia e Serviço Social em modelo de ressocialização capaz de compreender o condenado sob prismas jurídico, psicológico e comunitário, promovendo competências socioemocionais e reconstrução de vínculos familiares e sociais, consolidando-se como espaço de atuação compartilhada e humanizadora da execução penal.

Os dados atualizados, ao mesmo tempo em que revelam a complexidade do cenário, reforçam a urgência de soluções que, como a APAC, priorizem dignidade, recuperação e reinserção, aliviando a sobrecarga do sistema e promovendo segurança pública efetiva. Ressalva-se que os dados utilizados dependem da atualização dos bancos oficiais, podendo refletir defasagens administrativas ou lacunas regionais. A experiência da APAC em Ji-Paraná, com resultados de baixa reincidência e forte engajamento comunitário, exemplifica que uma abordagem humanizada pode ser eficaz e sustentável.

Não obstante seus resultados expressivos, o modelo APAC enfrenta desafios significativos para sua expansão e consolidação. A dependência de voluntários, a limitação de recursos financeiros, a necessidade de formação continuada das equipes e a resistência cultural a modelos alternativos de punição constituem barreiras à plena implementação da metodologia. Tais entraves, contudo, não invalidam o potencial transformador do método, mas evidenciam a importância de políticas públicas estáveis e do engajamento comunitário para assegurar sua sustentabilidade e fidelidade aos princípios originais.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Durval Ângelo. **APAC: a face humana da prisão**. 3. Ed. Belo Horizonte: Expressa, 2015.

ALVES. Jaqueline Nunes Pereira. **A execução penal à luz do método APAC: uma análise da unidade em Ji-Paraná**. 2016.

ALVES JUNIOR, Oscar Francisco. **APAC: Inovação e Humanização no Sistema Prisional**. Recanto das Letras, 2024. Disponível em <https://www.recantodasletras.com.br/artigos-de-direito/8047612>. Acesso em: 14 jun. 2025.

ALVES JUNIOR, Oscar Francisco; COSTA, Bethânia S. **A taxonomia da saída temporária: uma análise na Comarca de Alta Floresta D'Oeste (RO), de 2013 a 2015**. ISSN 1518-4862, Jus Navegandi 5120, ano 22, 2017. Disponível em https://www.academia.edu/44151855/A_taxonomia_da_sa%C3%ADda_tempor%C3%A1ria_uma_an%C3%A1lise_na_Comarca_de_Alta_Floresta_DOeste_RO_de_2013_a_2015. Acesso em: 28 jul. 2025.

ALVES JUNIOR, Oscar Francisco; ROCHA, Camila S.F. & OLIVEIRA, Rosane S. **Sistema Prisional na Comarca de Ji-Paraná/Rondônia: Desafios e Possibilidades**. VII Congresso Brasileiro de Direito Penal, Natal, 2022. Disponível em https://www.academia.edu/91666574/Sistema_Prisional_na_Comarca_de_Ji_Paran%C3%A1_Rond%C3%B4nia_Desafios_e_Possibilidades. Acesso em: 09 ago. 2025.

ARAKI, Eiko Danieli Vieira; VASCONCELLOS, Patrícia Mara Cabral de. **VOLUNTARIADO E METODOLOGIA APAC: análise da experiência da Apac Ji-Paraná**. Revista da Emeron, Porto Velho, v.35, n.420, p.315-341, 2025. DOI: 10.62009/Emeron.2764.9679n35/2025/420/p315-341. Acesso em: 22 jul. 2025

BECCARIA, Cesare Bonesana. **Dos Delitos e das Penas**. Tradução de J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: Parte Geral**. 20ª ed. rev. e ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei de Execução Penal. Lei n.7210** de 11 de julho de 1984. Rio de Janeiro.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus** n. 142.513/ES. Rel. Min. Nilson Naves. Sexta Turma. Julgado em 23 mar. 2010. DJe 10 maio 2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_

registro=200901410634&dt_publicacao=10/05/2010. Acesso em: 25 set. 2025.

CALDEIRA, César. **Caso do Carandiru: um estudo sociojurídico**. 2000. Disponível em:< https://www.academia.edu/74813810/CASO_DO_CARANDIRU_UM_ESTUDO_S%C3%93CIO_JUR%C3%8DDICO > . Acesso em: 17 mai. 2025.

CJP, Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho e Justiça Global. **Presídio Urso Branco: a institucionalização da barbárie**. 2007. Disponível em:< http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Relatorio_Presidio_Urso_Branco-a_institucionalizacao_da_barbarie_2007.pdf > . Acesso em: 22 abr. 2025.

COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ da Arquidiocese de Porto Velho; JUSTIÇA GLOBAL. **Presídio Urso Branco: a institucionalização da barbárie**. Porto Velho: CJP; Justiça Global, 2007. Disponível em: <https://www.global.org.br/wp/wp-content/uploads/2023/11/2007-Urso-Branco.pdf>. Acesso em: 05 out. 2025.

COSTA, Tailson Pires. **A dignidade da pessoa humana diante da sanção penal**. São Paulo: Fiúza Editores, 2004.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramallete. 20ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

GRECO, Rogério. **Sistema Prisional: colapso atual e soluções alternativas**. – 2ª ed. Rev., ampl. e atual. - Niterói, RJ: Impetus, 2015.

INFOPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias até Junho de 2017**. Disponível em:< <https://www.conjur.com.br/dl/infopen-levantamento.pdf>> Acesso em: 07 jun. 2025.

INFOPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias até Junho de 2014**. 2015. Disponível em:< <http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>> Acesso em: 01 mai. 2025.

MASSON, Cleber. **Direito Penal Esquemático. Parte geral**. ^{1ª} ed. rev., atual. e ampl. v.1. E-book. São Paulo: Método, 2014.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (MJSP). **RELIPEN 9º semestre 2024: Dados Estatísticos do Sistema Penitenciário**. Brasília, DF: MJSP, 2025.

OTTOBONI, Mário. **Parceiros da ressurreição: jornada de libertação com Cristo e curso intensivo de conhecimento e aperfeiçoamento do Método APAC, especialmente para presos**. São Paulo: Paulinas, 2004.

OTTOBONI, Mário. **Vamos matar o criminoso? Método APAC.** – 4. Ed. – São Paulo: Paulinas, 2014.

PROGRAMA NOVOS RUMOS. **Todo homem é maior que seu erro.** Belo Horizonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2011.

RELATÓRIO DE ATIVIDADES. **APAC - Associação De Proteção E Assistência Aos Condenados Do Município De Ji-Paraná** – 2017.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Handbook on Restorative Justice Programmes.** 2. ed. Vienna: United Nations, 2020. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20-01146_Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes.pdf. Acesso em: 27 out. 2025.

Aplicabilidade do princípio da insignificância aos crimes ambientais: aportes da fundamentação dos direitos fundamentais à prestação jurisdicional

Applicability of the principle of insignificance to environmental crimes: contributions of the foundation of fundamental rights to jurisdictional provision

Paulo Juliano Roso Teixeira¹

RESUMO

A prestação jurisdicional tem enfrentado subsistentes desafios, com a incorporação nas últimas décadas, dos princípios jurídicos entre seus fundamentos interpretativos e decisórios. Os embaraços ficam evidentes diante das controvérsias e contradições na aplicação de um mesmo fundamento, e por vezes, em contextos fáticos similares, como ocorre com o princípio da insignificância. Tem-se ainda mais complexa a sua aplicação diante dos crimes ambientais, pois nesse caso, conflitam diferentes concepções de Estado, representadas nas fundamentações subjetiva e objetiva dos direitos fundamentais. Emprega-se método dedutivo de abordagem, e histórico e monográfico de procedimento. Objetiva-se, ao fim, sistematizar a análise de contradições subsistentes em diferentes campos de aplicação do princípio, diante das quais, conclusivamente, parece razoável pugnar pela convergência entre a proteção ecológica e a racionalidade penal sob rigorosa observância de critérios objetivos na aplicação do princípio da insignificância, inclusive diante de crimes ambientais.

Palavras-chave: princípio da insignificância; crimes ambientais; jurisdição penal; fundamentação dos direitos fundamentais.

ABSTRACT

Judicial performance has faced persistent challenges, with the incorporation

¹ Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário São Lucas (2012), Especialista em Direito Penal e Processo Penal com capacitação para o Ensino no Magistério Superior pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus, Pós-Graduação em Direito Público pela Faculdade Legale e mestrando na Universidade do Estado do Rio de Janeiro - MINTER. Atualmente é professor universitário - Faculdades Integradas Aparício Carvalho e magistrado - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

in recent decades of legal principles among its interpretative and decisional foundations. The obstacles become evident in the face of controversies and contradictions in the application of the same principle, and sometimes, in similar factual contexts, as occurs with the principle of insignificance. Its application becomes even more complex in the case of environmental crimes, as different conceptions of the State, represented in the subjective and objective foundations of fundamental rights, come into conflict. A deductive method of approach is employed, and a historical and monographic method of procedure. The objective, in the end, is to systematize the analysis of existing contradictions in different fields of application of the principle, in which case, it seems reasonable to advocate for the convergence between ecological protection and penal rationality under the strict observance of objective criteria in the application of the principle of insignificance, even in the face of environmental crimes.

Keywords: principle of insignificance; environmental crimes; criminal jurisdiction; foundation of fundamental rights.

INTRODUÇÃO

As últimas décadas marcaram a dogmática jurídica por profundas transformações, ensejadas pelo enfrentamento de tarefas, sobretudo no campo da hermenêutica, com a incorporação – inevitável – dos princípios jurídicos entre os fundamentos interpretativos e decisórios na prestação jurisdicional. Muitas dessas tarefas parecem ainda longe de alcançar um patamar mínimo de convergência e seguem marcadas por controvérsias e até contradições.

A esta análise, dentre tais embaraços à prestação jurisdicional, pretende-se problematizar a questão da aplicabilidade do princípio da insignificância que, nas últimas décadas, impactado por novas concepções de Estado e de direitos, se tornou ainda mais controverso. Trata-se, especificamente, de sua aplicabilidade pela jurisdição penal ambiental.

A proposta desta análise é submeter o tema a escrutínio considerando duas das diferentes razões interpretativas que têm conduzido a aplicação do direito positivo nas últimas décadas, definidas pela literatura jurídica como *fundamentação subjetiva dos direitos humanos* e *fundamentação objetiva dos direitos humanos*.

Para tanto, emprega-se método dedutivo de abordagem, identificando os traços basilares da teoria dimensional dos direitos humanos ou fundamentais, especialmente no que diz respeito à concepção de Estado correspondente a cada uma visando a concretização de direitos. Tal compreensão é relevante para dimensionar limites aceitáveis da ingerência, ou intervenção, estatal nos Estados de Direito contemporâneos.

Empregam-se como procedimento, os métodos: histórico, na primeira seção, para reconstruir em largos traços a teoria dos direitos fundamentais, e monográfico nas últimas seções, para analisar os fundamentos recorrentes na aplicabilidade – ou não – do princípio da insignificância.

Como técnica, adota-se pesquisa bibliográfica, baseada em fontes indiretas, secundárias – artigos, doutrinas e teorias gerais do direito – e fontes primárias, constituídas por fontes documentais legais e jurisprudenciais.

Objetiva-se, ao fim, sistematizar algumas contradições subsistentes nos diferentes contextos de aplicação do princípio em comento, o que evidencia que tais embaraços não decorrem apenas da sua consideração no âmbito da jurisdição penal ambiental, ainda que nessa, o princípio da insignificância mostre-se mais complexo e desafiador.

Conclusivamente, dada a ausência de critérios uniformes na aplicação do princípio da insignificância, seja na jurisdição penal em geral, seja no contexto de crimes ambientais, parece razoável pugnar pela convergência entre a proteção ecológica necessária e a racionalidade penal, assentada em clareza normativa e técnica jurisdicional sólida, o que de modo mais imediato pode ser viabilizado mediante observância de rigor técnico-dogmático por ocasião da aplicação da razão da insignificância na tutela penal do meio ambiente.

1 breves aportes da teoria dimensional dos direitos fundamentais para a tutela jurídica do meio ambiente

O direito humano ao meio ambiente ainda é relativamente novo em comparação a outros ramos do direito positivo, como o direito civil ou o direito penal e a dogmática processual que se desenvolveu ao longo dos séculos para aportar a prestação jurisdicional. Ainda que a prestação jurisdicional seja influenciada pelas peculiaridades de cada ordem constitucional, como

bem leciona Sarlet (2015), é possível notar uma *teoria geral dos direitos fundamentais* que se delinea com base nas categorias dogmáticas partilhadas pelas mais diversas Constituições.

Entre os aspectos distintivos dessa teoria geral, consta o papel decisivo depositado nas concepções de Estado e da própria Constituição, a partir dos quais decorrem as possibilidades de concretização dos direitos atribuídos aos destinatários, dinâmica histórica que, conforme Canotilho (1993) é anterior à própria formulação de uma teoria geral dos direitos fundamentais.

Não é à toa que a teoria de Jellinek sobre os status dos direitos fundamentais tenha sido tão difundida, em que pese ter sido esboçada antes mesmo da capilarização da própria ideia de direitos fundamentais. Nascido em 1851, o jurista alemão, Georg Jellinek, publicou sua obra “Sistema dos Direitos Públicos Subjetivos” (*System der subjektiven öffentlichen Rechte*) em 1892 (Marquardt Neto, 2016).

Nessa obra, Jellinek apresenta o que Alexy (2008) sintetiza como o “paradigma de uma teoria de posições globais abstratas”, que posteriormente assumiria importância ainda maior pela relevância assumida ao fundamentar formas de classificação dos direitos fundamentais.

Os quatro *status* propostos por Jellinek, em breve síntese a partir de Alexy (2008, p. 254-267), caracterizam: a *sujeição* do indivíduo ao Estado – dever o obrigação (*status* passivo), a prerrogativa do indivíduo em *negar* o poder de império do Estado – faculdade (*status* negativo), a capacidade jurídica do indivíduo de exigir prestações positivas do Estado – direito (*status* positivo) e, finalmente, a capacidade de participar do Estado, interferindo na formação da vontade estatal – capacidade (*status* ativo).

E, de certo modo, esses contornos teóricos retornam na formulação da teoria geracional dos direitos fundamentais, reputada à Karel Vasek, algumas décadas depois (Bonavides, 2012).

Em que pese a relevante contribuição de Bonavides na teorização de cinco dimensões ou gerações, é em relação às três primeiras que a problematização deste estudo recai. Quanto à primeira, reputada ao postulado iluminista da *liberdade*, sua emergência histórica é situada ao longo do século XIX. Tais direitos, que se aproximam da caracterização dada no *status negativo* de Jellinek, são considerados inaugurais do constitucionalismo ocidental. São sucedidos, já no século XX, pelos direitos de segunda geração, do postulado da *igualdade* e que se assemelham à caracterização do *status positivo* de Jellinek, pois incluem direitos, como os sociais, que dependem da prestação estatal para sua concretização. E ainda de modo dependente do Estado prestacionista, podem ser situados os direitos mais recentes, de terceira geração, cuja emergência só teria ocorrido aos fins do século XX – daí que se pode considerar o direito ao meio ambiente relativamente novo em relação

aos demais, precisamente, por se situar na terceira dimensão, relacionada ao postulado da *fraternidade* (Bonavides, 2012).

A esses direitos, também é reputado o emblema da solidariedade (Ferreira Filho, 2012), bem como sua proveniência e ao mesmo tempo transcendência sobre direito internacional.

O que interessa destacar em relação a tais direitos, antes de situar a tutela do meio ambiente – já que é condição para sua compreensão – é o tipo de fundamentação que os acompanha. Canotilho (1993) atribui às liberdades individuais uma **fundamentação subjetiva**, cuja primazia deve ser sempre presumida, segundo o constitucionalista. Dessa fundamentação decorreria a minimização da ingerência estatal. Em relação aos direitos dirigidos a coletividades, como os direitos sociais, direitos difusos e outros, há uma **fundamentação objetiva**, que amplia a liberdade institucional – ou seja, dos poderes do Estado.

A garantia do direito ao meio ambiente situa seus destinatários – a coletividade – no mínimo, em um *status* positivo perante o Estado, inclusive ao limitar a liberdade de ação e disposição individual sobre recursos ambientais, em favor da sobrevivência humana e essa é a orientação presente no art. 225 da Constituição Federal, que impõe o dever de defesa e preservação não apenas ao poder público, mas a toda a sociedade.

Dessa orientação constitucional, decorre inclusive o desenvolvimento de novas formas de tutela jurisdicional coletiva, que vão se aprimorando ao longo do tempo, como as ações popular e civil pública, e outros institutos correlatos, como o inquérito civil público e os termos de ajustamento de conduta.

Evidência disso, foi a promulgação do Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, que rapidamente se consagrou como importante base normativa de aplicação subsidiária às mais diversas formas de tutela coletiva de direitos. O terceiro título dessa norma, estabelece mecanismos de defesa do consumidor em juízo, e, entre esses mecanismos, estabelece o que a doutrina tem definido como “Princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva” (Assagra de Almeida; Coelho de Almeida, 2012, p. 25).

O princípio decorre do art. 83, o qual determina que: “Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”. O escopo evidente é ampliar a proteção não apenas do consumidor, mas dos direitos, interesses e liberdades de coletividades, sejam determinadas ou não, o que levou à bem-sucedida capilarização da aplicação do diploma legal. E não se pode esquecer a importante definição legal das modalidades de interesses tutelados coletivamente:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (Brasil, 1990. Sem grifo no original).

Então, considerando a definição normativa supra destacada, o meio ambiente, como direito indivisível que tem como destinatária toda a humanidade – coletividade indeterminada – enquadra-se na categoria de **interesse difuso**. Essas ações e mecanismos, todavia, situam-se no campo da tutela jurisdicional coletiva, e sua natureza, precipuamente cível, é necessária para concretização de direitos de segunda e terceira dimensão.

Mas, por vezes, a tutela ambiental se apresenta à jurisdição de modo mais complexo, quando, de um lado suscita o dever estatal de proteção coletiva e, de outro, o exercício da jurisdição penal, restringindo a esfera das liberdades individuais. Precisamente, as ocorrências de crimes ambientais.

A complexidade deriva das diferentes orientações hermenêuticas consagradas na literatura jurídica, ou, dizendo de outro modo, deriva das fundamentações distintas que estão presentes no mesmo conflito: a fundamentação subjetiva, em relação ao indivíduo, submetido à jurisdição penal, que pode se abrigar no princípio da insignificância e a fundamentação objetiva, em relação à coletividade, que poderia afastar a aplicabilidade do princípio problematizado.

2 o princípio da insignificância na jurisdição penal geral e discrepâncias jurisprudenciais

O princípio da insignificância em relação à fundamentação das liberdades individuais, ou seja, ainda sem tangenciar a tutela do meio ambiente,

resultaria na diminuição da ingerência estatal, mesmo na jurisdição penal. Nesse sentido, como instrumento do Direito Penal, tal princípio busca evitar a intervenção estatal penal – por ser o ramo mais restritivo da liberdade individual – sobre condutas que não representem efetiva ofensa ou potencialidade de lesão ao bem jurídico tutelado.

Sua aplicação busca delinear os limites da jurisdição penal, salvaguardando a noção de intervenção mínima – de cunho teleológico e fragmentário – conforme a máxima “*minimis non curat praetor*”. Adotando como premissa a teoria do bem jurídico, parte-se do pressuposto de que a tutela jurídico-penal somente encontra legitimidade na proteção de bens jurídicos penalmente relevantes.

Estes bens jurídicos, ligados aos mais fundamentais interesses que sustentam a vida em sociedade, só reclamam a proteção do direito penal na medida em que i. evidenciada lesão ou perigo de lesão juridicamente relevante (*princípio da lesividade*), ii. inexistia outro instrumento apto a debelar a controvérsia (*princípio da subsidiariedade*) e iii. desde que observada a proporcionalidade entre a ofensa e a resposta estatal (*proporcionalidade*) (Martinelli, 2008).

É nesse contexto que o princípio da insignificância atua como fator excludente da incidência penal sobre condutas que, de forma efetiva, não representem sequer perigo de lesão ao bem jurídico objeto de tutela, vez que mínima a sua afetação. Sobre o tema, destacam Zaffaroni e Pierangeli (2024, s.p.) que “insignificância só pode surgir à luz da finalidade geral que dá sentido à ordem normativa, e, portanto, à norma em particular, e que nos indica que essas hipóteses estão excluídas de seu âmbito de proibição”.

A despeito de sua ampla aceitação na doutrina e massiva aplicação pela jurisprudência, subsistem controvérsias teóricas em relação aos contornos delineadores do princípio da insignificância, que para alguns teóricos, ainda carecem de maior rigor dogmático.

Eisele e Cruz (2025) enfatizam que, tradicionalmente, o princípio tem sido incorporado à jurisprudência enquanto excludente de tipicidade material: embora haja subsunção ao tipo penal formal, o fato não atinge o núcleo protetivo

da norma, tornando-o atípico materialmente.

Ocorre, todavia, que a despeito da corrente compreensão da apontada natureza jurídica do princípio da insignificância no seio da jurisprudência – de caráter estritamente objetivo – não é incomum encontrar julgados que condicionam sua aplicação à ausência de reincidência, maus antecedentes ou circunstâncias pessoais do agente.

Tais critérios pertencem, na verdade, ao domínio da culpabilidade e incorporá-los à análise objetiva de tipicidade configura um juízo híbrido e conceitualmente incompatível. Em todo caso, os excertos seguintes ilustram a aplicação do princípio nas Cortes Superiores, nos termos em que são controversamente avaliados pela doutrina jurídica.

Inclusive, as decisões mencionadas adiante, mostram que há anos, no campo penal em geral, vem se consolidando uma interpretação extensiva do princípio da insignificância em relação aos termos mais rigorosos teorizados pela literatura jurídica.

Em 22 de abril de 2014, sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, foi denegado *habeas corpus* impetrado contra acórdão unânime da Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça.

As circunstâncias fáticas diziam respeito à prática do crime de descaminho, cujo débito tributário era inferior a dez mil reais. A aplicação do princípio da insignificância foi afastada pelo STJ e mantida pelo STF, nos seguintes termos, extraídos da Ementa: “A reiteração delitiva, comprovada pela certidão de antecedentes criminais do paciente, impossibilita a aplicação do princípio da insignificância” (Brasil, 2014a).

No mesmo ano e ainda contra acórdão do STJ, o princípio da insignificância foi afastado em caso que havia sido aventado – tentativa de furto de sete livros, avaliados no total de quatrocentos e dez reais.

O voto do Relator, Gilmar Mendes, ementou entre as razões, que: “Sentenciados reincidentes na prática de crimes contra o patrimônio. Precedentes do STF no sentido de afastar a aplicação do princípio da insignificância aos acusados reincidentes ou de habitualidade delitiva comprovada.” (Brasil, 2014b).

No *habeas corpus* 102.088 julgado em 6 de abril de 2010, a Relatora Ministra Cármen Lúcia havia consignado os mesmos fundamentos em relação ao princípio ora problematizado. O caso dizia respeito à tentativa de furto de um moletom e uma calça, avaliados em pouco mais de duzentos reais. Na decisão constou que:

[...] o princípio da insignificância não foi estruturado para resguardar e legitimar constantes condutas desvirtuadas, mas para impedir que desvios de condutas ínfimas, isoladas, sejam sancionados pelo direito penal, fazendo-se justiça no caso concreto. Comportamentos contrários à lei penal, mesmo que insignificantes, quando constantes, devido a sua reprovabilidade, perdem a característica de bagatela e devem se submeter ao direito penal (Brasil, 2010a).

Mais de uma década após os precedentes acima, a posição jurisprudencial mostra ter se mantido firme. Em 10 de junho de 2025, no julgamento de Embargos declaratórios opostos nos desdobramentos recursais do *Habeas Corpus* 253.432, o acórdão de Relatoria do Ministro Edson Fachin, indicou na síntese que um dos pontos embargados dizia respeito ao acórdão não ter feito “distinção entre o caso concreto e os **precedentes do STF que aplicam o princípio da insignificância aos reincidentes**” (Brasil, 2025. Sem grifo no original).

No contesto fático, a conduta reprimida consistia na posse irregular de munições e na prestação jurisdicional, a defesa arguia nulidades. No ponto delimitado, os embargos reputavam omissão à decisão do STF, por não ter demonstrado comensurabilidade entre os precedentes invocados e o caso concreto *sub judice*, omissão não reconhecida pela Corte.

Em todo caso, assegurou-se em explicitar que “**O princípio da insignificância não restou afastado apenas em razão da reincidência**. Ao revés, o acórdão embargado explicitou a impossibilidade de se incidir o princípio da bagatela imprópria, considerando as circunstâncias do caso concreto” (Brasil, 2025. Sem grifo no original).

No Superior Tribunal de Justiça, constam precedentes inclusive elastecendo ainda mais a permissividade ante a aplicação do princípio, como no Agravo Regimental 332.960, em que foi afastada a aplicação do princípio da insignificância sob o respaldo do entendimento do STF supracitado.

O caso, que dizia respeito ao cometimento do crime de descaminho envolvendo valor abaixo de dez mil reais – patamar adotado à época para avaliação

da insignificância – não era de reincidência, mas tão somente da constatação de que havia outros inquéritos apurando a “mesma atividade criminosa”.

Daí o elastecimento referido, já que a própria decisão consignou que: “Apesar de não configurar reincidência, a existência de outras ações penais ou inquéritos policiais em curso é suficiente para caracterizar a habitualidade delitiva e, conseqüentemente, afastar a incidência do princípio da insignificância” (Brasil, 2010).

No Agravo Regimental 487.623, a 5ª Turma do STJ afastou a aplicabilidade do princípio, mesmo reconhecendo ser “reduzido o valor da coisa subtraída ou pequena a lesão jurídica ocasionada pelo furto” e constou na Ementa que: “A reincidência específica é prognóstico de risco social, recaindo sobre a conduta do acusado elevado grau de reprovabilidade, o que impede a aplicação do princípio da insignificância” (Brasil, 2014c).

No ano de 2024, o STJ firmou a tese, no Tema Repetitivo 1218, de que “A reiteração da conduta delitiva obsta a aplicação do princípio da insignificância ao crime de descaminho - independentemente do valor do tributo não recolhido”.

Portanto, ao verificar a aplicabilidade do princípio da insignificância na jurisdição penal – ainda sem se ocupar da jurisdição penal ambiental – constatam-se as controvérsias ora em comento.

Martinelli (2008, p. 25) destacando essa incoerência, pontua que, sob pena de se adotar um direito penal do autor, aspectos subjetivos do agente devem ser considerados tão somente na aplicação da pena, jamais no juízo de tipicidade.

A fim de superar esta contradição – e buscando inspiração em modelos estrangeiros, Andreas Eisele e Rogério Schietti Cruz propõem a regulamentação normativa da categoria, incorporando a ideia de desnecessidade da pena.

Nesse contexto, a ausência da punibilidade para os casos de bagatela se justificaria pela ausência de merecimento de pena (dignidade penal do fato) e/ou necessidade de pena. O conceito de “dignidade penal do fato” avalia a gravidade do fato típico e antijurídico para determinar se ele é merecedor de punição e a necessidade de pena está ligada à avaliação do cumprimento de sua finalidade preventiva, marcando a orientação teleológica da incidência da sanção (Eisele; Cruz, 2025).

Em síntese, para que um fato seja classificado como delito, adotando-se uma posição quadripartida, ele precisaria ser típico, antijurídico, culpável e punível. Nos casos de bagatela, o que falta é justamente o elemento da punibilidade, impedindo que sejam classificados como crimes.

Em que pese o engenho da proposta é certo que ainda não incorporada à jurisprudência que, por sua vez, a partir do julgamento do HC 84.412-0/SP, em 19 de outubro de 2010, o Supremo Tribunal Federal consolidou como vetores do juízo material de atipicidade decorrente do reconhecimento do princípio da insignificância a aferição da: a) mínima ofensividade da conduta, b) ausência de periculosidade social da ação, c) reduzido grau de reprovabilidade do comportamento e d) inexpressividade da lesão jurídica (Brasil, 2010b).

Sem desconsiderar as críticas sobre o caráter tautológico da proposição (Queiroz, 2014, p. 89) o mérito da estrutura seria seu caráter objetivo, sustentando a excludente como medida técnica de intervenção penal mínima, sem transitar para juízo pessoal sobre o agente. Há de se destacar, todavia, o esforço de redimensionar os aspectos subjetivos eventualmente incorporados como elementos indispensáveis ao reconhecimento da insignificância.

Este esforço pode se dar de forma tímida, tão somente afastando a definitividade do juízo baseado em aspectos como a reincidência, mas ainda considerando-o no contexto global, como no HC 123.108 que assentou, entre outros pontos:

Ementa: PENAL. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. CRIME DE FURTO SIMPLES. REINCIDÊNCIA.

1. A aplicação do princípio da insignificância envolve um juízo amplo (“conglobante”), que vai além da simples aferição do resultado material da conduta, abrangendo também a reincidência ou contumácia do agente, elementos que, embora não determinantes, devem ser considerados (Brasil, 2015. Grifos originais).

Ou até mesmo de modo preempatório – e condizente com a natureza de excludente material da tipicidade – ao apontar aspectos subjetivos como absolutamente irrelevantes para a análise da incidência do princípio, caso verificado no acórdão do HC 112.400, da Segunda Turma do STF em 22 de maio de 2012.

Em que pese o inegável avanço no tratamento da matéria, com a

adoção majoritária de uma perspectiva objetiva no tratamento da aplicação do princípio da insignificância, trata-se, ainda, nas palavras de Lobato (2024) “de um equilíbrio instável”, pois, a imprecisão semântica dos critérios tradicionalmente fixados, ainda permite a introdução de considerações subjetivas na análise da matéria.

Esse “equilíbrio instável” fica evidente no HC 112.400, um dos precedentes em que o STF que reconheceu que a reincidência não é, por si só, impeditiva da aplicação do princípio da insignificância e, considerando o quadro teórico-dogmático delineado nesse estudo, pode-se dizer que tal posição representa um avanço na direção da coerência teórica e segurança jurídica, consolidando o instituto como instrumento rigoroso e objetivo de intervenção penal mínima. E, nas palavras do voto do Relator.

Ademais, malgrado os persuasivos fundamentos invocados pelo Superior Tribunal de Justiça ao denegar a ordem, tenho para mim que, ao invocar a condição de reincidente como obstáculo à aplicação do princípio da insignificância, afastou-se da melhor jurisprudência sufragada por esta Corte. É que, para a aplicação do princípio em comento, somente aspectos de ordem objetiva do fato devem ser analisados. E não poderia ser diferente. Levando-se em conta que o princípio da insignificância atua como verdadeira causa de exclusão da própria tipicidade, equivocado é afastar-lhe a incidência tão somente pelo fato de o paciente ser reincidente (Brasil, 2012).

Conclui-se que, apesar da resistência de parte da jurisprudência que ainda utiliza critérios subjetivos como barreira, o princípio da insignificância conserva sua natureza como excludente de tipicidade material.

Ao menos considerando a jurisdição penal de modo geral. Resta, todavia, analisar o tema quando se avança para o campo específico da jurisdição penal ambiental, já que, como comentado, trata-se de área de desenvolvimento mais recente no âmbito dos sistemas positivos de direito.

3 alcances do princípio da insignificância na jurisdição penal ambiental

Como se tem observado, o atual estágio do desenvolvimento jurisdicional ainda não superou a controvérsia sobre a adequada identificação da natureza jurídica do princípio da insignificância: se excludente de tipicidade material ou elemento intrínseco à estrutura do tipo penal, influenciando negativamente a caracterização da conduta.

Esta diferenciação importa diretamente na análise da aplicabilidade e extensão dos elementos a serem avaliados no momento de sua incidência, exigindo rigor técnico-dogmático. E, *a priori*, se torna ainda mais complexo em processos judiciais envolvendo crimes ambientais.

Isso se dá em razão de tais crimes constituírem delitos lesivos de bens consolidados como direito fundamental, de titularidade difusa, como assinalado na primeira seção. Sua magnitude, como bem comum da humanidade – das presentes e futuras gerações – envolve o meio ambiente em uma certa carga de abstração que frequentemente dificulta a tutela jurídica dos direitos.

Em todo caso, é indiscutível que o vanguardismo protetivo da Constituição Federal de 1988 em relação ao meio ambiente, o distingue por sua elevada relevância social – é de se recordar que a doutrina constitucionalista situa a emergência da terceira dimensão de direitos fundamentais no final do século XX, contemporaneamente à promulgação da atual Constituição.

E nos termos especificados pela Lei 9.605/1998, fica evidente a preocupação em evitar a degradação da natureza, inclusive por meio do reforço ao rigor da jurisdição penal por meio da legislação na matéria.

Mas, se por um lado, a relevância do bem tutelado e seu potencial acumulativo parecem exigir maior rigor punitivo, por outro, a jurisprudência vêm gradativamente reconhecendo, em casos pontuais de ofensividade irrelevante e ausência de lesão material, a possibilidade da aplicação do princípio da insignificância.

A favor do maior rigor punitivo, constam argumentos como a necessidade de evitar que condutas aparentemente insignificantes se infiltrem e se acumulem, provocando danos relevantes, argumento alinhado à teoria dos *KumulationsDelikte*, os “delitos por acumulação” (Silva; Oliveira, 2022, p. 427).

Considerando que os crimes ambientais são tidos como delitos de perigo, tanto abstrato quanto concreto, o objetivo principal da legislação é evitar a ocorrência de danos ao meio ambiente – bem jurídico tutelado com caráter tipicamente difuso e, na teoria dimensional, de terceira geração.

A despeito da dificuldade na identificação do bem jurídico objeto de tutela nos delitos de perigo – mormente quando há ténue, ou indireta, conexão

com a proteção da pessoa humana – o meio ambiente passou a ser visto como bem jurídico tutelado por seu caráter coletivo e universal, tornando-se sua proteção responsabilidade de todos.

Sob essa concepção, os crimes ambientais passaram a abranger como condutas tipificadas pela Lei nº 9.605/1998, aquelas que atentam contra a proteção do meio ambiente, englobando fauna, flora, recursos naturais, poluição e patrimônio cultural. Todavia, essa tutela confere ao Direito Penal Ambiental um caráter subsidiário — ativado somente quando as esferas administrativa e cível se mostram insuficientes.

E é nesse contexto, a fim de justificar a criminalização de condutas que atentam contra o meio ambiente, que a doutrina tem utilizado a teoria dos *KumulationsDelikte*, oriunda do Direito Penal alemão, para enfrentar os crimes ambientais: tratando-os como condutas aparentemente insignificantes, mas que, se reiteradas, podem gerar lesões graves e cumulativas ao bem ambiental.

Percebe-se, desses traços gerais, que essa lógica operaria contra a aplicação do princípio da insignificância na jurisdição penal ambiental, sancionando de modo mais severo crimes ambientais que envolvam ações repetidas, como pesca ilegal ou descarte irregular de resíduos, visto que, ao se acumular, extrapolam a mínima ofensividade e tornam-se relevantes para a tutela estatal, ainda que não se deixe de reconhecer o desafio da prestação jurisdicional entre a “necessária a busca de um denominador comum, evitando-se a proteção ineficiente do meio ambiente, e, ao mesmo tempo, a aplicação de penas eventualmente injustas e desproporcionais” (Silva; Oliveira, 2022, p. 426).

Essa premissa, todavia, parece carente de fundamentação teórica, mormente quando avaliada à luz da natureza da insignificância enquanto excludente da tipicidade material. É dizer que, a vedação, *ex ante*, da aplicação do princípio da insignificância ao direito ambiental ancorada em aspectos preditivos – possibilidade de lesões futuras acumuladas – parece esbarrar em três premissas incompatíveis com o direito penal moderno:

i. a penalização do autor do fato com fundamento em eventual, futuro e suposto dano, num verdadeiro exercício de antecipação de pena por resultado futuro (desvalor de um resultado pressuposto e possível – sequer provável);

ii. a punição da ação individual, no presente, por fatos que podem vir a ser coletivamente praticados por terceiros, no futuro – criando uma espécie de responsabilidade penal por ato de terceiro; e

iii. a instrumentalização do autor (ser-humano/cidadão) ao utilizá-lo como exemplo para evitar que terceiros venham a repetir sua ação – problemática já conhecida e discutida no âmbito da função protetiva geral negativa da pena.

A par destas premissas e dos desafios no equacionamento dos interesses em questão, mostra-se pertinente examinar o como tem se dado a ponderação entre a chamada “dogmática penal clássica” da intervenção mínima (insignificância como instrumento limitado), a tutela do meio ambiente (de natureza difusa) e a prática jurisdicional, com ênfase nas Cortes Superiores – Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça – mas também notando tendências jurisprudenciais do Tribunal de Justiça de Rondônia (TJRO).

Usualmente, o Supremo Tribunal Federal tem admitido a aplicação do princípio da insignificância, mesmo se tratando crimes ambientais, mas não sem significativo debate. No HC 112.563, julgado em 21 de agosto de 2012, o apelo pela defesa da liberdade do paciente, que havia sido condenado à pena de detenção por ter posse de doze camarões e uma rede de pesca em desconformidade com a regulamentação do IBAMA, dividiu os Ministros.

No voto, vencido, o Relator Ministro Ricardo Lewandowski, consignou que “o tipo penal acima descrito não tem como pressuposto a ocorrência de um prejuízo econômico objetivamente quantificável, mas a **proteção de um bem intangível, que corresponde, exatamente, à proteção do meio ambiente**” (Brasil, 2012. Sem grifo no original).

Portanto, mesmo reconhecendo a inexpressividade econômica, para o Ministro, ao ofender o meio ambiente, afrontando um direito constitucionalmente assegurado, o paciente teria incorrido em delito com “acentuado grau de reprovabilidade”.

Sua posição pela denegação do habeas corpus, todavia, foi vencida pelo voto da maioria. Notando o caráter controverso do princípio da insignificância durante a sessão de julgamento, o Ministro Gilmar Mendes chegou a consignar observação bastante pertinente em relação ao tema e problematização deste artigo. Em suas palavras:

Eu também, Presidente, acho que, como tenho apontado em outros pronunciamentos aqui, **nós temos até que, talvez, desenvolver uma doutrina a propósito desse princípio da insignificância**, mas, aqui, parece evidente a desproporcionalidade, quer dizer, uma situação, talvez, até de crime, estaríamos diante realmente do típico crime famélico (Brasil, 2012. Sem grifo no original).

Como bem ressalta Lobato (2024), a posição do STF foi se firmando no sentido de não reconhecer “incompatibilidades apriorísticas” entre crimes ambientais e o princípio da insignificância, o que constou claramente na decisão de Recurso Extraordinário com Agravo 1.458.403, da Ministra Rosa Weber, que não reconheceu a repercussão geral, em 25 de setembro de 2023 (Brasil, 2023).

Em relação a mencionado entendimento, não destoam a posição do Superior Tribunal de Justiça que, destacando a necessidade de análise rigorosa e, mesmo considerando que o bem jurídico protegido é de natureza difusa e protegido constitucionalmente, tem admitido a aplicação do princípio da insignificância nos crimes contra o meio ambiente em decorrência de sua atipicidade material, ainda que em contextos de crimes de perigo abstrato.

Esse posicionamento é significativo pois descola-se da resistência tradicional, ressuscitando a coerência dogmática e promovendo a uniformização jurisprudencial em consonância com o STF.

Um destaque importante, todavia, precisa ser consignado. Tem a ver com a casuística da pesca em período proibido, o chamado “defeso”. Nesses casos, o Superior Tribunal de Justiça não tem admitido a aplicação do princípio da insignificância, sob o argumento de se tratar de crime formal e, nesse sentido, abundam os precedentes² como a decisão bastante recente – 27 de novembro de 2024 –, proferida no Agravo Regimental em Recurso Especial 2396549, cuja ementa citou:

CRIME DE PESCA EM LOCAL PROIBIDO [...] PLEITO DE ABSOLVIÇÃO PELA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. IMPOSSIBILIDADE. CRIME FORMAL. PRESCINDIBILIDADE DE RESULTADO NATURALÍSTICO. ENTENDIMENTO QUE GUARDA HARMONIA COM A ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL (Brasil, 2024).

Na jurisdição estadual, especificamente, no Tribunal de Justiça de Rondônia, a tendência parece ser a reprodução de entendimentos do Superior Tribunal de Justiça, admitindo de forma limitada a aplicabilidade do princípio da insignificância em casos de crimes ambientais.

2 Citam-se mais alguns precedentes no STJ no mesmo sentido: Agravo em Recurso Especial 2390530, decidido em 3 de outubro de 2023, na Quinta Turma, sob Relatoria do Ministro Reynaldo Soares da Fonseca; Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 2.098.649/RS, decidido em 26 de setembro de 2023, na Quinta Turma, sob Relatoria do Ministro Joel Ilan Paciornik; Agravo Regimental em Recurso Ordinário em Habeas Corpus n. 177.595/MS, decidido em 26 de junho de 2023, na Sexta Turma, sob Relatoria do Ministro Antonio Saldanha Palheiro e Agravo Regimental no HC n. 606.726/PR, decidido 9 de agosto de 2022, na Sexta Turma, sob Relatoria do Ministro Sebastião Reis Júnior.

Nesse sentido firmou-se o entendimento, na Primeira Câmara Criminal, de que a pesca em período de defeso – mesmo quando não capturado nenhum exemplar – impede a aplicação do princípio da insignificância, já que a violação direta e substancial à norma de proteção ambiental caracteriza expressiva lesão jurídica.

Na data de 30 de maio de 2025, o acórdão já estruturado nos termos da Recomendação CNJ nº 154/2024 (Manual de Padronização de Ementas), constou na Ementa e no detalhamento do caso em exame, a ocorrência de pesca em período e local e com uso de petrechos proibidos.

Uma das questões em discussão, recaiu sobre a possibilidade de aplicação do princípio da insignificância, o que foi afastado nas razões de decidir, mesmo sem apreensão de peixes, pois as circunstâncias por si foram consideradas com significativa carga de ofensividade, crime formal que se consuma pela simples prática, independentemente do resultado. E assim, firmou-se a Tese de Julgamento:

1. O crime de pesca em período de defeso, com uso de petrechos proibidos, possui natureza formal, sendo inviável a aplicação do princípio da insignificância, independentemente da apreensão de pescados ou de comprovação de efetivo dano ambiental.
2. A utilização de redes ilegais em área de preservação ambiental durante o defeso revela conduta penalmente relevante e dotada de suficiente lesividade, incompatível com a atipicidade material (Rondônia, 2025a).

É possível, ainda, encontrar julgados que, aprioristicamente, afastam a possibilidade de aplicação do princípio, ao argumento de se tratar de bem jurídico de titularidade difusa, devendo ser protegido, inclusive para as futuras gerações, como a decisão da mesma Câmara em 2025 de abril de 2025, em cujo segundo ponto da Tese de Julgamento constou: “**Não se aplica o princípio da insignificância às infrações penais ambientais, dada a natureza difusa do bem jurídico tutelado e o caráter formal do tipo previsto no art. 29 da Lei 9.605/1998**” (Rondônia, 2025b).

A Segunda Câmara Criminal, em que pese, de forma geral, ter se posicionado pela possibilidade de aplicação do princípio da insignificância na seara ambiental sem qualquer entrave ou condição antecipatória, à semelhança da primeira turma, tem vedado a sua incidência nos casos de pesca em período de

defeso dada a natureza formal do delito³.

E, é possível ainda, encontrar nos acórdãos do órgão colegiado com considerações sobre aspectos subjetivos a fim de afastar a aplicação do princípio da insignificância, a exemplo da reincidência. Veja-se:

Não obstante os argumentos defensivos, verifico que os pressupostos para a concessão do princípio da insignificância não estão presentes no caso em discussão.

Sabe-se que, para a incidência do princípio da insignificância, é necessário estarem presentes todos os vetores para sua caracterização, quais sejam: mínima ofensividade da conduta; nenhuma periculosidade social da ação; reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento; e inexpressividade da lesão jurídica provocada. [...] No caso, **constata-se que o apelante é reincidente por crime de porte ilegal de arma de fogo e já respondeu a termo circunstanciado por crime contra a fauna** [...] de modo que não é possível a aplicação do princípio da insignificância (Rondônia, 2023. Sem grifo no original)

Nesse contexto, em que pese ainda se vislumbrar uma evidente confusão conceitual – a exemplo da avaliação de vetores subjetivos para fins de aferição do afastamento da atipicidade material ou mesmo a ausência de pertinência entre a classificação do delito (formal, material ou de mera conduta) e a aplicação do princípio da insignificância – é possível observar um ambiente que progressivamente vem limitando a análise do afastamento da tipicidade material ao aspectos objetivos do crime, conduzindo-se na auspiciosa missão de manter a jurisprudência uniforme, íntegra, coerente e estável.

Considerações finais

Não passam despercebidas as dificuldades enfrentadas pela jurisprudência em relação a uma eventual uniformização do princípio da insignificância. Um desafio subsistente sob as mais diversas tendências hermenêuticas, que se torna ainda mais complexo diante das mudanças paradigmáticas pelas quais o direito positivo vem passando, em especial, sob o enfoque dos direitos fundamentais e das concepções de Estado resultante dessa teoria.

No intuito de contribuir para a compreensão do tema, buscou-se

3 Cf. os precedentes firmados nas Apelações Criminais nº 0002846-34.2019.8.22.0002, decidida em 14 nov. 2022, Relator: José Jorge Ribeiro da Luz, e nº 7003067-37.2020.8.22.0009, decidida em 12 mai. 2025, Relator Francisco Borges Ferreira Neto, ambas da Segunda Câmara Criminal.

demonstrar que o princípio da insignificância – enraizado em “*minimis non curat praetor*” e sistematizado na dogmática penal moderna – opera na sua formulação teórica inaugural, como instrumento de intervenção penal mínima e excludente de tipicidade material, exigindo avaliação restrita aos quatro vetores objetivos clássicos: mínima ofensividade, ausência de periculosidade, reduzido grau de reprovabilidade e inexpressividade da lesão.

Tal dinâmica interpretativa, todavia, foi impactada pela sucessão de novas dimensões de direitos, que acabaram por mitigar a lógica do chamado *Estado mínimo*, já que passaram demandar uma instituição com mais condições de agência e intervenção sobre a sociedade, como condição para a concretização de direitos coletivos ou difusos, como os direitos sociais, ou o próprio direito ao meio ambiente.

Entretanto, é interessante notar que, mesmo delimitando a análise da aplicação do referido princípio no campo mais estrito da jurisdição penal – sem considerar casos concretos afetos à questão penal ambiental, é possível notar controvérsias jurisprudenciais relevantes, quando, por um lado, tribunais superiores afirmam a natureza objetiva do princípio, mas, por outro, condicionam sua aplicação a elementos subjetivos como reincidência e maus antecedentes, introduzindo discricionariedade indevida que contamina a análise da tipicidade.

Em resposta, o STF, especialmente nos julgamentos dos *habeas corpus* 108, 123.533 e 123.734 e no emblemático HC 112563/SC, veio a consolidar que a reincidência não impede, por si só, a aplicação do princípio, desde que presentes os critérios objetivos estabelecidos – reforçando seu caráter estritamente material. Já no âmbito do STJ, embora a jurisprudência afaste aprioristicamente a incidência da insignificância em casos de pesca proibida ou uso de petrechos ilegais, há precedentes – como o REsp 1.409.051/SC e decisões da Quinta Turma – que reconhecem a atipicidade material quando demonstrados danos mínimos e ausência de risco concreto.

O TJRO acompanha, ainda que de forma incipiente, essa tendência, diferenciando casos de conduta insignificante daqueles com impacto efetivo ou formalmente grave (pesca em período de defeso), buscando agir com coerência metodológica entre critérios objetivos e valor ambiental, ainda que por vezes considere, na análise, aspectos subjetivos ou vedações apriorísticas.

Assim, notam-se duas fortes fundamentações hermenêuticas em relação ao equacionamento da tutela ambiental – como direito difuso de terceira dimensão, e a jurisdição penal – como limitação sobre as liberdades, direitos de primeira dimensão. E ambas advogam fortemente, cada qual a seu modo, em defesa de seus conteúdos e destinatários.

Sob a primazia da primeira dimensão, a tutela jurisdicional há que observar o escopo – subsidiário e fragmentário – deve ser preservado pelo princípio da intervenção mínima. A proibição de antecipar resultados futuros ou punir condutas isoladas com base em temores de acúmulo se mostra incompatível com a dogmática penal contemporânea, que demanda avaliação factual e técnica individualizada. Essa seria a conclusão a partir de uma fundamentação subjetiva dos direitos humanos ou fundamentais.

Sob a primazia da razão interpretativa e da concepção de Estado e de direitos fundamentais da terceira dimensão, a jurisdição haveria de ser rigorosa e ampliar sua ingerência, e prol da defesa dos direitos difusos, em especial o que toca a esta análise, o direito ao meio ambiente. E essa, seria a conclusão a partir de uma fundamentação objetiva dos direitos humanos ou fundamentais.

Considerando que a aplicação do princípio não tem sido isenta de controvérsia sob nenhuma das duas fundamentações é de se presumir que a aplicação do princípio da insignificância permanece compatível com a tutela penal do meio ambiente, desde que seu rigor técnico-dogmático seja respeitado.

A jurisprudência nacional — sobretudo o STF — já reconhece esse entendimento. O futuro aponta para uma convergência entre a proteção ecológica necessária e a racionalidade penal, assentada em clareza normativa e técnica jurisdicional sólida

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Melhoramentos, 2008.

ASSAGRA DE ALMEIDA, Gregório; COELHO DE ALMEIDA, Flávia Vigatti. O direito processual coletivo e a proposta de reforma do sistema das ações coletivas no código de defesa do consumidor no Brasil. **Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo**, v. II, n. 3, set. 2012, pp. 11-74. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/3f65e3af-e516-4b4d-b9a0-9ed97a00d0c2/content> . Acesso em: 9 jul. 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 27. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. **Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**. Publicada no Diário Oficial da União de 12 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm . Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **HABEAS CORPUS 109.705 PARANÁ**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Primeira Turma. Julgamento em: 22 abr. 2014. 2014a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5955480> . Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **HABEAS CORPUS 117.083 SÃO PAULO**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma. Julgamento em: 25 fev. 2014. 2014b. disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5439303> . Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **HABEAS CORPUS 102.088 RIO GRANDE DO SUL**. Primeira Turma. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgamento em 7 abr. 2010. 2010a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611560> . Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **HABEAS CORPUS 84.412-0 SÃO PAULO**. Segunda Turma. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgamento em: 19 out. 2010. 2010b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79595> . Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **EMB.DECL. NO AG.REG. NO HABEAS CORPUS 253.432 SÃO PAULO**. Segunda Turma. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgamento em: 10 jun. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=787984457> . Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **HABEAS CORPUS 123.108 MINAS GERAIS**. Plenário. Julgamento em: 3 ago. 2015. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10175198> . Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **HABEAS CORPUS 112.400 RIO GRANDE DO SUL**. Segunda Turma. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2518080> . Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **HABEAS CORPUS 112.563 SANTA CATARINA**. Segunda Turma. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Redator do Acórdão: Ministro Cezar Peluso. Julgamento em: 21 ago. 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3172637> . Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.458.403 SÃO PAULO**. Decisão monocrática. Ministra Rosa Weber. Julgamento em: 25 set. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361412301&ext=.pdf> . Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 332.960 - PR (2013/0148469-0)**. Quinta Turma. Julgamento em: 22 out. 2013. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=31922862&num_registro=201301484690&data=20131105&tipo=91&formato=PDF . Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 487.623 - ES (2014/0060203-0)**. Quinta Turma. Julgamento em: 18 jun. 2014. 2014c. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=36024571&num_registro=201400602030&data=20140701&tipo=5&formato=PDF . Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2396549 - SC (2023/0216885-1)**. Sexta Turma. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=284256701®istro_numero=202302168851&peticao_numero=202401003034&publicacao_data=20241129&formato=PDF . Acesso em: 9 jul. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993.

EISELE, Andreas; CRUZ, Rogério Schietti. **Insignificância penal**: os crimes de bagatela na dogmática e na jurisprudência. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**.38. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

LOBATO, José Danilo Tavares. Princípio da insignificância e crimes ambientais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista Direito e Contexto**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 1–19, 2024. DOI: 10.17655/rdct.2024.e0003. Disponível em: <https://www.revistadireitocontexto.com.br/index.php/rdct/article/view/insignificancia-crimes-ambientais-supremo-tribunal-federal>. Acesso em: 9 jul. 2025.

MARQUARDT NETO, Roland Hamilton. A justificativa do Estado na doutrina de Georg Jellinek. **Revista de Teorias e Filosofias do Estado**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 16-36, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasfilosofias/article/download/1141/pdf/2691> . Acesso em: 9 jul. 2025.

MARTINELLI, João Paulo Orsini. Princípio da insignificância: propostas para uma nova política criminal racional. *In*: GRECO, Luís; LOBATO, Danilo (coords.). **Temas de Direito Penal** — Parte Geral. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. pp. 17-38.

QUEIROZ, Paulo. **Curso de Direito Penal**. Salvador: JusPodivm, 2014.

RONDÔNIA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RONDÔNIA. **Apelação Criminal 000042-64.2018.8.22.0023**. Primeira Câmara Criminal. Relator: Desembargador Aldemir de Oliveira. Julgamento em: 30 mai. 2025. 2025a. Disponível em: <https://pjesg-consulta.tjro.jus.br/consulta/ConsultaPublica/listView.seam> . Acesso em: 9 jul. 2025.

RONDÔNIA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RONDÔNIA. **Apelação Criminal 7062709-57.2023.8.22.0001**. Primeira Câmara Criminal. Relator: Desembargador Osny Claro de Oliveira Junior. Julgamento em: 25 abr. 2025. 2025b. Disponível em: <https://pjesg-consulta.tjro.jus.br/consulta/ConsultaPublica/listView.seam> . Acesso em: 9 jul. 2025.

RONDÔNIA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RONDÔNIA. **Apelação Criminal 0001305-20.2020.8.22.0005**. Segunda Câmara Criminal. Relator: Álvaro Kalix Ferro. Julgamento em: 22 jun. 2023. Disponível em: <https://pjesg-consulta.tjro.jus.br/consulta/ConsultaPublica/listView.seam> . Acesso em: 9 jul. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel Francisco. **Curso de direito constitucional**. 3.ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA, Vanessa Guimarães Caixeta; OLIVEIRA, Tarsis Barreto. A aplicação

do princípio da insignificância nos crimes ambientais e os KumulationsDelikte. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, [S. l.], v. 12, n. 1, 2022. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/8836>. Acesso em: 9 jul. 2025.

ZAFFARONI, Eugenio; PIERANGELI, José. **Manual de Direito Penal Brasileiro**. Ed. 2024. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/manual-de-direito-penal-brasileiro-ed-2024/2485200871>. Acesso em: 9 jul. 2025.

Instrumentos urbanísticos delineados pela constituição federal e estatuto da cidade para o cumprimento da função socioambiental da propriedade

Urbanistic Instruments Outlined by the Federal Constitution and the City Statute for the fulfillment of the Socio-environmental Function of Property

Vivian Bacaro Nunes Soares¹

Vinícius Bovo de Albuquerque Cabral²

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo demonstrar que o direito de propriedade exige uma releitura, visto como um poder-dever, de contornos socioambientais, considerando a influência das dimensões dos direitos fundamentais e de sua constitucionalização no ordenamento jurídico brasileiro. Parte-se da contribuição doutrinária sobre a concepção jurídica da propriedade, com especial atenção à sua função ambiental. Nesta linha, busca demonstrar que a constituição Federal de 1988, visando assegurar a todos uma existência digna conforme os ditames da justiça social, estabeleceu como princípios norteadores do Estado, dentre outros, a defesa ambiental, a propriedade privada e a função social, sendo beneficiária destes comandos a própria coletividade.

Palavras-chave: propriedade; função socioambiental da propriedade; Estatuto da Cidade; direito ambiental.

ABSTRACT

This article aims to demonstrate that the right to property requires a reinterpretation, viewed as both a power and a duty with socio-environmental contours, considering the influence of the dimensions of fundamental rights and their constitutionalization within the Brazilian legal system. It is based on the doctrinal contributions regarding the legal concept of property, with special attention to its environmental function. In this regard, it intends to demonstrate that the 1988

1 - Formada em Direito (2002), com mestrado em Direito (UNIVEM 2009), Especialização em Teoria Geral do Direito e do Estado (AVEC), Especialização em Direito Ambiental e Urbanístico pela Escola Superior do Ministério Público (2023) e cursando MBA em Direito Cooperativo (Faculdade Inesp). vivian_bacaro@hotmail.com.

2 - Formado em Direito (1995), Juiz de Direito do Tribunal de Justiça de Rondônia. vinicius-bovo@uol.com.br

Federal Constitution, aiming to ensure everyone a dignified existence according to the dictates of social justice, established as the guiding principles of the State, among others, the protection of the environment, private property, and the social function — with the community itself being the beneficiary of these commands.

KEYWORDS: property; socio-environmental function; **City Statute;** environmental law.

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como tema central a análise do conceito contemporâneo do direito de propriedade, ressaltando a função socioambiental como fundamento jurídico principiológico deste direito.

O estudo da propriedade privada é acompanhado da necessidade de se demonstrar a evolução da noção de propriedade ao longo do tempo, calcada na análise da contribuição doutrinária na caracterização da propriedade e da função social ao longo da história.

Nesta linha, a constituição Federal de 1988, visando assegurar a todos uma existência digna conforme os ditames da justiça social, estabeleceu como princípios norteadores do Estado, dentre outros, a defesa ambiental, a propriedade privada e a função social, sendo beneficiária destes comandos a própria coletividade.

Dada a importância do tema ambiental, o legislador constitucional, erigiu esta matéria num capítulo à parte, e de igual forma privilegiou o direito à propriedade privada e concomitante a condicionou ao atendimento de sua função social, nos termos do art. 5º, incisos XXII e XIII.

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que dispõem sobre política urbana municipal são regulamentados pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Este, com o objetivo de disciplinar o espaço urbano, encontra amparo também no artigo 225 da Constituição Federal, que trata do meio ambiente, trazendo contribuição essencial à caracterização da função socioambiental da propriedade.

Desta forma, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade enquanto marco legal, desempenham papel central, disciplinando os instrumentos jurídicos

e políticos voltados à funcionalização socioambiental da propriedade urbana, e os fundamentos para sua consecução. Parte-se de uma abordagem jurídico-dogmática, com análise crítica das normas e princípios, visando contribuir para o fortalecimento da função transformadora do Direito Urbanístico e Ambiental no Brasil.

1. A contribuição doutrinária na caracterização da propriedade e sua Função Ambiental.

É na Constituição de 1988 que os direitos sociais ganham relevo, que a função social da propriedade efetivamente é erigida a princípio constitucional, que o meio ambiente surge como direito difuso, sendo abandonada a ideia de que o sujeito, numa perspectiva egoística, está no centro das preocupações do Direito.

Visando adequar-se aos novos direitos tutelados pela ordem jurídica, dentre os quais se destacam os direitos de ordem ambiental, o direito de propriedade tem passado por alterações em sua conformação constitucional desde a CF de 1946, que condicionava o uso da propriedade ao “bem-estar social”, delimitação que se aprofunda na CF de 1967 ao erigir a função social da propriedade como princípio da ordem econômica, embora o tenha feito de maneira muito menos enfática do que a Constituição Cidadã, conforme José Afonso da Silva (Silva, 1994, p. 273). —

Assim, as subsequentes transformações do direito de propriedade fazem-no um direito renovado, por adquirir nítidos contornos socioambientais decorrentes da atual concepção da propriedade, imposta pela Constituição Federal de 1988 e o Código Civil de 2002³.

Dessa forma, a noção de função social evoluiu gradativamente até se incorporar ao próprio conceito de propriedade. Nesse contexto, com o surgimento

3 Com base na Constituição Federal de 1988 e no Código Civil de 2002, por propriedade, entende-se a relação entre um bem imóvel e aquele que o possui como proprietário, tendo direitos e obrigações referentes ao bem, garantidos e exigíveis por meio de normas positivas. Assim sendo, é preciso considerar que, com base no ordenamento jurídico, a propriedade tem dois sentidos. Conforme o Código Civil de 2002, no artigo 1.128, pode ser considerada a faculdade pertencente ao proprietário de usar, gozar e dispor do bem, com presunção de plenitude e exclusividade. Considerando-se o disposto na Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, incisos XXII e XXIII e no artigo 170, incisos II e III, a propriedade constitui-se em um poderdever. Ao proprietário se estende o poder de usufruir seu bem no limite do dever para com a coletividade, devendo estar atento ao cumprimento da função social. Considerando-se ainda o artigo 225 da CF/88 e lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), deve-se atentar ao uso ordenado e ecológico da propriedade, visando à proteção e à manutenção de recursos naturais e artificiais nela existentes, que se traduz na necessidade de observação da função ambiental da propriedade.

do Estatuto da Cidade, há o rompimento definitivo do paradigma civilista da propriedade, vinculando-a ao cumprimento de uma função social e ambiental no interesse da coletividade.

Para Canotilho (2007, p. 84), ao dispor sobre a introdução ambiental à Constituição de 1988, aduz que houve o sepultamento do paradigma liberal, de forma que a Constituição “metamorfoseou, de modo notável, o tratamento jurídico do meio ambiente, apoiando-se em técnicas jurídicas multifacetárias”. O meio ambiente é reconhecido como bem jurídico autônomo e recepcionado na forma de sistema⁴, que se organiza como “uma ordem pública ambiental constitucionalizada”.

O autor José Afonso da Silva (p. 717) afirma que todo o “capítulo do meio ambiente é um dos mais importantes e avançados da Constituição de 1988”.

A tutela ao meio ambiente foi consagrada pela Constituição Federal de 1988, de forma a inovar o sistema de salvaguardas ambientais. No capítulo VI (Do Meio Ambiente) do título VIII (Da ordem social), decorre-se que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁵ Em razão de um tratamento jurídico abrangente, a tutela do meio ambiente não ficou restrita ao art. 225 da CF, o que nas palavras de CANOTILHO (2007, p. 86) consiste em um salto “do estágio da miserabilidade ecológico-constitucional, própria das Constituições liberais anteriores, para um outro que, de modo adequado, pode ser apelidado de opulência ecológico-constitucional”.

Destaca CAVEDON (2003, p. 122) que:

A proteção conferida ao Meio Ambiente pela Constituição da República Federativa do Brasil, a inserção da defesa do Meio Ambiente ao lado da Função Social da Propriedade como princípio da ordem econômica, e a utilização adequada dos recursos naturais como requisito ao cumprimento da Função Social da Propriedade rural, passam a caracterizar uma Função Ambiental inerente à Propriedade e intrínseca à noção de Função Social da mesma.

4 Todos os seus elementos são apreciados e juridicamente valorizados sob esta perspectiva sistêmica. Nesse sentido, tem-se a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6938/810 que define meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3, I).

5 “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Cumprе destacar o entendimento de alguns autores quanto ao direito de propriedade, que segundo os dispositivos legais da Constituição Federal e do Código Civil⁶, deverá ser exercido em conformidade com as finalidades social e ambiental.

Nesse sentido, Milaré (2007) elege a função socioambiental da propriedade como um dos princípios fundamentais do direito do ambiente, segundo referido autor, a função ambiental foi contemplada como elemento marcante do direito de propriedade no novo Código Civil.

Desse modo, Benjamim (1998, p. 72) ensina que a Constituição traz restrições explícitas ao direito de propriedade por meio da instituição da função socioambiental da propriedade, de forma que “a propriedade privada, nos moldes da Lei Maior vigente, abandona, de vez, sua configuração essencialmente individualista para ingressar em uma nova fase, mais civilizada e comedida, onde se submete a uma ordem pública ambiental (...)”.

Na opinião de Derani (2000, p. 269), também o detentor de recursos naturais deve atender a “função ambiental da propriedade, posto que estes bens apropriados e a manutenção de suas características ecológicas são indispensáveis à realização do meio ambiente ecologicamente equilibrado”. A autora ressalta ainda, em mais uma de suas obras, que: “a propriedade protegida pelo direito é aquela em que se desenvolve uma relação de produção sustentável, social e ambientalmente” (2002, p. 66).

Grau (1994, p. 250) salienta que a proteção ambiental integra o conceito e o próprio conteúdo da função social da propriedade: “O debate que, no regime Constitucional anterior, nutria-se em torno da possibilidade de integrar-se a proteção ambiental no âmbito da função social da propriedade resulta superado”.

Cavedon (2003, p. 124) menciona que a função ambiental da propriedade resulta da conjunção da proteção legal conferida pelo ordenamento jurídico ao Direito de propriedade e ao meio ambiente, “busca-se compatibilizar estas duas esferas, direito individual e direito difuso, sem que haja anulação de qualquer delas”.

6 Art. 1228, par. 1, CC – “O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

Jesús Jordano Fraga (apud CAVEDON, 2003, p. 123) “reafirma a ideia de que, se a função social é um dos elementos intrínsecos à propriedade, certamente traz em seu bojo uma vinculação ambiental, que pode ser caracterizada como uma Função Ambiental”. Assim dispõe que:

“de la misma forma que se mantiene que la función social es algo interno a la estructura del derecho de propiedad, que delimita el contenido del mismo, no parece que haya serias objeciones para realizar la misma afirmación respecto de la “vocación o vinculación ambiental”.⁷

O uso da propriedade é limitado em razão da Função Ambiental, exigindo do proprietário a adequação desse uso às exigências de ordem ambiental, em nome da proteção do patrimônio ambiental comum. Ao dispor sobre características do regime jurídico do Direito de Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro, frente à Função Social e Ambiental da Propriedade e da Proteção Legal do Meio Ambiente, CAVEDON (2003, p. 125) concebe esse direito como:

Uso ordenado e ecológico da Propriedade, que vise a proteção dos bens ambientais nele existentes.

Dessa forma, a função ambiental da propriedade, em sentido amplo, consiste nos deveres atribuídos ao proprietário de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

Acerca da função social da propriedade, Orlando Gomes (1997, p.111) ensina que: “a despeito, porém, de ser um conceito geral, sua utilização varia conforme a vocação social do bem sobre o qual recai o direito, conforme a intensidade do interesse geral que o delimita, e conforme a sua natureza na principal *rerum divisio* tradicional”.

À vista disso, o mesmo pode-se dizer sobre o conteúdo da função ambiental da propriedade, os deveres que a compõem variam de acordo com os bens ambientais presentes em cada propriedade.

De duas ordens, portanto, foram os limites constitucionais ao direito de propriedade, reconhecidos no texto constitucional de 1988. Em primeiro, foi agregado ao direito de propriedade a exigência de cumprir a função social

7 Tradução livre: “Da mesma forma que se sustenta que a função social é algo interno à estrutura do direito de propriedade, que delimita o conteúdo deste, não parece haver sérias objeções para fazer a mesma afirmação quanto à vocação ou vinculação ambiental”.

que, conforme entendimento de Eros Roberto Grau (2000, p. 250), “impõe ao proprietário o dever de exercê-la em benefício de outrem e não apenas, de não exercer em prejuízo de outrem”.

Em segundo, e de maneira originária, o constituinte de 1988, a partir das bases da função social, introduziu uma função ambiental que deve ser necessariamente cumprida pela propriedade. Nesses termos preceitua o art. 186: “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, os seguintes requisitos: (...) II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

Diante da Constituição ambiental de 1988, a propriedade teve sua estrutura radicalmente alterada, visto que além de incorporar em seu conteúdo a função social da propriedade, uniu-se com a tutela ambiental. E isso se deu porque, na esfera da função social da propriedade, e estendendo seu conteúdo, estão contidos os princípios constitucionais de proteção ambiental⁸.

O respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, e essencial à sadia qualidade de vida, e que deve ser conservado para as futuras gerações, constitui premissa básica para o atendimento da função social da propriedade.

Conforme o ambientalista Antônio Herman V. Benjamin (1996, p. 52), “poucas constituições unem tão umbilicalmente função social e meio ambiente

8 Nesse sentido se pronuncia a jurisprudência pátria: “Ag.Inst.2007.04.00.00.4057-0, TRF 4ª 3ª T., DE. 2.03.2007, Rel.LUIZ CARLOS DE CASTRO LUGON, ind. ef.susp. “O Estado constitucional ecológico impõe uma redefinição do conteúdo dos direitos de feição individualista, os quais devem estar também a serviço de toda a coletividade. O direito de propriedade, por exemplo, deve ser exercido em consonância com suas finalidades socioambientais, sob pena de não estar legitimado e protegido constitucionalmente. A Constituição de 1988 impõe ao Estado e à sociedade o dever de preservar e proteger o meio ambiente em todos os lugares e tempos para todas as gerações vindouras (Art. 225). O Poder Judiciário (...) tem a função proeminente de fazer valer esse comando constitucional e também de tutelar o meio ambiente com a utilização da função promocional do direito.” (grifo nosso)

como a brasileira”.⁹

Direito de propriedade e meio ambiente constituem institutos interligados, à propriedade, mesmo mantendo suas prerrogativas e elementos básicos, são hoje estruturalmente diferentes daquela prevista nos sistemas constitucionais anteriores.

Maria Luísa Faro Magalhães (1997, p. 150) entende que:

a vinculação estabelecida no art. 186, inc. II da Carta Magna, ampliando o conceito de função social da propriedade, inseriu a função ambiental como elemento dela constitutivo, tratamento que operou uma reciclagem da noção de função social, ampliando seu conteúdo de maneira tal que, na nova Constituição, a função social visa atender objetivos já não apenas de natureza distributiva mas, igualmente, de caráter ambiental, política que, ao eleger valor que anteriormente não figurava como limite ao poder de uso e gozo do direito de propriedade, veio socorrer interesses da sociedade que eram anteriormente insuspeitados.

A Constituição determina que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225, se faça presente como princípio a ser respeitado pela atividade econômica no art. 170, VI. Como bem assevera o iminente Eros Grau (RT 702/251), deve-se ressaltar que inexistente proteção constitucional à ordem econômica que sacrifique o meio ambiente.

Dessa forma, não se pode admitir o uso da propriedade sem atender às exigências sociais e ambientais, dois princípios vetores do direito de propriedade que, embora distintos, sendo um comando para a preservação do meio ambiente e o outro determinado ao cumprimento da função social, não constituem princípios

9 Antônio Herman V. Benjamin (op. cit. p. 51-52), discorrendo sobre a importância da função social da propriedade na proteção do meio ambiente, salienta que: “Para fins de proteção do meio ambiente, a noção de função social é relevantíssima, pois, já dissemos, todo e qualquer controle que dela decorra, exceto quanto à Constituição expressamente o afirmar em contrário, não propicia indenização com base em desapropriação direta ou indireta. No Brasil, infelizmente, ao contrário do que se observa em outros países, como a Alemanha, a teoria da função social da propriedade na tem tido eficácia prática e previsível na realidade dos operadores do direito e no funcionamento do mercado; a verdade é que, entre nós, a noção ainda não foi, inexplicavelmente, desenvolvida (ou mesmo suficientemente compreendida) no plano doutrinário, daí os percalços jurisprudenciais que enfrentamos. Um balanço objetivo comprova que a concepção apresentada pouco – para não dizer nenhum – impacto na forma como são julgados certos casos em que estão em discussão limites internos do direito de propriedade, em particular os de caráter supraindividual, exatamente o cerne de sua operação: inexistente, neste sentido, exemplo melhor do que o que está sucedendo em termos de desapropriação indireta por proteção ambiental. Havendo, de fato, tanta carência de trato adequado da função social da propriedade na nossa prática jurídica atual, não é de surpreender o desconhecimento da função sócio-ambiental da propriedade, tardio desdobramento – legislativo, doutrinário, jurisprudencial – daquela. Não devia ser assim, contudo: poucas constituições unem tão umbilicalmente função social e meio ambiente como a brasileira”.

que se contradizem, mas que se completam, se vinculam-se e exigem uma aplicabilidade em conjunto.

Nesse sentido, leciona Raimundo Alves de Campos Junior (2004, p. 139):

O princípio da função social exerce um papel preponderante na conciliação do direito de propriedade à proteção ambiental. A nossa Constituição explica esta relação quando cuida da propriedade rural, ao estabelecer que a função social só é cumprida se há preservação do meio ambiente. Os princípios (função social e preservação do meio ambiente) são autônomos, mas profundamente interligados.

Os princípios da função social e função ambiental da propriedade são compatíveis e complementares de forma que constituem princípios informadores da Constituição econômica pátria, com o fim de assegurar a todos existência digna, conforme ditames da justiça social. Segundo Eros Roberto Grau (2000, p. 242, 243 e 255), cuida-se de princípios constitucionais impositivos, ambos a cumprir dupla função, como instrumental e como objetivo específico a ser alcançado. Entende que “a soberania nacional – assim como os demais princípios elencados nos incisos do art. 170, consubstanciam concomitantemente, instrumento para a realização do fim de assegurar a todos existência digna e objetivo particular a ser alcançado”.

Destarte, a proteção ambiental tem importância decisiva na hermenêutica e integração do texto constitucional, devendo preponderar no conceito de função social da propriedade, integrando-o, de forma que referidos princípios devem ser interpretados harmonicamente.

2. O equilíbrio ambiental como Direito Fundamental: uma síntese

A esfera ambiental equilibrada confere ao sujeito um conjunto de direitos reconhecidos pela Constituição. Nesse sentido, o artigo 225 é crucial para a leitura desses direitos. Uma série de condutas e providências podem ser exigidas do Estado a título de exercício dos direitos fundamentais.

Preceitua o artigo 225, CF que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de

defendê-lo para as presentes e futuras gerações”.¹⁰

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito constitucional de todos, conforme se depreende do art. 225, CF, bem como no Título II, que dispõe sobre os Direitos e Garantias Fundamentais, especificamente no Capítulo destinado a elencar os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, o Texto Constitucional colocou à disposição dos cidadãos um instrumento para a defesa de seu direito fundamental ao meio ambiente: a Ação Popular, que visa anular atos lesivos ao Meio Ambiente¹¹; nesse contexto legal se constata que o meio ambiente equilibrado é um direito fundamental de todos os cidadãos e da sociedade, pois se configura com direito difuso.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito essencial, fundamental, vinculado ao bem jurídico maior, qual seja, a proteção da vida, posto que constitui condição indispensável ao pleno desenvolvimento da pessoa humana e satisfação de suas necessidades como qualidade de vida. Afirma CAVEDON (2003, p. 90) que: “está diretamente relacionado ao direito fundamental à vida, visto que a realização deste direito requer condições ambientalmente saudáveis”.

À vista disso Silva (1994, p. 36) expõe que:

proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana.

10 Para José Afonso da Silva (1994, p. 31) o art. 225 da Constituição Federal compreende, esquematicamente falando, três conjuntos de normas. “O primeiro acha-se no caput, onde se inscreve a norma princípio, a norma matriz, substancialmente reveladora do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O segundo encontra-se no § 1º, com seus incisos, que estatui sobre os instrumentos de garantia e efetividade do direito enunciado no caput do artigo”. Segundo o autor, “são normas-instrumento da eficácia do princípio, mas também são normas que outorgam direitos e impõem deveres relativamente ao setor ou ao recurso ambiental que lhes é o objeto. Nelas se conferem ao poder público os princípios e instrumentos fundamentais de sua atuação para garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado”. O terceiro, de seu turno, “caracteriza um conjunto de determinações particulares, em relação a objetos e setores, referidos nos parágrafos 2º a 6º, notadamente o 4º do art. 225, nos quais a incidência do princípio contido no caput se revela de primordial exigência e urgência, dado que são elementos sensíveis que requerem imediata proteção e direta regulamentação constitucional, a fim de que sua utilização, necessária talvez ao progresso, se faça sem prejuízo ao meio ambiente”.

11 Dispõe o inciso LXXIII, do art. 5º: “Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moradia administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

A doutrina, de forma geral, reconhece a existência de um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mormente nos países que modificaram suas Constituições após a Conferência de Estocolmo de 1972. Nesse sentido, Milaré (2004, p. 212-213) enxerga o direito ao ambiente sadio como “um direito fundamental do indivíduo”, isto é, “direito público subjetivo, vale dizer, exigível, exercitável em face do próprio Estado, que tem, também, a missão de protegê-lo”¹².

O *status* de direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado leva a formação de um princípio de primariedade¹³ do ambiente, de forma que, nenhum agente, público ou privado, é lícito tratá-lo como valor subsidiário e acessório.

A autora CAVEDON (2003, p. 91) em análise ao meio ambiente como direito fundamental ensina:

Assim, o Meio Ambiente ecologicamente preservado e saudável, como direito fundamental, é um princípio da Constituição da República Federativa do Brasil, considerado um valor fundamental da Sociedade brasileira. (...) o Meio Ambiente preservado não é apenas protegido legalmente, mas possui um “reforço especial” por se configurar como direito fundamental e como princípio constitucional, a ser prioritariamente considerado na interpretação das instituições jurídicas, no exercício de atividades e interesses particulares e, principalmente, nas decisões judiciais.

A classificação do meio ambiente como direito fundamental, bem de uso comum do povo, resulta em algumas implicações como indivisibilidade, impossibilidade de apropriação privada e distribuição equitativa de seus benefícios, delineando limitações sobre a propriedade privada decorrentes da natureza dos bens ambientais; bem como possíveis conflitos entre o direito de propriedade e proteção do meio ambiente.

Vale destacar as duas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o reconhecimento do direito ao meio ambiente como direito fundamental protegido

12 Ainda na mesma linha: FIORILLO & RODRIGUES (1999, p. 31-32), entendem que o direito fundamental ao meio ambiente é pressuposto do exercício e da realização plena de todos os demais Direitos Fundamentais, visto que tem como principal objetivo a própria vida humana.

13 Primariedade esta que, para alguns, tem sentido absoluto, conquanto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado “se encontra acima de qualquer outro direito posto que diz respeito à garantia da vida”. (OLIVEIRA, 1992, p. 141)

pela Constituição.

O julgamento do RE 134297-8/SP (BRASIL, 2009) inaugurou a afirmação constitucional do direito fundamental ao meio ambiente, bem como o julgamento do MS 22164/DF (BRASIL, 2009), no qual, pela primeira vez, o STF reconheceu expressamente características essenciais do bem ambiental, quais sejam: - a repartição de responsabilidades no exercício desses deveres; - a relação estabelecida entre a sua concretização e os deveres atribuídos aos Poderes Públicos e à coletividade; e – a titularidade compartilhada de interesses sobre o bem.

Explica o Ministro Celso de Mello (BRASIL, 2009, MS 22164-0/SP), no seguinte destaque de suas razões de voto, que:

Trata-se (...) de um típico direito de terceira geração, que assiste de modo subjetivamente indeterminado a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações, evitando-se deste modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social.

O STF reconheceu expressamente, na mesma ocasião, que o direito fundamental ao meio ambiente não encerra apenas uma perspectiva de pretensões, mas, sobretudo, materializa a proteção de valores indisponíveis, de titularidade coletiva, atribuídos a toda a coletividade, nesse sentido entende Celso de Mello:

(...) o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo em sua singularidade, mas num sentido mais abrangente, à própria coletividade social.

Importante destacar ainda o aspecto relacionado à natureza jurídica do meio ambiente que, segundo orientação de Celso de Mello em suas razões de voto, o tribunal considerou que: “(...) o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais, qualificando-se como encargo que se impõe – sempre em benefício das presentes e futuras gerações – tanto ao poder público como à coletividade em si (...)”.

Dessa forma, o meio ambiente protegido pela Constituição, apresenta-se não apenas como uma norma que reconhece um direito a todos, mas inclusive, que fixa a todos os titulares deveres.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado (2002, p. 127) considera-se que do princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado decorreria uma função ambiental da propriedade; e, ao dispor sobre o aspecto ambiental da função social aponta: “O conteúdo da propriedade não reside num só elemento. Há sem dúvida, o elemento individual, que possibilita o gozo e lucro para o proprietário. Mas outros elementos aglutinam-se a esse: além do fator social, há o componente ambiental”.

A expressão função ambiental é utilizada por Cristiane Derani (2002, p. 67 e 69) que parece aludir à dimensão ambiental da função social da propriedade e não a um novo conceito, sustentando que se refere ao atendimento de uma função ambiental que teria por objeto dirigir o uso dos bens naturais apropriados no sentido da consecução do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, afirmando: “Quando a apropriação da natureza, ao invés de resultar na melhoria da produção social, traz um prejuízo aos direitos fundamentais individuais e coletivos, esse exercício é incompatível com o princípio da função social da propriedade e, portanto, defeso pelo direito”.

As autoras Isabella Franco Guerra e Flavia C. Limmer (2001, p. 580) entendem que a utilização da expressão função socioambiental da propriedade decorre do desdobramento da ideia contida na função social da propriedade:

Neste sentido, a função sócio-ambiental da propriedade determina que o uso deve atender ao interesse público, respeitando os preceitos de ordem pública, isto é, a propriedade não pode ser utilizada de modo a acarretar um prejuízo social. Logo, se o direito à propriedade for exercido desrespeitando a preservação ambiental, ocasionando o desequilíbrio ambiental, estaria, portanto, impondo um ônus à coletividade, rompendo, portanto, com os preceitos de segurança jurídica.

Assim explica Márcia Dieguez Leuzinger (2002, p. 66) que: “a função social da propriedade, que fornece os contornos do direito, condicionando sua utilização ao bem-estar coletivo, inclui a chamada função socioambiental, que impõe a preservação do ambiente natural pelo proprietário, nos termos legalmente estabelecidos”.

Guilherme José Purvim de Figueiredo (2008, p. 38) prefere a expressão “dimensão ambiental da função social da propriedade” aduz que não há na Constituição Federal a expressão “socioambiental”.

Dessa forma, é possível dizer que existe uma interface entre o Direito Ambiental e o Direito de Propriedade, qual seja, o princípio da função social da propriedade em seu aspecto ambiental.

Em razão desse entendimento, a função socioambiental a ser cumprida pelo proprietário do imóvel, exprime o dever de utilização da propriedade, embora de forma privada, em favor de toda a sociedade. A justa titularidade do direito de propriedade depende do equilíbrio entre interesse individual e interesse coletivo, o que evidencia a função social a ser cumprida, que por sua vez, além de ser social, é representada também pelo dever de preservação e proteção ambiental, caracterizando a perspectiva socioambiental.

3. Função Socioambiental e Estatuto da Cidade

O capítulo da política urbana, inserido no Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira, mais precisamente nos arts. 182 e 183, da Constituição Federal/88, que tem por base os princípios da função social da propriedade e da função social da cidade, determina diretrizes para a condução de políticas públicas voltadas à proteção dos direitos fundamentais e sociais do cidadão.

O art. 182, parágrafo § 2º, da CF menciona expressamente a propriedade urbana, inserida no contexto de normas e planos urbanísticos, vinculando sua função social à ordenação da cidade expressa no plano diretor.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, um novo olhar jurídico foi lançado sobre o processo de expansão das cidades, sobre seu uso e ocupação do solo movidos tão somente pelo poder econômico.

Como bem salienta Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (2008 p. 43-44):

Positivou-se um novel delineamento do controle e limitação do uso da propriedade urbana com base na idéia da função social da propriedade prevista do art. 5º do mesmo texto, entregando ao município - até então mero ator coadjuvante das políticas destinadas às cidades - o poder de decisão sobre qual função social exerceria a terra urbana em seu território, além de estipular, no art. 183, mecanismos jurídicos sancionatórios quando do

descumprimento das determinações legais municipais de uso e ocupação, que devem estar previstas em um plano diretor elaborado pelo próprio município, em especial e obrigatoriamente aqueles que possuam mais de 20.000 habitantes.

Nesse contexto, verifica-se que a análise da função social da propriedade urbana, se faz-se necessária para a compreensão e implementação da política pública urbanística pautada nos princípios da função social e da função ambiental descritos na Constituição de 1988. A função social da propriedade urbana deve ser definida no âmbito do plano diretor, uma vez que existentes as particularidades da realidade social de cada localidade e suas necessidades.

As ações a serem realizadas nas cidades, devem ter como fundamento, a realização da função social da propriedade, de forma a garantir a sustentabilidade com o meio ambiente, visto que a ideia de que as cidades servem apenas como palco de interesses econômicos e acumulação de capital, perdeu espaço com a relevância dada pela Constituição às cidades voltadas ao desenvolvimento das relações sociais, pautadas em diretrizes de uma política urbana democrática, com vistas as necessidades sociais.

Acerca do exercício das políticas voltadas para a questão urbana, entende Lígia Casimiro (2008, p. 54) que:

deve observância aos ditames principiologicos definidos na Constituição, e que estão espalhados por todo o texto constitucional, passando pelos arts. 1 a 5, indo do 21 ao 30, para depois chegar aos arts. 182 e 183. Tais dispositivos constitucionais descrevem fundamentos e objetivos da República brasileira, os sujeitos e seus direitos, as competências designadas para o exercício dos entes da Federação, em que estão inclusos assuntos que dizem respeito à questão urbana, aos transportes, serviços públicos, planejamento, proteção ao meio ambiente, para finalmente chegar ao formato de condução da política urbana para todo o país através da competência, por interesse local, do município

Dessa forma, a organização da propriedade urbana de forma a compatibilizar o conceito de propriedade às exigências sociais, tendo o município como ente competente para executar as políticas de desenvolvimento urbano, conduz à compreensão da finalidade de natureza social dos artigos 182 e 183, da Constituição.

Durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), foi desenvolvida a Agenda 21 que propõe um novo olhar sobre a cidade. O Estatuto da Cidade fixou diretrizes gerais de política urbana,

relacionando normas de natureza urbanística, com as de proteção ambiental, além de atribuir uma função ambiental à propriedade urbana, estabeleceu os instrumentos para sua consecução.

No que pertine ao objetivo do Estatuto da Cidade entende Maria Luiza Machado Granziera (2007, p. 85) que: “Seu objetivo é regular o uso da propriedade urbana em favor do equilíbrio ecológico e da sadia qualidade de vida, que desempenhará sua função socioambiental de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental”.

A política urbana, a cargo dos Municípios, insere-se no art. 182, CF/88, que define o Plano Diretor como obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 41, I, do Estatuto da Cidade) e que tem como objeto o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, para que o município exerça seu múnus.

No entendimento de José Afonso da Silva (2008, p. 169), o Estatuto da Cidade assume características de uma lei geral de direito urbanístico, cumprindo sua função na medida em que institui princípios de direito urbanístico, disciplina institutos e fornece instrumental para auxiliar a função pública, sem olvidar a questão ambiental.

A responsabilidade definida na Constituição conduz à construção de um sistema de normas de direito urbanístico, composto por regras e princípios, de forma que os resultados pretendidos não se dão automaticamente, devem ser operacionalizadas em nível municipal e adaptadas à realidade de cada cidade, a efetividade dar-se-á na medida em que cada município legislar de acordo com sua realidade.

A regulamentação do direito à cidade sustentável, a partir de princípios que promovem a participação popular, e o planejamento urbano, tendo em vista uma nova concepção de gestão urbana, com seus vários instrumentos, são o que inspiraram movimentos para a aprovação do Estatuto da Cidade.

No entender de Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (2008, p. 59):

Essa lei estabelece princípios e diretrizes que expressam uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do território urbano, orientando a ação dos agentes públicos responsáveis pelo planejamento e administração dos municípios, como também dos agentes privados envolvidos no crescimento das cidades, conduzindo a posturas novas embasadas em valores

democráticos que buscam a sustentabilidade e justiça social, baseados em princípios como o do direito à cidade, da gestão democrática da cidade e da função social da propriedade.

De acordo com a Constituição, o plano diretor é o instrumento básico de política de desenvolvimento e de expansão urbana, de forma a definir a função social da propriedade. O artigo 40, § 4º do Estatuto da Cidade, determinou que os planos diretores fossem elaborados de forma a atender os princípios da democracia participativa, com a efetiva participação da sociedade civil, na sua criação.

Portanto, tanto a Constituição da República/88, em seu capítulo sobre as políticas urbanas, quanto o Estatuto da Cidade são instrumentos jurídicos que orientam o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras. No entanto, é o Plano Diretor, que efetivamente conta com a participação do cidadão em sua elaboração, que se tornou o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Como bem observa Vladimir Passos de Freitas (2005):

No Brasil, resultados de uma política irracional começaram a se fazer sentir na década de setenta, momento de grande desenvolvimento industrial. Gradativamente foi aumentando a poluição atmosférica nas grandes cidades, em razão dos veículos automotores, poluição atmosférica na zona rural motivada por queimadas, contaminação dos rios, proibição de balneabilidade nas praias, diminuição da fauna ictiológica, aquecimento do planeta e outras formas de degeneração do ambiente.

Na Constituição Federal de 1988, no capítulo que trata dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, é possível visualizar a busca pela conciliação entre o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente. O artigo 170, VI, coloca a defesa do meio ambiente como um dos princípios do desenvolvimento.

Na legislação infraconstitucional, a expressão foi introduzida na Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, I, que traz o conceito legal de garantia do direito a CIDADES SUSTENTÁVEIS, dessa forma, também nas cidades, vigora o disposto no art. 225, da Constituição Federal, no que se refere ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Quando o Estatuto da Cidade define o direito às cidades sustentáveis, como sendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, evidencia-se que a sustentabilidade

urbana não diz respeito apenas ao meio ambiente, mas coloca-se sobre o tripé da economia, sociedade e meio ambiente.

No entender de Maria Luiza Machado Granziera (2007, p. 181): “Manter o equilíbrio entre o desenvolvimento da cidade e a proteção ambiental, visando ao desenvolvimento social, é o grande desafio na busca da sustentabilidade”.

O Estatuto da Cidade relacionou normas de natureza urbanística com as de proteção ambiental. Para tanto, atribuiu não apenas uma função ambiental à propriedade urbana, como estabeleceu instrumentos para sua consecução, seu objetivo é em favor do equilíbrio ecológico, regular o uso da propriedade urbana, que deve desempenhar função socioambiental.

No Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, mais precisamente nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, está inserido o capítulo sobre política urbana, demonstrando a preocupação do legislador em expressar a forma de desenvolvimento e crescimento das cidades, observando o planejamento urbano, o uso da propriedade individual em conformidade com as necessidades que apresentam os aglomerados urbanos e indicando balizas para a urbanização e urbanificação - (Silva, 2008, p. 27) processo deliberado de correção da urbanização - das cidades, na busca do cumprimento de sua função social, com melhor qualidade de vida para a população que nelas habitam e irão habitar.

De acordo com José Afonso da Silva (2008, p. 399), observa-se que conforme entendimento da doutrina clássica, à qual o autor se filia, o direito de propriedade consubstancia três características:

é absoluto, exclusivo e perpétuo. É absoluto porque assegura ao proprietário a liberdade de dispor das coisas, legitimamente adquiridas, do modo que lhe aprouver. É direito exclusivo porque respeita ao proprietário e a ninguém mais; quer dizer: imputado ao proprietário; só a ele, em princípio, cabe. É direito perpétuo porque não desaparece com o fim da vida do proprietário, porquanto passa a um sucessor, significando, pois, que tem duração ilimitada (art. 1231,CC), nem se perde pelo não uso.

Assim, as referidas características do direito de propriedade servem de suporte para a classificação das suas limitações, na medida em que as restrições limitam o caráter absoluto da propriedade; as servidões, o caráter exclusivo; e a desapropriação, o caráter perpétuo. (Silva, 2008, p. 399).

A Constituição Federal, com base no princípio da função social da propriedade, positivou um novel delineamento do controle e limitação do uso da propriedade urbana, firmando diretrizes que compõem um conjunto de políticas públicas voltadas a impedir o crescimento da exclusão social, o desrespeito aos direitos sociais, a degradação do meio ambiente, permitir e promover o acesso à educação, ao lazer, ao trabalho, o direito à saúde, ao desenvolvimento econômico. O cenário onde aportam todas essas questões é a cidade.

Dessa forma, a propriedade, que precisa ter uma função social, conforme exposto nos capítulos anteriores, vai além de meras limitações externas, possuindo um conteúdo intrínseco ao seu próprio exercício, distinção esta fundamental para compreender até onde o legislador pode ir na delimitação da propriedade, a partir da aplicação da Constituição. Sundfeld (1987) assim se manifesta:

O regime jurídico da propriedade há de ser tecido pelo legislador, que é o destinatário das disposições constitucionais em comento, como uma síntese da função individual e da função social, previstas na Constituição Federal. A nosso ver, tal síntese bem poderia ser traduzida pelas seguintes idéias: a) o princípio da função social não autoriza a supressão da propriedade privada; b) a utilização da propriedade na realização de interesses sociais merece proteção do Direito, mesmo contra o proprietário; c) o princípio da função social é fundamento para a imposição do dever de utilizar a propriedade; d) a função social é um dos fundamentos de legitimação da propriedade.

Prossegue Sundfeld (1987), dizendo: “A função social é, portanto, um novo instrumento que, conjugado aos normalmente admitidos (as limitações, as desapropriações, as servidões etc.), possibilitam a obtenção de uma ordem econômica e social que realize o desenvolvimento com justiça social”.

A sustentabilidade urbano-ambiental constitui, portanto, um conceito aberto a ser completado e construído tanto nas legislações municipais quanto nas políticas públicas, de forma que alguns institutos que permitem a prática da função social e ambiental da propriedade urbana passarão a ser analisados.

A Constituição Federal, além dos dispositivos referentes à propriedade - caput do art. 5º, refere-se a um direito à propriedade, nos incisos XXII e XXIII, garante-se um direito de propriedade e determina que atenda a sua função social: a ordem econômica, tendo como princípios a propriedade privada e a função social

da propriedade. É preciso considerar que estão inseridos em uma Constituição que tem por um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e por objetivos construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Verifica-se, portanto, uma Constituição que exige da propriedade o cumprimento de uma função que necessariamente precisa estar em consonância com os fundamentos e objetivos da própria Constituição. Sendo assim, Tepedino (2004, p. 309) ensina que “o texto constitucional inovou ao funcionalizar a propriedade aos valores sociais e existenciais”.

A concretização da função social combinada com a possibilidade de estabelecer limites ao direito de propriedade abre uma série de possibilidades que dependem, sobretudo, do planejamento e da antevisão aos processos sociais, a partir da realidade concreta. O Estatuto da Cidade contém uma série de instrumentos de intervenção na propriedade que devem ser utilizados com esse viés, mas que somente têm sentido se utilizados na perspectiva de gestão. Assim, tratados de forma isolada, tendem a não cumprir com os objetivos para os quais foram erigidos a lei, ou seja, a dimensão das funções sociais da cidade, inserida em uma Constituição solidarista. Esses exemplos dão conta da importância prática da dissociação da função social da propriedade das limitações administrativas tradicionais e inerentes e já incorporadas ao processo de planejamento municipal. (Prestes, 2008).

À vista disso, Gustavo Tepedino (2004, p. 311) traz exemplo interessante que concretiza a exposição teórica acima:

A produtividade, para impedir a desapropriação, deve ser associada à realização de sua função social. O conceito de produtividade vem definido pela Constituição de maneira especialmente solidarista, vinculado aos pressupostos para a tutela da propriedade. Dito diversamente, a propriedade para ser imune à desapropriação não basta ser produtiva no sentido econômico do termo, mas deve também realizar sua função social. Utilizada para fins especulativos, mesmo se produtora de alguma riqueza, não atenderá a sua função social se não respeitar as situações jurídicas existenciais e sociais nas quais se insere. A propriedade com finalidade especulativa, que não cumpra a sua função social, ainda que economicamente capaz de produzir riqueza, deverá ser prioritariamente desapropriada, segundo a Constituição, para fins de reforma agrária.

O artigo 182 da Constituição Federal reza que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação

da cidade expressas no plano diretor. A propriedade urbana está sujeita, portanto, à funcionalização, mediante regras limitadoras e impulsionadoras legais e administrativas de forma que as sanções à violação dos deveres de proprietário previstos na Carta Magna vão, desde o parcelamento ou edificação compulsória, passando pela imposição de imposto progressivo no tempo, sobre a propriedade urbana e, por último, a desapropriação (arts. 5º a 8º do Estatuto da cidade).

O Estatuto da cidade, Lei nº. 10.257, de 10.07.2001, veio regulamentar os artigos 182 e 183 da CF, mediante normas cogentes, com o propósito explícito de direcionar o uso da propriedade urbana, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se, pois, que a atual concepção do instituto da propriedade decorre de transformações constitucionais que inicialmente condicionavam o uso da propriedade ao “bem-estar social”, expressamente previsto na CF de 1946, na sequência erigiram a função social da propriedade como princípio da ordem econômica (CF de 1967) e, ao final, sob a égide da Constituição federal de 1988, do Novo Código Civil e do Estatuto das Cidades, conformaram-no como instituto de direito público, sem necessariamente excluir a propriedade privada, cujo uso, gozo e disposição obedecem a uma nova ordem sob o prima de sua função socioambiental. Conforme esboço doutrinário elencado na primeira parte deste trabalho, a função ambiental pode ser concebida como integrante da própria função social da propriedade ou caracterizada de per se, como decorrente do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de matriz constitucional, o que não exclui que ambos princípios estejam umbilicalmente relacionados e, pois, compatíveis e complementares, de modo que as funções social e ambiental da propriedade revelam-se imprescindíveis na hermenêutica e na integração do texto constitucional.

Neste contexto, evidenciado que o equilíbrio ambiental é direito fundamental, com caráter de primariedade, acima, portanto, de qualquer outro direito porque vinculado ao bem jurídico maior, a proteção da vida. Conforme mencionado em capítulo próprio, o Supremo Tribunal Federal reconheceu em dois julgados inaugurais o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, cuja

manutenção é dever dos poderes públicos e da coletividade. Qualificou-o, seguindo a doutrina, como direito de terceira geração, subjetivamente indeterminado a todo o gênero humano. Trata-se, pois, de um direito de todos, aos quais impostos os correspondentes deveres.

Assim, sem desconsiderar a divergência doutrinária acerca da conformação apartada, porém dialógica, da função social e da função ambiental da propriedade, certo que os contornos atuais do regime da propriedade impõem a observância de ambas funções, razão pela qual defensável a abordagem acima proposta, de análise do Estatuto da Cidade como instrumento consentâneo ao alcance da denomina função “socioambiental” da propriedade urbana, revelando-se como lei geral de direito urbanístico, da qual deve decorrer, de modo especializado, o Plano Diretor de cada cidade. Neste âmbito, almeja-se cumprir a função social da propriedade e a função social da cidade, relacionando normas de natureza urbanística com as de proteção ambiental, orientadas conforme a especial necessidade local, numa democracia participativa na qual o munícipe contribua diretamente para criação e manutenção de cidades sustentáveis, nas quais seja resguardado o direito à terra urbana, à moradia, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

BEBJAMIM, Antônio Herman V. **Reflexões sobre a hipertrofia do direito de propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente.** Revista de Direito Ambiental, n. 4, São Paulo: RT, out/dez, 1996.

CAMPOS JUNIOR, Raimundo Alves de. **O Conflito entre o Direito de Propriedade e o Meio Ambiente.** Editora Juruá. Curitiba, 2004.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE; José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **Uma Análise sobre o Capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988,** *In* Revistas Magister Direito Ambiental e Urbanístico/Edições/19 - Ago/Set-2008.

CAVEDON, Fernanda Salles. **Função social e ambiental da propriedade.** Florianópolis: Visualbooks, 2003.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____. **Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica.** *In* FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (org.). **Temas de direito ambiental e urbanístico.** São Paulo: Max Limonad, 1998.

_____. **Função ambiental da propriedade.** *In* Revista de Direitos Difusos. São Paulo, n. 3, 2000.

_____. **A Propriedade na Constituição de 1988 e o Conteúdo de Sua Função Social.** *In* Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Malheiros, v.27, jul/set. 2002.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no direito ambiental: a dimensão ambiental da função social da propriedade.** Rio de Janeiro:

ADCOAS/Ed. Esplanada, 2005.

_____. **A propriedade no Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco & RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

_____. **Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**". 3 ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

GOMES, Orlando. **Novos temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

GRANZIERA, Maria Luíza Machado. **Meio ambiente urbano e sustentabilidade**. In Revista de Direito Ambiental, Ano 12/n. 48, out-dez/2007.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1983.

_____. **Proteção do Meio Ambiente: caso parque do povo (parecer)**. Revista dos Tribunais, São Paulo, n.702, 1994.

_____. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Estudos de direito ambiental**. São Paulo: Malheiros, 1994.

GUERRA, Isabella Franco; LIMMER, Flávia C. **Princípios Constitucionais informadores do direito ambiental**. In PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly (orgs). Os princípios da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

MAGALHÃES, Maria Lúcia Faro. **Função Social da Propriedade e Meio Ambiente – Princípios Recicladados**. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Org). *Dano Ambiental: Preservação, Reparação e Punição*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

MAGALHÃES, Maria Lúcia Faro. *Função Social da Propriedade e Meio Ambiente – Princípios Recicladados*. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Org). *Dano Ambiental: Preservação, Reparação e Punição*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Novos aspectos da função social da propriedade no direito público**. In: *Revista de Direito Público*, 84, 1987.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

OLIVEIRA, Helli Alves de. **Intervenção estatal na propriedade privada motivada pela defesa do meio ambiente**. *Revista Forense*, v. 317, 1992.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **A Função Social da Propriedade nas Cidades: das Limitações Administrativas ao Conteúdo da Propriedade**. In: *Revistas Magister Direito Ambiental e Urbanístico/Edições/18 - Jun/Jul-2008*.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Ovídio A. Batista da. *Processo e ideologia: o paradigma racionalista*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Função Social da Propriedade**. DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Orgs.). In: **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: RT, 1987.

TEPEDINO, Gustavo. **Contornos Constitucionais da Propriedade Privada**. In:

DIREITO, Carlos Alberto Menezes (org). Estudos em homenagem ao professor Caio Tacio. Rio de Janeiro, Renovar, 1997.

_____. **Contornos Constitucionais da Propriedade Privada**. In: Temas de Direito Civil. 3. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004

WOLKMER, Antonio Carlos. Prova do Sofrimento: Pluralismo jurídico: novo paradigma de legitimação. Disponível na Internet: <http://www.mundojuridico.adv.br>. Artigo publicado no Mundo Jurídico (www.mundojuridico.adv.br) em 30.09.2005. Acesso em 09 de Junho de 2008.

Círculos de construção de paz como tecnologia do cuidado: experiências inovadoras para a saúde

Peacebuilding circles as a care technology: innovative experiences in health

Sara de Jesus Santos¹

Ederlan Antônio de Jesus²

Vanda Palmarella Rodrigues³

Aline Vieira Simões⁴

RESUMO

O presente artigo relata a experiência de implementação dos Círculos de Construção de Paz, como ferramenta de cuidado no campo da saúde, desenvolvida entre junho de 2024 e agosto de 2025 nos municípios de Jequié e Ipiaú, na Bahia. A iniciativa resultou da parceria entre o Programa Coração de Tinta e o Grupo de Pesquisa Violência, Saúde e Cultura de Paz (GPVIO/UESB), integrando ensino, pesquisa e extensão em torno da Justiça Restaurativa (JR). Participaram graduandos, profissionais da saúde, servidores públicos, estudantes e grupos comunitários, abordando temas como masculinidades, autocuidado, saúde mental, gênero e relacionamentos. A metodologia circular, inspirada em saberes ancestrais e princípios restaurativos, favoreceu a escuta ativa, a corresponsabilidade e o fortalecimento de vínculos. Observou-se que, mesmo com o desconhecimento inicial sobre a prática, os participantes demonstraram engajamento, confiança

1 Enfermeira. Mestranda em Ciência da Saúde pelo Programa de Pós Graduação em Enfermagem e Saúde (PPGES), da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), campus de Jequié-Ba. Membro do Programa Coração de Tinta e do Grupo de Pesquisa Violência, Saúde e Cultura de Paz da UESB (GPVIO/UESB).

2 Mestre em Segurança Pública. Doutorando em Ciência da Saúde, pelo Programa de Pós Graduação em Enfermagem e Saúde (PPGES), da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), campus de Jequié-Ba. Membro fundador do Programa Coração de Tinta. Membro do Grupo de Pesquisa Violência, Saúde e Cultura de Paz da UESB (GPVIO/UESB).

3 Enfermeira. Doutora em Enfermagem. Docente da graduação em Enfermagem e do Programa de Pós Graduação em Enfermagem e Saúde (PPGES), da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), campus de Jequié-Ba. Membro do Programa Coração de Tinta. Líder do Grupo de Pesquisa Violência, Saúde e Cultura de Paz da UESB (GPVIO/UESB).

4 Enfermeira. Doutora em Enfermagem. Docente da graduação em Enfermagem e do Programa de Pós Graduação em Enfermagem e Saúde (PPGES), da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), campus de Jequié-Ba. Membro do Programa Coração de Tinta e do Grupo de Pesquisa Violência, Saúde e Cultura de Paz da UESB (GPVIO/UESB).

e abertura ao diálogo, reconhecendo os círculos como espaços de acolhimento, pertencimento e reflexão coletiva. A experiência evidenciou o potencial dos CCP como tecnologia relacional de cuidado e prática interdisciplinar, ao integrar os campos da saúde, educação e justiça na promoção da cultura de paz. Além disso, ressaltou-se o impacto positivo da formação de facilitadores, que possibilitou o aprimoramento teórico-metodológico e a aplicação dos princípios restaurativos em diferentes contextos sociais. Conclui-se que, embora ainda sejam necessários novos estudos para confirmar sua efetividade enquanto ferramenta de cuidado, os Círculos de Construção de Paz se mostram como estratégia promissora de promoção da saúde, de fortalecimento comunitário e de consolidação da cultura de paz.

Palavras-chaves: Círculos de construção de paz; Justiça Restaurativa; Saúde; Tecnologia do cuidado.

ABSTRACT

This article reports the experience of implementing Peacebuilding Circles as a tool for care in the field of health, developed between June 2024 and August 2025 in the municipalities of Jequié and Ipiaú, in Bahia. The initiative resulted from the partnership between the Heart of Ink Program and the Research Group on Violence, Health, and Culture of Peace (GPVIO/UESB), integrating teaching, research, and outreach around Restorative Justice (RJ). Participants included undergraduate students, health professionals, public servants, students, and community groups, addressing topics such as masculinities, self-care, mental health, gender, and relationships. The circular methodology, inspired by ancestral knowledge and restorative principles, fostered active listening, shared responsibility, and the strengthening of social bonds. Although initially unfamiliar with the practice, participants demonstrated engagement, trust, and openness to dialogue, recognizing the circles as spaces of inclusion, belonging, and collective reflection. The experience highlighted the potential of the Peacebuilding Circles as a relational care technology and an interdisciplinary practice by integrating the fields of health, education, and justice to promote a culture of peace. Furthermore, it emphasized the positive impact of facilitator training, which contributed to theoretical-methodological improvement and the application of restorative principles in different social contexts. It is concluded that, although further studies are needed to confirm their effectiveness as a care tool, the Peacebuilding Circles represent a promising strategy for health promotion, community strengthening, and the consolidation of a culture of peace.

Keywords: Peacebuilding Circles; Restorative Justice; Health; Care Technology.

INTRODUÇÃO

No Brasil, as primeiras reflexões sistematizadas sobre Justiça Restaurativa (JR) surgiram ainda na década de 1990, acompanhadas de projetos e experiências que se consolidaram nas décadas seguintes. Inicialmente vinculadas ao sistema de justiça criminal, essas práticas se expandiram progressivamente para escolas, universidades, instituições comunitárias e diversas áreas sociais. Mais do que um método de resolução de conflitos, trata-se de uma abordagem que integra saúde, educação, direitos humanos, meio ambiente e outros campos, favorecendo a prevenção da violência e a reconstrução de vínculos sociais (Brasil, 2023).

Entre as metodologias dialógicas da JR, os círculos ocupam lugar de destaque por sua dupla função: podem atuar de forma preventiva, quando grupos se reúnem para refletir sobre conflitos ou problemas que fazem parte da convivência humana, ou assumir caráter restaurativo, diante de situações concretas que envolvem ofensas, violações de direitos ou danos emocionais. Em ambos os casos, trata-se de um espaço em que o diálogo é estruturado para favorecer a escuta ativa, a corresponsabilidade e a busca coletiva de soluções (Brasil, 2023; Zehr, 2018).

Nessa perspectiva, os Círculos de Construção de Paz (CCP) se consolidam como prática inspirada em saberes ancestrais e fundamentada na valorização da dignidade, da presença e da contribuição de cada participante. A metodologia circular cria condições para que todos tenham voz igual, reforçando princípios como respeito, confiança e horizontalidade no diálogo. Mais do que um ritual de fala, trata-se de uma proposta de convivência que promove pertencimento, legitima diferentes narrativas e fortalece os vínculos comunitários (Pranis, 2011; Brasil, 2023).

No Bahia, experiências recentes têm reforçado a expansão da Justiça Restaurativa para diferentes territórios e instituições. A inserção dessa abordagem no estado é marcada por iniciativas pioneiras, como o Núcleo de Justiça Restaurativa do 2º Grau do Tribunal de Justiça da Bahia (NJR2), potencializados com o Projeto Coração de Tinta, criado em 2018 no município de Ipiaú. Essa proposta se expandiu para outras cidades e estados, envolvendo agentes da segurança pública, especialmente policiais militares, e promovendo práticas restaurativas no interior do estado (Jesus, 2023).

A difusão dos círculos na região sudoeste da Bahia foi fortalecida pela parceria entre o Programa Coração de Tinta e o Grupo de Pesquisa Violência, Saúde e Cultura de Paz (GPVIO), da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). O grupo desenvolve ensino, pesquisa e extensão voltados a populações vulneráveis, como mulheres, idosos, pessoas com deficiência, população LGBTQIAPN+ e em situação de rua. Suas ações articulam os Determinantes Sociais da Saúde (DSS) como base para compreender a violência e promover políticas de cuidado. Nesse sentido, o GPVIO contribui para prevenir agravos e incentivar estratégias intersetoriais (GPVIO, 2025).

Nessa perspectiva, os CCP convergente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), como ferramentas concretas para materializar tais metas globais, promovendo inclusão, corresponsabilidade e cultura de paz (ONU, 2025; Oliveira; Oliveira, 2025). Revelando-se como uma tecnologia relacional de cuidado que transita entre a saúde e a justiça, criando oportunidades de reflexão, pertencimento e transformação social.

A articulação entre essas áreas permite compreender os círculos não apenas como instrumentos de resolução de conflitos, mas como estratégias inovadoras de promoção da saúde, de valorização da escuta qualificada e de fortalecimento dos vínculos comunitários. Diante desse contexto, o presente estudo tem como objetivo relatar a experiência de implementação de Círculos de Construção de Paz como ferramenta de cuidado no campo da saúde.

Métodos

O presente estudo trata-se de um relato de experiência, que busca compartilhar e refletir sobre a realização de Círculos de Construção de Paz, desenvolvidos entre os meses de junho de 2024 a agosto de 2025 nos municípios de Jequié e Ipiauí, localizados na região sul e sudoeste da Bahia. A iniciativa esteve vinculada às ações do Grupo de Pesquisa Violência, Saúde e Cultura de Paz (GPVIO), da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), em parceria com o Programa Coração de Tinta (PCT), que realizou o primeiro “Curso de formação em facilitadores em Justiça Restaurativa com foco nos Círculos de Construção de Paz – Turma 01 GPVIO/2024”.

A participação nos círculos envolveu grupos diversificados, representativos de diferentes faixas etárias, contextos sociais e espaços de atuação. Foram incluídos: graduandos de Enfermagem e Fisioterapia; membros da Liga de Saúde Mental e da Liga de Terapias Manuais; estudantes do 1º ano do ensino médio; grupo de jovens masculinos; grupos de mulheres; trabalhadores de um estabelecimento privado; servidoras do setor de Desenvolvimento Social da Prefeitura; familiares em diferentes composições; homens usuários do Centro de Atenção Psicossocial II (CAPS II); cuidadoras e familiares de pessoas idosas e com Alzheimer; além de um grupo composto por homens acusados de violência contra a mulher.

Os temas abordados nos círculos foram organizados a partir do levantamento das necessidades identificadas pelos próprios grupos e indicações dos próprios facilitadores. Entre eles, destacaram-se: autocuidado, autoestima, masculinidades, violência, gênero, saúde da mulher, paternidade, saúde mental, sonhos e planos para o futuro, preocupações, cuidado com as emoções, relacionamentos saudáveis e trabalho em equipe.

As experiências foram realizadas em múltiplos cenários, de modo a valorizar a potência de diferentes territórios sociais como espaços de aprendizagem e cuidado. Assim, os círculos ocorreram em ambientes acadêmicos e escolares, em instituições comunitárias, em setores privados, em lares e em órgãos da gestão pública, todos reservados, a fim de assegurar conforto e privacidade aos participantes.

No que tange ao processo de organização dos círculos, os roteiros temáticos foram inicialmente elaborados pelas facilitadoras responsáveis e, em seguida, submetidos à revisão e validação dos instrutores do Programa Coração de Tinta. Esse processo garantiu a coerência metodológica e a adequação dos conteúdos às necessidades de cada grupo participante, sem perder de vista os princípios éticos da prática restaurativa.

A facilitação dos círculos ficou a cargo de duas enfermeiras, pesquisadoras vinculadas ao GVPIO, contando ainda com a colaboração de um capitão da Polícia Militar da Bahia, membro fundador do Programa Coração de Tinta. Essa composição da equipe organizadora proporcionou uma experiência interdisciplinar, integrando saberes da saúde, da segurança pública e da promoção da cultura de paz, o que ampliou as possibilidades de diálogo e reflexão junto aos participantes.

Todos os encontros obedeceram aos elementos essenciais da prática circular, contemplando a utilização de objetos de fala, check-in, a cerimônia de abertura, a construção de valores e diretrizes, condução por meio de perguntas disparadoras, checkout e cerimônia de encerramento. Contando com recursos didáticos e peça de centro: músicas, dinâmicas, técnicas de respiração, caixinhas temáticas, livros, materiais pessoais e hospitalares, bonecos representando gênero e outros objetos temáticos.

Os círculos tiveram duração média de duas horas. A realização dos encontros foi autorizada pelas instituições, planejada e agendada de forma flexível, permitindo adaptações diante das necessidades dos participantes e das especificidades dos contextos em que os círculos foram realizados.

Desenvolvimento e discussão

A parceria entre o Programa Coração de Tinta e o Grupo de Pesquisa Violência, Saúde e Cultura de Paz constituiu um marco importante, especialmente nas discussões sobre Cultura de Paz dentro do grupo. Essa colaboração ampliou perspectivas a partir da “troca de lentes”, incorporando a Justiça Restaurativa, os Círculos de Construção de Paz e a comunicação não violenta como elementos centrais, fortalecendo também as ações extramuros da universidade.

O apoio do PCT possibilitou a formação da primeira turma de facilitadores em Justiça Restaurativa com foco nos círculos de construção de paz, representando um diferencial para a universidade. Essa formação se somou às atividades já desenvolvidas de forma distinta pelo grupo e programa, expandindo a realização de círculos com múltiplas temáticas em espaços até então inéditos para a atuação do programa.

Assim, com a formação de novos facilitadores, as pautas discutidas no grupo de pesquisa passaram a ser articuladas junto a diferentes públicos, como estratégia para disseminar conteúdos relacionados à saúde e gênero. Nesse sentido, a realização dos CCP revelou seu potencial como prática inovadora, capaz de integrar escuta qualificada, acolhimento e promoção da saúde em variados contextos sociais e institucionais.

Os encontros se consolidaram como espaços de diálogo, ao ter como suporte a comunicação não-violenta, que favoreceram a observação, a expressão de sentimentos, necessidades e pedidos (Rosenberg, 2006), criando oportunidades para que os participantes partilhassem vivências singulares e coletivas. Nesse processo, emergiram reflexões significativas acerca de temáticas sensíveis, como masculinidades, violência, saúde mental, relações de gênero, paternidade e autocuidado.

As escolhas das temáticas para o campo da saúde trazem a perspectiva dos determinantes e condicionantes, ao compreender que a saúde e a doença estão integradas de forma dinâmica às condições concretas de vida dos sujeitos e dos grupos sociais. Nesse sentido, ajudam a compreender como aspectos como classe social, gênero, etnia, condições de trabalho, vínculos afetivos e contextos comunitários influenciam não apenas a ocorrência de agravos, mas também a possibilidade de cuidado e de promoção da saúde (Fonseca *et al.*, 2024; Buss; Pelegrini-Filho, 2007).

Observou-se que apesar do desconhecimento da prática por parte dos participantes, o que exigiu adaptações na condução dos encontros, houve receptividade, abertura positiva e engajamento dos grupos, disposição para o diálogo horizontal e participação ativa. Muitos participantes relataram que o espaço possibilitou compartilhar sentimentos e fragilidades, permitindo que chorassem, desabafassem e refletissem sobre questões pessoais e coletivas. Ao externalizar o desejo de participar de outros círculos, descrevendo como uma experiência terapêutica.

Contudo, salientamos que os CCP não se constituem como uma modalidade de terapia. Trata-se de um método de diálogo estruturado, no qual o facilitador conduz o processo sem assumir papel terapêutico, e todos compartilham a responsabilidade pela conversa. Diferentemente de tratamentos clínicos, não há prescrições ou orientações sobre como agir, mas a criação de um espaço de respeito e corresponsabilidade. Assim, ainda que despertem sensações semelhantes a uma terapia coletiva, esse não é o objetivo dos círculos (Pranis, 2011; Silva, 2022).

A experiência evidenciou que os CCP podem ser compreendidos como uma tecnologia relacional de cuidado, ao possibilitar vínculos mais sólidos e relações de confiança entre os participantes. Esse aspecto foi ressaltado não apenas nas falas dos grupos, mas também na percepção dos facilitadores, que reconheceram nos círculos um potencial que vai além da resolução de conflitos.

Nos diferentes contextos de aplicação, acadêmicos, comunitários, institucionais, escolares e até familiares, os círculos mostraram-se capazes de mobilizar sentimentos de pertencimento e reconhecimento mútuo. Em todos eles, destacou-se a importância da valorização da voz de cada participante, promovendo a pluralidade e garantindo que diferentes perspectivas fossem incluídas no diálogo.

Os resultados desta experiência dialogam com achados de outras pesquisas, evidenciando que os CCP se consolidam como espaços de escuta e fala marcados pela confiança e pelo respeito. Os estudantes, por exemplo, relataram sentir-se confortáveis para se expressar sem medo de julgamentos, reconhecendo na metodologia uma oportunidade de liberdade e autenticidade (Silva; Soares; Almeida, 2023).

Em outro contexto, professores destacaram a experiência como positiva, sobretudo pela qualidade do diálogo e pela possibilidade de adaptação às necessidades dos grupos (Jesus, 2023). Entre os homens, notou-se o fortalecimento progressivo da conexão e da confiança, permitindo que verbalizassem sentimentos antes silenciados, inclusive revelando emoções e histórias inéditas em um espaço coletivo (Mendonça, 2022).

Outro ponto relevante foi a reflexão sobre corresponsabilidade, que surgiu em diversos grupos. Ao compartilhar experiências, os participantes puderam reconhecer-se como parte de um processo coletivo, fortalecendo a ideia de que o cuidado não se limita ao indivíduo, mas se constrói em rede. Essa percepção dialoga com a noção de prática social, na qual a promoção do bem-estar está intrinsecamente relacionada às formas de convivência e aos vínculos estabelecidos no cotidiano (Fonseca *et al*, 2024).

Para as facilitadoras, um dos desafios iniciais esteve relacionado ao aprofundamento teórico com a metodologia, para a elaboração dos roteiros, a fim de que cada etapa estivesse de acordo aos elementos essenciais das práticas circulares em concordância com as temáticas propostas e grupos de participantes. Além da aquisição gradual dos materiais que subsidiariam a montagem das peças de centro.

A condução dos círculos depende de elementos estruturais que favorecem a escuta ativa e a participação equitativa, sendo essencial a capacitação formal dos facilitadores. Esse atuará como participante igual, criando

um espaço seguro e respeitoso, conduzindo as etapas e formulando perguntas norteadoras. Seu papel não é controlar os conteúdos, mas engajar os participantes na corresponsabilidade pelo diálogo e manter a qualidade do espaço coletivo. Essa atuação evidencia que a eficácia dos círculos está diretamente relacionada à sensibilidade, atenção e preparo do facilitador (Boyes-Watson; Pranis, 2011).

Essa fase de adaptações e aprendizado, contudo, foi superada à medida que os círculos eram realizados e as facilitadoras aprimoravam suas habilidades, tornando-se mais seguras na condução, contando com o apoio e incentivo dos instrutores do PCT. A experiência representou uma oportunidade de resignificar não apenas a própria atuação profissional, reconhecendo que práticas restaurativas podem ser aplicadas de modo criativo em campos distintos, mas gerar reflexões pessoais aos próprios facilitadores.

A realização dos círculos mostrou-se desafiadora, mas também inovadora, por possibilitar a vivência concreta de princípios como empatia, equidade e cuidado compartilhado. Esse aprendizado fortalece a compreensão de que os CCP, ao mesmo tempo em que se constituem como ferramentas de Justiça Restaurativa, também podem se configurar como estratégias inovadoras em outros contextos, alinhadas à promoção da cultura de paz.

Conclusão

A realização dos Círculos de Construção de Paz demonstrou sua relevância como prática dialógica capaz de integrar saúde, educação e justiça, favorecendo a criação de espaços seguros para a expressão de sentimentos e partilha de experiências. Ao valorizar a voz de cada participante, os círculos fortaleceram vínculos e estimularam a corresponsabilidade, possibilitando novas formas de pensar o cuidado e a convivência coletiva.

Além de evidenciar acolhimento e pertencimento, os círculos permitiram reflexões sobre questões sociais e de saúde, como masculinidades, violência, gênero e saúde mental, revelando-se como uma tecnologia relacional de cuidado. A experiência mostrou que, mesmo diante de resistências iniciais, a prática desperta engajamento, confiança e liberdade para falar de temas antes silenciados.

Outro aspecto importante foi o reconhecimento dos círculos como oportunidade de ressignificar práticas profissionais. Para os facilitadores, a condução dos encontros contribuiu para ampliar saberes e fortalecer a interdisciplinaridade, unindo saúde, segurança pública e educação na promoção da cultura de paz. Esse processo indicou que a Justiça Restaurativa pode ser incorporada de forma criativa e efetiva em diferentes contextos sociais.

A parceria entre o GPVIO e o Programa Coração de Tinta mostrou-se fundamental para consolidar e expandir a prática dos Círculos de Construção de Paz. Por meio dessa colaboração, foi possível formar novos facilitadores, adaptar os círculos a diferentes públicos e territórios, e integrar as metodologias restaurativas às agendas de saúde, educação e assistência social.

Apesar dos desafios e de caminhos para o aperfeiçoamento dentro do âmbito da Justiça Restaurativa, essa articulação e implementação dos círculos no âmbito universitário da pesquisa e da extensão abrem caminhos para novos estudos das práticas restaurativas como estratégia de cuidado coletivo, promovendo inclusão, corresponsabilidade e a cultura de paz em múltiplos contextos, visando ir indo além da resolução de conflitos.

REFERÊNCIAS

BOYES-WATSON, C.; PRANIS, K. **No coração da esperança**: guia de práticas circulares: o uso de círculos de construção da paz para desenvolver a inteligência emocional, promover a cura e construir relacionamentos saudáveis. Tradução: Fátima de Bastiani. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2011.

BRASIL. Corregedoria Nacional do Ministério Público. Guia de Práticas Restaurativas / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2023.

BUSS, P. M.; PELLEGRINI FILHO, A. A saúde e seus determinantes sociais. **Physis: revista de saúde coletiva**, v. 17, p. 77-93, 2007.

FONSECA, M. C., *et al.* Promoção de saúde e os fatores condicionantes e determinantes de saúde e sua influência no contexto social – uma reflexão. **Contribuciones a las ciencias sociales**, v.17, n.1, p. 5454–5468, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/revconv.17n.1-325> Acesso em: 30 set. 2025

GPVIO. Grupo de Pesquisa Violência, Saúde e Cultura de Paz. Jequié: UESB, 2025. Disponível em: <https://gpviouesb.site/> Acesso em: 31 set. 2025.

JESUS, E.A. **Polícia Militar da Bahia e as práticas restaurativas nas escolas públicas do Município de Ipiáú**: um estudo de caso sobre o Projeto Coração de Tinta. Dissertação de Mestrado (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania). Universidade Federal da Bahia, 2023.

MENDONÇA, S. M. B. S. **As práticas restaurativas no CEJUSC de Ilhéus na perspectiva dos acusados de violência doméstica**. Dissertação de Mestrado (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania). Universidade Federal da Bahia, 2022.

OLIVEIRA, T.S.; OLIVEIRA, G. R. Justiça restaurativa como estratégia para o cumprimento da ODS 16: caminhos para a paz, o acesso à justiça e o fortalecimento de instituições inclusivas. **Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades**, Curitiba, v.14, n.7, p.01-31, 2025. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/2475/1500> Acesso em: 31 set. 2025.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel> Acesso em: 30 set. 2025

PRANIS, K. **Processos circulares de construção de paz**. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2011.

ROSENBERG, M. **Comunicação não-violenta**. São Paulo: Ágora, 2006

SILVA, M.C. L. Círculos de construção de paz como metodologia de diálogo na educação. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.8, n.12, p. 79231-79244, 2022.

SILVA, M. C. L.; SOARES, N. D. S.; ALMEIDA, R. de O. A percepção dos estudantes sobre os círculos de construção de paz. **Instrumento: Rev. Est. e Pesq. em Educação**, Juiz de Fora, v. 25, n. 1, p. 06-22, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/revistainstrumento/article/view/31962/27548>
Acesso em: 29 ago. 2025

ZEHR, H. **Trocando as lentes: justiça restaurativa para o nosso tempo**. Tradução: Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2018.

Importância do direito de visitas numa política de execução penal pautada nos direitos humanos

The importance of visitation rights in a criminal enforcement policy based on human rights

Paulo Juliano Roso Teixeira¹

RESUMO

O presente estudo analisa a importância do direito de visitas no contexto da execução penal orientada pelos direitos humanos, enfatizando sua função estratégica na prevenção da reincidência criminal e na ressocialização de pessoas privadas de liberdade. A pesquisa combina abordagem teórica, com análise de literatura especializada, legislação e jurisprudência nacional e internacional, e estudo empírico realizado na Comarca de Cerejeiras (RO), comparando a frequência de visitas entre presos com e sem vínculos locais. Os resultados indicam que a manutenção de laços familiares e afetivos contribui para reduzir a reincidência, fortalecer a reintegração social e preservar a dignidade da pessoa apenada. Conclui-se que garantir o direito de visitas, sem entraves desproporcionais, representa investimento social e jurídico, em consonância com compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito da proteção da família e dos direitos humanos.

Palavras-chave: direitos humanos; execução penal; direito de visitas; ressocialização; reincidência.

ABSTRACT

This study examines the importance of visitation rights within a criminal enforcement framework guided by human rights, highlighting their strategic role in preventing recidivism and promoting the social reintegration of incarcerated individuals. The research combines a theoretical approach—drawing on specialized literature, legislation, and national and international case law—with

¹ Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário São Lucas (2012), Especialista em Direito Penal e Processo Penal com capacitação para o Ensino no Magistério Superior pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus, Pós-Graduação em Direito Público pela Faculdade Legale e mestrando na Universidade do Estado do Rio de Janeiro - MINTER. Atualmente é professor universitário - Faculdades Integradas Aparício Carvalho e magistrado - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

an empirical study conducted in the Judicial District of Cerejeiras, Rondônia, comparing visitation frequency between inmates with and without local ties. Findings indicate that maintaining family and social bonds contributes to reducing recidivism, strengthening reintegration into society, and preserving the dignity of the imprisoned person. The study concludes that ensuring visitation rights, free from disproportionate barriers, constitutes a social and legal investment aligned with Brazil's international commitments to family protection and human rights.

Keywords: human rights; criminal enforcement; visitation rights; social reintegration; recidivism.

INTRODUÇÃO

Um campo delicado no que diz respeito à defesa dos direitos humanos tem sido o da garantia dos direitos de pessoas condenadas em processos penais. Isso situa no alcance da jurisdição responsável pela execução penal, grandes desafios que não se limitam às condições estruturais – sabidamente precárias – dentro dos muros das unidades prisionais. A execução penal transcende esses limites porque deve ser orientada pelo equilíbrio entre direitos fundamentais que pautam a ordem constitucional, bem como, pelos objetivos legais que vinculam a própria execução penal.

Dentre a significativa gama de questões que permeiam a jurisdição penal nos processos de execução, este artigo objetivou analisar o direito humano à proteção familiar, que subsiste mesmo para pessoas condenadas, e alcançando seus familiares. Tal direito, na circunstância do encarceramento, depende da possibilidade de visitação entre familiares, amigos e pessoa enclausurada.

E, para além da garantia desse direito em favor dos indivíduos afetados pelas circunstâncias fáticas, não se pode perder de vista os benefícios a toda a sociedade, como a relação já reiteradamente demonstrada entre as visitas familiares e a diminuição da reincidência penal. Portanto, no presente trabalho, tendo por premissa as duas faces do direito de visitas: como instrumento de garantia à reinserção na comunidade e fator relevante para evitar a recidiva criminosa, propõe-se cotejar as elaborações teóricas e posições jurisdicionais internacionais, com as tendências internas identificadas no sistema brasileiro.

O estudo é desenvolvido mediante abordagem dedutiva, com procedimento comparativo: a primeira seção apresenta estudos teóricos e pesquisas de campo relacionadas à compreensão de eventual relação entre as visitas familiares e a prevenção da reincidência e ressocialização da pessoa condenada após o cumprimento da pena. A confirmação dessa relação em distintos estudos e contextos sociais, servirá de premissa para as análises realizadas na segunda e terceira seção, nas quais se procurará comparar paradigmas de jurisdições internacionais com tendências da jurisdição brasileira.

O elemento de comensurabilidade estabelecido tem a ver com a dupla função ou finalidade da pena, a saber: retribuição, mas também prevenção. As primeiras seções, portanto, contam com técnica de pesquisa bibliográfica, com base em fontes indiretas, primárias (legislação, jurisprudência) e secundárias (doutrina, artigos e estudos científicos). A terceira seção, entretanto, será precipuamente referenciada com fontes primárias, produzidas em estudo de campo, com coleta de informações quantitativas sobre o regime de visitação de presos do regime fechado na Comarca de Cerejeiras no primeiro semestre de 2025.

Espera-se que, através da análise dos dados fornecidos pelo Sistema de Informação Penitenciária (SIPE), na comparação entre o número e frequência de visitas recebidas pelos presos com vínculos familiares na Comarca e aqueles de outras localidades, seja possível averiguar impactos, bem como as medidas implementadas pelo Estado para garantir a superação deste obstáculo.

Conclusivamente, sugere-se a relevância de empreender esforços mais significativos para assegurar o direito à manutenção de vínculos familiares das pessoas encarceradas, não apenas pelos benefícios sociais e individuais decorrentes, mas também pelas tendências globais que vão se delineando no reconhecimento da importância de tais ações.

1 evidências da relação entre o direito de visitas e a diminuição da reincidência penal

No estágio atual da hermenêutica jurídica, em especial a constitucional, é premissa indiscutível a inexistência de direitos absolutos, ao que corresponde, a impossibilidade de restrições absolutas. Assim, a manifestação por excelência do poder coercitivo estatal – as sanções penais – também são equilibradas por um conjunto de garantias invioláveis asseguradas aos “presos” e “presidiárias”,

por expressa previsão no rol de direitos fundamentais, notadamente, no art. 5º da Constituição Federal de 1988. Entre esses, o inciso XLIX, que assegura aos presos o respeito à integridade física e moral, direito que as Constituições anteriores já consignavam, embora com pouca eficácia, como leciona José Afonso da Silva em relação tanto à integridade física, quanto à integridade moral, e protesta: “Oxalá, esta seja mais eficaz” (Silva, 2025, p. 205). Conforme premissa desta abordagem, tal garantia inclui o direito de manter vínculos afetivos e familiares.

A Lei nº 7.210/1984, Lei de Execução Penal (LEP), regulamenta esse direito fundamental ao dispor, em seu artigo 41, inciso X, que é assegurado ao preso o direito de receber visitas do “cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados”. Com o escopo de maximizar a eficácia desse direito, o artigo 103 do mesmo diploma resguarda a permanência do preso em local próximo ao seu meio social e familiar. No Estado de Rondônia, o diploma legal é suplementado pela Portaria nº 4.366/SEJUS, que estabelece o horário, dias e periodicidade de visitas, vestimentas das visitantes e a entrada de materiais permitidos nas unidades prisionais em seu território.

À par da fundamentação legal deste direito de estatura constitucional, pode-se asseverar que a garantia de visitação à pessoa privada de liberdade revela-se decorrência própria da dignidade da pessoa apenada e, através da manutenção de laços afetivos com familiares e amigos, aumenta exponencialmente a possibilidade de preservação da identidade social e estabilidade emocional dos apenados. Inclusive, pesquisas empíricas têm demonstrado que a manutenção de vínculos familiares é um dos fatores que impactam na redução da reincidência criminal.

Nesse sentido, o estudo de Saporì, Santos e Wan Der Maas, publicado na Revista Brasileira de Ciências Sociais, mostra que a manutenção dos vínculos familiares é elemento decisivo para evitar o retorno ao sistema prisional. O artigo conclui que “Não há como negar que a rejeição de familiares, amigos, vizinhos e das empresas de modo geral afetam diretamente as oportunidades de reinserção social do egresso do sistema prisional” (Saporì, Santos e Wan Der Maas, 2017, p. 16). Da mesma forma, José Milton Negreiros Neto (2012), que realizou pesquisa de campo com cinquenta homens apenados, de idade entre 18 e 80 anos, inferiu com segurança que a família, ao manter o contato frequente com a pessoa encarcerada, atua como elemento motivador para o bom comportamento, participação em atividades laborais e educacionais e preparação para o retorno à vida em sociedade.

Invertendo a perspectiva de análise, outros estudos empíricos chegam a resultados equivalentes. É o caso da pesquisa de Shikida et al., que delimitou o campo de levantamento dos dados no Complexo de Penitenciárias de Piraquara (Paraná), onde os achados evidenciaram aumento das probabilidades de reincidência penal em casos de pessoas isoladas, sem compor um meio familiar. Daí, concluíram que

Recuperar a base familiar e escolar do cidadão, *pari passu* ao fortalecimento das instituições polícia, justiça, Estado etc., é o *insight* deste corolário em termos de políticas públicas para, de fato, procurar minimizar não só a reincidência penal como a própria causa de migração para a atividade econômica ilícita (Shikida et al., 2014, p. 50. Grifos originais).

O interesse pela questão não é restrito à realidade brasileira. Inúmeros países já vêm conduzindo investigações científicas, de modo que, apesar da relevância de idiosincrasias e variáveis aplicáveis aos contextos específicos, algumas conclusões premissas parecem se confirmar nas distintas investigações. Nesse sentido, Andersen, Andersen e Skov (2015), ao analisar o fenômeno da reincidência na Dinamarca e perspectiva relacional com o estado civil do apenado, chegam à conclusão de que o casamento – ainda que restrito àquele com pessoas sem antecedentes criminais – reduziu sensivelmente a reincidência em comparação com a ausência de casamento, pelo que concluíram que o casamento é um fator de integração social, mas que tem também efeitos protetores de natureza heterogênea. Nesse ponto, converge com a premissa deste estudo, ao evidenciar a relevância dos vínculos familiares e sociais.

Em outro estudo, com dados de presos na Flórida, EUA, Casey et. al (2021) concluem que a frequência das visitas impacta diretamente na possibilidade de recidiva criminal. Afirmam os autores que “[...] entre aqueles que receberam uma ou mais visitas enquanto estavam encarcerados, os que receberam uma taxa diária mais alta de visitas foram menos propensos a reincidir do que seus pares que receberam visitas com menor frequência” (Casey; Copp; Bales, 2021, p. 436. Tradução livre²).

2 [...] among those who received one or more visits while incarcerated, those who received a higher daily rate of visitation were less likely to recidivate than their counterparts who received less frequent visits

A seu turno, Duwe e Clarck (2011), ao avaliar 16.420 indivíduos libertados de prisões no Estado de Minnesota, EUA, entre 2003 e 2007, concluíram que ser visitado ao menos uma vez durante o encarceramento esteve associado a uma redução de 13% no risco de nova condenação criminal e 25% na probabilidade de revogação por violação técnica. Concluíram ainda que a diversidade de visitantes e a frequência indica um efeito potencialmente neutralizador da recidiva criminal.

A relevância da manutenção de vínculos familiares e afetivos é também atestada por Cochran et al. (2018), que, a despeito de não ter obtido dados estatisticamente significativos, aponta a existência de indícios suficientes para considerar a manutenção da rede de apoio do preso como parte da estratégia de reentrada, podendo representar substancial redução da reincidência. Reconhecendo que sua própria pesquisa demanda uma análise relacional com uma literatura ainda em desenvolvimento, os autores recomendam a realização de estudos mais aprofundados e em contextos diversificados, todavia, antecipam a ideia de que independentemente das conclusões futuras em relação ao efeito das visitas sobre a reincidência, os achados até o momento evidenciam que as visitas na prisão trazem muitos outros benefícios, tanto para as pessoas apenadas quanto às que lhes cercam.

A seu turno, também nos EUA, o estudo de Liu, Pickett e Baker (2014) sobre a relação entre a visitação e capital social dos presos, buscou aferir a influência das visitas na percepção dos presos relativamente aos custos dispendidos por seus familiares em consequência de sua prisão, destacando o custo financeiro e tempo necessários para realizar visitas como peso significativo para muitas famílias. Ao final, conclui que a visitação é fator preponderante para preservação de vínculos sociais e, além de aumentar a consciência de como a prisão impacta a percepção de custos para os visitantes, ajuda na expectativa de emprego pós-soltura, influenciando a consciência do detendo sobre os custos de sua reincidência.

Em âmbito nacional, pesquisas conduzem ao mesmo tipo de conclusão sobre manutenção de vínculos interpessoais. No que se refere à relevância do casamento, Souza, Golgher e Silva (2024) realizaram estudo de campo em estabelecimentos penais no Estado de Santa Catarina e demonstraram chance aproximadamente 16% menor de cometimento de novos crimes por egressos casados em comparação aos solteiros.

A necessidade de acesso ao mundo exterior e a manutenção dos vínculos sociais pelos presos também foram reconhecidos pelos Poderes Estatais, sendo que, a partir do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, estruturou-se de forma multilateral, o Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras “Pena Justa” que pontua:

[...] faz-se necessário promover o contato das pessoas privadas de liberdade com o mundo exterior, o que exige a modernização das estratégias de comunicação. Por esse motivo, o presente plano propõe a implantação de infraestrutura e a normatização de visitas sociais virtuais, complementares e não-substitutivas às visitas presenciais, em 100% dos estabelecimentos prisionais, com atenção específica às condições de dignidade dos(as) visitantes e de manutenção da rede social e familiar, além de estabelecer parâmetros nacionais mínimos de oferta de meios de transportes públicos de acesso aos estabelecimentos prisionais para visitantes, considerando regularidade, segurança e recursos necessários (Brasil, 2024, p. 162)

Também no que se refere à variável idade os dados parecem corroborar as conclusões. Nesse sentido, estudo sobre a reincidência infracional de adolescentes no Estado de São Paulo, realizado pelo instituto Sou da Paz (2018, p. 24), reuniu dados relativos às relações familiares. Mapeando a regularidade das visitas, bem como o familiar visitante, a figura da mãe foi a mais citada, inclusive como referência mais sólida de confiança dos adolescentes, que também é a principal familiar visitante. A importância da influência da figura materna é tamanha, que “a personagem da mãe (ou das tias) surgiu como a possibilidade de reflexão e superação do envolvimento infracional na narrativa de muitos adolescentes ouvidos”. Também funciona como fator de motivação de novos projetos, como relatou um dos adolescentes que estava participando de oficinas de crochê porque que sua mãe lhe pediu que a ensinasse quando voltasse para casa. Outro jovem desabafou que não suportava mais ver o sofrimento da mãe, que precisava dar orgulho a ela. Daí a evidência da importância dos vínculos familiares, que o Instituto explora em sua pesquisa, relacionando os fatos constatados na etapa de campo, com outros estudos teóricos. O ponto fulcral da questão, diz respeito à inequívoca influência preventiva em relação aos delitos e restauradora em relação à identidade e capital social da pessoa após cumprimento da pena.

2 parâmetros jurisprudenciais e instrumentalização da função ressocializadora da pena pela visitação familiar

Uma justiça penal balizada pelo regime constitucional de direitos fundamentais, deve preconizar e buscar equilibrar dois aspectos fundamentais que se caracterizam como duas finalidades principais da pena: retributiva e preventiva. Portanto, as finalidades ou funções da pena podem ser observadas por dois espectros, através do discurso oficial vigente, atrelado à ideia manifesta de retribuição e prevenção ou através das suas delimitações reais ou latentes, desnudando a marcada contradição entre o enunciado político estatal e a realidade da pena – já bem reconhecida no já citado julgamento da ADPF nº 347 (Brasil, 2023a).

Diz-se que tais funções constituem o discurso oficial, visto que estão entre os critérios fundamentais de aplicação de pena pela jurisdição, nos termos vigentes do Código Penal, art. 59, que determina ao juiz a aplicação da pena, ou das penas, “conforme seja necessário e suficiente para **reprovação e prevenção** do crime”. A finalidade preventiva é reforçada pela LEP, já no primeiro artigo, parte final: “A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e **proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado**”. Com base nesse duplo escopo, passa-se a uma breve revisão das funções tradicionalmente apontadas pela doutrina penal: retributiva, prevenção geral e prevenção especial³.

A **função retributiva** pauta-se numa ideia de justiça distributiva: a pena é a resposta ao ato ilícito praticado, impondo ao infrator um mal proporcional ao bem jurídico violado. Trata-se de uma visão de caráter ético e moral, vinculada ao princípio da responsabilidade pessoal. Sob esse viés, a pena busca restabelecer a ordem jurídica abalada pela infração penal. No entanto, mesmo no contexto retributivo, os direitos fundamentais do apenado não podem ser totalmente suprimidos, admitindo-se algumas restrições ou suspensões condicionais, como a restrição da liberdade de locomoção (Santos, 2014).

Esse regime de restrições é definido de acordo com a ordem jurídica, que podem prever limitação no tempo máximo de prisão, limitação quanto ao tipo de pena, mas em geral, mesmo em ordenamentos que incluam penas mais

³ Para uma leitura mais aprofundada do tema, com ênfase nas teorias negativa/agnóstica e materialista/dialética da pena criminal, conferir: Juarez Cirino dos Santos e seu **Direito Penal** - parte geral, 6ª ed. ICPC, Curitiba, 2014, p. 435-460.

drásticas, como a pena de morte, restrições que caracterizem práticas de tortura, ou outras formas de violações de direitos humanos injustificáveis ante a finalidade da pena, tendem a ser rechaçadas pela ordem constitucional.

A **função preventiva**, por sua vez, inclui a **prevenção geral**, que tem como destinatária a sociedade em geral, e se divide em dois aspectos: *a*) prevenção geral negativa, voltada à intimidação dos demais membros da sociedade, desestimulando a prática de delitos por meio do exemplo da punição e *b*) prevenção geral positiva, através do reforço da confiança coletiva na validade das normas jurídicas e na atuação do sistema de justiça. Para que a pena cumpra esse papel, é essencial que seja proporcional, racional e compatível com os valores constitucionais. A violação de direitos dos presos pode produzir o efeito oposto ao desejado: ao invés de fortalecer a confiança nas instituições, fomenta a descrença no sistema de justiça penal e contribui para a perpetuação da exclusão social. A função de **prevenção especial** tem como foco o próprio condenado. Visa impedir que ele volte a delinquir, seja por meio da intimidação, definida como prevenção especial negativa, seja pela ressocialização e reintegração social, definida como prevenção especial positiva (Santos, 2014).

É nesse aspecto que o direito de visitas revela seu caráter estratégico. A manutenção de laços familiares atua como fonte de apoio emocional e social, favorecendo a adoção de comportamentos benéficos ao convívio social, bem como o cumprimento de regras internas, a participação em atividades educativas e laborais e, sobretudo, a redução das chances de reincidência. A privação da liberdade, ainda que represente a resposta estatal à violação de normas penais, deve estar orientada por finalidades legítimas, que superem o mero castigo, inclusive por expressa previsão legal, como já demonstrado, pela LEP, em seu artigo 1º. Assim, a pena deve cumprir função preventiva, retributiva e, sobretudo, ressocializadora.

A teoria da **prevenção especial positiva** sustenta que a pena deve ser instrumento de reintegração do apenado ao convívio social, sendo o sistema de execução penal responsável por criar oportunidades concretas para que essa reintegração ocorra. Nesse contexto, o papel da família torna-se central: o apoio familiar é fator de proteção contra o estigma e a marginalização, servindo como base para a reconstrução do projeto de vida do apenado.

Para além do reconhecimento teórico-científico, os benefícios da manutenção dos vínculos familiares durante o cumprimento da pena de cárcere, têm sido também importantes mecanismos na prestação jurisdicional, tanto em ordenamentos domésticos, quanto na jurisprudência internacional. A literatura vem teorizando os parâmetros adotados no âmbito de sistemas de defesa e promoção dos direitos humanos, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Como se tem discutido neste artigo, consolida-se também na prestação jurisdicional a relevância da proteção da vida familiar no contexto prisional.

Álvaro Castro Morales, revisando o assunto em decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), destaca que o direito à proteção da família – artigo 17 da Convenção Interamericana – é um dos mais vulnerados (junto de outros como a vida, a integridade corporal, liberdade religiosa). A subsistência desse direito, mesmo durante o cárcere, enseja o dever estatal de garantir amplamente as visitas, com segurança, tanto para as pessoas encarceradas, quanto para seus familiares e trabalhadores da instituição prisional. Portanto, “O direito à proteção da família é vulnerado quando se ordenam transferências a distâncias extremas dos familiares e quando se restringem arbitrariamente as visitas familiares e conjugais” (Castro Morales, 2018, p. 42. Tradução livre⁴).

No âmbito do sistema europeu, nada se difere. Fernandez Cabrera (2019) salienta que o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH), interpretando o 8º da Convenção Europeia de Direitos Humanos, que trata do direito ao respeito pela vida privada e familiar, têm indicado que a distância dos centros penitenciários em relação ao local de residência dos familiares pode constituir uma violação do direito à vida familiar. Ressalta a autora, que a Corte tende a atribuir maior relevância ao impacto real na vida familiar do que alguns tribunais nacionais, mormente na análise da proporcionalidade da imposição de distâncias aos objetivos legítimos do Estado (como segurança ou disciplina).

Destacam-se dois casos emblemáticos na tutela do direito ora discutido, ambos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Os precedentes abordam violações ao direito à proteção da família, especialmente relacionadas a transferências de detentos para locais distantes e restrições arbitrárias às visitas familiares e conjugais.

4 El derecho a la protección de la familia se vulnera cuando se ordenan traslados a distancias extremas de los familiares y cuando se restringen arbitrariamente las visitas familiares y conyugales

No primeiro caso, Alfredo López Álvarez vs. Honduras, consta que o senhor Alfredo López Álvarez, membro de uma comunidade da etnia garífuna, foi detido em 1997 sob a acusação de tráfico de drogas e no período em que permaneceu preso enfrentou diversas violações de direitos humanos, incluindo maus-tratos e restrições ao contato com seus familiares. Durante sua detenção, foi transferido para a Penitenciária Nacional de Támara, o que aumentou o distanciamento em relação à sua família. Essa transferência dificultou as visitas de seus entes queridos, afetando negativamente seu direito à convivência familiar. A Corte IDH concluiu que o Estado de Honduras violou, dentre outros, o direito à proteção da família de López Álvarez ao transferi-lo para uma prisão distante sem justificativa adequada e impedindo o contato regular com seus familiares. Salientou ainda, o descumprimento do direito ao respeito e à dignidade conferido pelo artigo 5º da Convenção Interamericana e, por isso, determinou reparação material em razão dos gastos realizados para visitação e imaterial considerando o sofrimento experimentado (CorteIDH, 2006a).

O segundo precedente, Caso do Presídio Miguel Castro Castro vs. Peru, diz respeito a operação militar realizada em maio de 1992, no presídio Miguel Castro Castro, em Lima, Peru, que culminou na morte de 41 detentos, ao menos, 175 feridos e 322 submetidos a tratamentos cruéis, desumanos e degradantes. Durante e após a operação, as autoridades peruanas impuseram restrições severas às visitas familiares, ao contato dos detentos com o mundo exterior e isolamento como forma de tortura. Além disso, não informaram adequadamente os familiares sobre o paradeiro ou estado de saúde dos internos, causando-lhes angústia e sofrimento (CorteIDH, 2006b).

Frente ao caso, a Corte concluiu que o Peru violou, dentre outros, o direito à proteção da família dos detentos e de seus familiares ao impor restrições arbitrárias ao contato e à informação, exacerbando o sofrimento das famílias. Diante do reconhecimento da violação pelo Estado, do direito à integridade pessoal, previsto no artigo 5º da CADH, em conjunto aos artigos 1, 6 e 8 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, a sentença fixou dentre as cominações ao Estado, o dever investigação e punição dos responsáveis em tempo razoável, entrega dos restos mortais das vítimas aos familiares, tratamento médico e psicológico às vítimas e seus familiares, atos públicos de reconhecimento de responsabilidade, indenizações por danos materiais e morais e implementação de programas de educação em direitos humanos (CorteIDH, 2006b).

No âmbito da Corte Europeia de Direitos Humanos (European Court of Human Rights – ECHR), também constam precedentes comensuráveis. Aquela Corte, com base na Convenção Europeia de Direitos Humanos, tem reiterado que, embora o preso perca parte de sua liberdade, mantém o direito ao respeito pela sua vida privada e familiar. Um dos casos paradigmáticos é o de *Khodorkovskiy e Lebedev v. Rússia*, em que a Corte entendeu que a transferência dos presos para colônias penais distantes, milhares de quilômetros, de suas famílias violou o Artigo 8º da Convenção, por inviabilizar o contato familiar de forma desproporcional e arbitrária. Ressaltou a Corte Europeia, que a margem de apreciação e as dificuldades de gestão do sistema prisional não têm prevalência ilimitada, devendo ser considerados, também, os interesses dos condenados em manter laços familiares (ECHR, 2013).⁵

No caso *Khoroshenko v. Rússia* (2015) a Corte considerou desproporcional e violadoras do artigo 8º da Convenção Europeia de Direitos Humanos as restrições severas e prolongadas às visitas familiares de um condenado à prisão perpétua, reiterando que as limitações aos direitos dos presos devem observar o princípio da proporcionalidade e da necessidade.⁶

Por fim, em *Ganci vs. Itália*, julgado em 30 de outubro de 2003, a Corte Europeia reconheceu que as restrições impostas a Giuseppe Ganci, condenado por crimes ligados à máfia e submetido ao regime do artigo 41bis da Lei de Administração Prisional, que derroga as condições de detenção ordinária, violaram o artigo 6.º da Convenção, pois não foram justificadas de forma adequada e proporcional às necessidades de segurança invocadas, violando o domínio dos direitos pessoais de natureza civil (ECHR, 2003).

Os precedentes demonstram como os sistemas regionais de defesa dos direitos humanos, reconhecem e protegem o direito à convivência familiar mesmo em contextos de detenção. Transferências injustificadas para locais distantes e restrições arbitrárias às visitas são consideradas violações graves desse direito. Dessa forma, tais julgados reforçam o entendimento de que a distância entre a unidade prisional e a residência familiar pode vir a configurar violação aos direitos humanos, mormente quando as restrições impostas não observarem

5 Conclusões similares foram adotadas pela Corte no caso *Polyakova e outros v. Rússia* (ECHR, 2017).

6 Sobre a necessidade de proporcionalidade nas restrições impostas a detentos, conferir o caso *Płoski v. Poland* (ECHR, 2002).

critérios de razoabilidade e especialmente quando a alocação do preso em local distante carecer de justificativa objetiva, relevante a ponto de compensar a restrição ao direito à convivência familiar.

A aplicação desses entendimentos ao contexto brasileiro, que se submete também à jurisdição da Corte IDH, revela a necessidade de observar a razoabilidade na alocação e permanência dos apenados, especialmente aqueles oriundos de outras regiões, a fim de que não sejam privados do convívio com seus familiares por critérios meramente administrativos. A jurisprudência nacional, todavia, tem relativizado o direito à permanência do preso em local próximo ao seu meio social e familiar (em afronta ao artigo 103 da LEP), relativizando – quiçá em demasia – o caráter impositivo do direito. Vejam-se alguns precedentes nesse sentido.

Em meados de 2020, o STJ julgou agravo regimental em *habeas corpus*. A controvérsia envolvia transferência de detendo para outra unidade da federação. A detenção em local próximo aos familiares chega a ser citada na Ementa, todavia, o também expresso caráter “não absoluto do direito” é sopesado em relação à “conveniência da Administração”. No caso, o apenado havia sido condenado no Estado de Tocantins, mas não tinha nenhum familiar no local. Cumpria pena em regime semiaberto, sob prisão domiciliar, daí o pedido para seguir cumprindo a pena no Distrito Federal, onde vivia sua família e onde poderia receber auxílio material. Citando fatores como o déficit de vagas e a inexistência de condenações do Distrito Federal, o pedido foi negado. O Relatório inclusive incluiu excerto da decisão no Tribunal de origem, que declarou: “No caso em espécie, não foi demonstrada qualquer exceção para o cumprimento de pena do recorrente em local diverso do que fora condenado [...]” (Brasil, 2020, p. 5). E, nos termos do acórdão do STJ, a previsão da LEP, art. 103, foi citada como “orientação legal”:

[...] mesmo que a **orientação legal** seja no sentido de que, sempre que possível, o sentenciado deva cumprir pena em local perto da residência de sua família (**art. 103 da LEP**), tal direito não se revela absoluto e depende da observância de determinados requisitos, tais como a conveniência e oportunidade para a Administração Pública e a real necessidade da transferência pleiteada (Brasil, 2020).

Em 2022, a Quinta Turma do STJ reiterou esse entendimento, ao julgar outro agravo regimental em *habeas corpus*. Nesse caso, além de buscar a proximidade dos familiares, a transferência era pleiteada como urgente diante de

ameaças de morte ao apenado e sua família, no Estado onde a pena era cumprida. Quanto às ameaças, afastou o cabimento da ação por demandar dilação probatória, inviável em sede de habeas corpus. Com relação ao outro ponto, assentou: “A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça possui entendimento de que o direito que o preso tem de cumprir pena em local próximo da família é relativo, cabendo a avaliação da transferência ser decidida, de forma fundamentada pelo Juízo da execução” (Brasil, 2022).

E no ano de 2023, o STJ além de reiterar posição de relativização do direito de cumprimento da pena próximo de familiares, sinalizou entendimento restritivo quanto ao alcance do *habeas corpus* para defesa de tal direito. Entre os fundamentos da decisão agravada, constava ser “inadmissível o manejo do *habeas corpus* como substitutivo de recurso próprio”, ao que correspondeu, na Ementa:

O STF e o STJ, diante da utilização crescente e sucessiva do *habeas corpus*, passaram a restringir sua admissibilidade quando o ato ilegal for passível de impugnação pela via recursal própria, sem olvidar a possibilidade de concessão da ordem, de ofício, nos casos de flagrante ilegalidade. Esse entendimento objetivou preservar a utilidade e a eficácia do *mandamus*, garantindo a celeridade que o seu julgamento requer. Assim, de início, incabível a impetração de *habeas corpus* substitutivo do recurso próprio. Todavia, em homenagem ao princípio da ampla defesa, tem-se examinado a insurgência, para verificar a existência de eventual constrangimento ilegal passível de ser sanado pela concessão da ordem, de ofício [...] (Brasil, 2023b)

Quanto à tutela buscada, foi indeferida, pois os fundamentos do indeferimento do pedido – a saber: inexistência de vagas e insuficiência de tornozeleiras eletrônicas – foram considerados suficientes. Interessante notar o ponto adicional tangenciado na decisão, relativamente à admissibilidade da ação de *habeas corpus* em tais contextos. A posição firmada nesse precedente sugere tendências ao recrudescimento jurisprudencial diante do direito do apenado a cumprir pena próximo de sua família.⁷

7 No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, prevalecem os mesmos entendimentos, a exemplo dos processos: TJ-RO - EP: 08096614920218220000 RO 0809661-49.2021.822.0000, Data de Julgamento: 19/11/2021; AGRADO DE EXECUÇÃO PENAL, Processo nº 0811953-70.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, 2ª Câmara Criminal, Relator (a) do Acórdão: Des. José Jorge R. da Luz, Data de julgamento: 16/06/2023 (TJ-RO - EP: 08119537020228220000, Relator.: Des. José Jorge R. da Luz, Data de Julgamento: 16/06/2023)

3 SITUAÇÃO ATUAL DO DIREITO DE VISITA NA COMARCA DE CEREJEIRAS (RO)

Partindo da premissa de que o direito à visitação é benéfico aos fins sociais da pena, em especial, a prevenção e ressocialização, delimitou-se o escopo da etapa empírica deste estudo à análise relacional entre a frequência das visitas e o local de cumprimento da pena.

O período para coleta dos dados foi delimitado entre janeiro e junho de 2025, na unidade prisional da Comarca de Cerejeiras (RO) que inclui os municípios de Cerejeiras, Pimenteiras e Corumbiara. Na unidade prisional encontram-se pessoas apenadas que possuem vínculos com a comunidade e pessoas que são oriundas de outras Comarcas, mas entre o município de origem, não foi feita distinção.

O perfil da comunidade carcerária investigada adotou como critério de inclusão presos em regime fechado – em geral submetidos a longos períodos de reclusão, o que se notou, interferir de modo importante no resultado dos dados e, por conseguinte, da análise. Como critério de exclusão, não compuseram o estudo, presos em regime semiaberto, visto que a modalidade *extramuros* implica em ausência de visitação por oportunizar ao preso a possibilidade de pernoitar em casa.

O paradigma qualificador do critério “vínculo com a Comarca” ou “presos da Comarca”, foi definido com base na residência do recluso antes e após o cometimento da prática delitiva. Nesse ponto, sem considerar vínculos familiares com residentes na mesma Comarca visto que, em que pese a importância do fator, durante a coleta de dados apurou-se que alguns presos do grupo amostra residiam sozinhos – por vezes em situação de rua – e algumas famílias se mudaram da Comarca no transcurso da execução da pena, circunstâncias que não foram consideradas a fim de se estabelecer a distinção proposta.

Também foram excluídos do grupo amostra, presos com permanência inferior a três meses no período do levantamento de dados. Isso porque a perspectiva de saída do apenado ou de uma passagem mais breve pela unidade, tende inibir ou desestimular a visitação, dessa forma, visando prevenir distorções, optou-se pela exclusão, ainda que isso tenha reduzido a população amostra, que ao fim, restou composta por trinta e seis pessoas.

Os dados de visitas foram coletados a partir de solicitação à unidade prisional e extraídos do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) e Sistema de Informação Penitenciária (SIPE). Durante a análise dos dados foram identificadas incorreções, principalmente no que se refere à data de entrada dos presos no regime fechado e o seu domicílio.

Tais incorreções demandaram verificação individual de cada detendo do grupo amostra, cotejando com movimentações registradas no Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU). Com base na população amostra, composta por 40 (quarenta) pessoas reclusas, foram registradas 345 (trezentas e quarenta e cinco) visitas, sistematizadas no Quadro 1:

Quadro 1 – dados de visitação a detentos na Comarca de Cerejeiras (RO)

Sujeito da amostra	Visitas	Parentesco do visitante	Origem do visitante
Pessoa 1	7	Pai	
Pessoa 2	15	Pai, filho, irmão	
Pessoa 3	3	Mãe	
Pessoa 4	5	Irmão, primo	
Pessoa 5	24	Cônjuge, filho	
Pessoa 6	7	Mãe	
Pessoa 7	6	Pai, filho, outros	
Pessoa 8	7	Mãe, irmão	
Pessoa 9	10	Cunhado	
Pessoa 10	5	Mãe	
Pessoa 11	11	Mãe, irmão, sobrinho	
Pessoa 12	2	Mãe	Mato Grosso
Pessoa 13	15	Cônjuge, irmão, cunhado	
Pessoa 14	15	Mãe, cônjuge	
Pessoa 15	5	Primo, pai	Mato Grosso
Pessoa 16	19	Sobrinho, irmão, filho	
Pessoa 17	9	Mãe, filho, cônjuge	
Pessoa 18	6	Mãe	
Pessoa 19	5	Mãe	
Pessoa 20	9	Cônjuge	

Pessoa 21	2	Mãe	
Pessoa 22	21	Cônjuge, filho, irmão	
Pessoa 23	3	Irmão, amigo	
Pessoa 24	2	Sobrinho	
Pessoa 25	2	Mãe	
Pessoa 26	8	Mãe	
Pessoa 27	12	Cônjuge, filho	
Pessoa 28	19	Cônjuge, filho	
Pessoa 29	14	Mãe, amigo, irmão	
Pessoa 30	8	Cônjuge, enteado	
Pessoa 31	3	Filho	
Pessoa 32	4	Mãe	
Pessoa 33	10	Filho	
Pessoa 34	5	Mãe	
Pessoa 35	10	Cônjuge, filho	Mato Grosso
Pessoa 36	5	Irmão, amigo	
Pessoa 37	3	Outros	
Pessoa 38	1	Irmão	
Pessoa 39	1	Irmão	
Pessoa 40	27	Mãe, filho, pai, irmão	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados.

Conforme critérios de inclusão e exclusão, constaram ainda 15 (quinze) pessoas que não receberam nenhuma visita no período, totalizando 55 (cinquenta e cinco) pessoas na população amostra.

Da análise da amostra total – incluídos os detentos que não receberam nenhuma visita – chegou-se à média mensal de 6,693877551 visitas por presos da Comarca e 2,833333333 para aqueles que não mantêm vínculos anteriores com a Comarca.

Os dados, a despeito das limitações de tempo e população amostra, mostram que o distanciamento do recluso de seus vínculos interpessoais, comprometem negativamente a possibilidade de visitação, aumentando o isolamento do cárcere e diminuindo o potencial preventivo em relação à reincidência.

Conclusão

Com base nos estudos referenciados pode-se, com certa segurança, afirmar que a efetivação do direito à manutenção dos vínculos afetivos e familiares através da garantia, sem entraves ou imposição de obstáculos, do direito de visitas é fator relevante a ser considerado na execução de políticas voltadas à prevenção da reincidência. Portanto, entende-se que esforços para garantir esse direito devem ser considerados investimentos; não custos.

A perda dos vínculos sociais em razão da prisão impacta negativamente a possibilidade de reinserção do egresso, principalmente considerando a tênue ligação do preso com o mundo externo. Tal ligação depende desses vínculos, muitas vezes condição não apenas de acesso a serviços externos e demandas diversas (medicamentos, roupas, comida, acesso a clínicas e serviços sociais), mas também possibilidade para enfrentar os desafios sociais, econômicos e pessoais do processo de reintegração, a exemplo do suporte financeiro necessário à realocação pós liberdade.

Apesar das garantias previstas em lei e de evidências de sua eficácia para a implementação do objetivo de prevenção especial da pena, o exercício do direito de visitas enfrenta, na prática, inúmeras barreiras. Entre os principais obstáculos materiais estão a distância geográfica entre a unidade prisional e a residência dos familiares, a inexistência ou precariedade do transporte público até os presídios e o alto custo financeiro para as famílias, muitas vezes em situação de vulnerabilidade social. Além disso, fatores institucionais como restrições arbitrárias impostas por normas internas, superlotação carcerária ou condições inadequadas para a recepção de visitantes — especialmente crianças — afetam a qualidade e a frequência das visitas.

Em unidades de regime fechado, as dificuldades são ainda maiores, devido ao controle mais rigoroso e à limitação dos espaços para convivência familiar. O quadro é significativamente agravado em circunstâncias de crise, como a sanitária decorrente da pandemia de COVID-19, em que ocorreu a suspensão quase total das visitas presenciais, revelando a fragilidade do sistema em garantir esse direito, que, em que pese ser medida compatível com a natureza da crise, tem como efeito colateral o agravamento de vulnerações emocionais, já inevitavelmente estabelecidas, seja pelo cárcere, seja por particularidades como a citada – crise sanitária.

Além dos crescentes estudos em relação à garantia dos direitos humanos da pessoa apenada e seus familiares, notadamente, por meio da visitação como condição de preservação de vínculos familiares e sociais, nota-se também progressiva consolidação desse direito no âmbito da jurisdição internacional, levada a cabo pelos sistemas regionais de defesa dos direitos humanos, como nos entendimentos analisados.

A aplicação desses entendimentos ao contexto brasileiro revela a necessidade de observar a razoabilidade na alocação e permanência dos apenados, especialmente aqueles oriundos de outras regiões, a fim de que não sejam privados do convívio com seus familiares por critérios meramente administrativos. Inclusive porque, o Brasil é signatário de compromissos internacionais, devidamente ratificados e internalizados, que o submetem à jurisdição do Sistema Interamericano.

Em que pese os desafios na concretização, entende-se que maiores esforços devem ser empreendidos, de modo a evitar eventuais sanções ao Estado brasileiro pela violação do direito de proteção da família.

Inclusive, constam documentos técnicos do setor recomendando medidas para efetivar as diretrizes legais, como previstas na Lei de Execução Penal. Apesar de todos esses fatores, a jurisprudência pátria, inclusive nas Cortes superiores, como se viu nos entendimentos do Superior Tribunal de Justiça, parecem tender cada vez mais a uma solução oposta: menosprezando, mais que o direito do recluso às visitas, os próprios benefícios à sociedade como um todo, decorrentes da manutenção da conexão social do apenado – função preventiva geral e especial da pena.

O busílis da questão é que, a despeito de não ignorar o direito garantido ao preso, as decisões judiciais que concluem por sua relatividade não primam pelo estabelecimento de parâmetros concretos e objetivos que permitam aferir a razoabilidade do afastamento dos presos de seu núcleo familiar, o que parece sobrelevar o risco de submeter a alocação dos detentos a critérios meramente discricionários, por vezes amparados em argumentos genéricos – e no mais das vezes não declarados – da administração penitenciária.

É de se observar, inclusive, que a ineficiência da gestão penitenciária – a exemplo da superlotação de cadeias – têm sido comumente utilizada com o

objetivo de afastar o direito dos presos de cumprir sua sanção em local próximo ao seu meio social e familiar, o que nos parece um contrassenso, pois impõe ao detento ônus decorrente de uma falha estatal, tolhendo-se um direito que não se inclui entre as sanções decorrentes do cumprimento da sentença criminal.

Os dados coletados na terceira seção corroboram as tendências indicadas nos estudos realizados na área, mostrando que o distanciamento do recluso prejudica seu direito à visitação. Ao produzir esse efeito, perde-se um valioso recurso que poderia jogar a favor da restauração da harmonia social, da ressocialização do preso e da prevenção de reincidência e de novos delitos. Nesse sentido, em que pese os limites à realização da pesquisa, os dados coletados podem contribuir na identificação de tendências e desenvolvimento de análises úteis, tanto para orientar a dinâmica da execução penal na comarca de Cerejeiras, quanto – se extrapolados e dentro das idiossincrasias próprias de cada comarca – contribuir com os processos decisórios de alocação de presos nas unidades do Estado.

REFERÊNCIAS

ANDERSEN Signe Hald; ANDERSEN, Lars Højsgaard; SKOV, Peer Ebbesen. Effect of Marriage and Spousal Criminality on Recidivism. **Journal of Marriage and Family**, V. 77, abr. 2015, pp. 496–509. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC4964922/> . Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei No 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal**. Publicado no Diário Oficial da União de 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm . Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. **Lei Nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal**. Publicada no Diário Oficial da União de 13 jul. 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210compilado.htm . Acesso em: 1 ago. 2025.

BRASIL. **Pena Justa — Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras — ADPF 347**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/pena-justa/plano-nacional-pena-justa.pdf> . Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no HABEAS CORPUS Nº 562.320 - DF (2020/0039550-8)**. Sexta Turma. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Julgamento em: 23 jun. 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=111372544&num_registro=202000395508&data=20200804&tipo=5&formato=PDF . Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no HABEAS CORPUS Nº 748.927 - MS (2022/0180631-5)**. Quinta Turma. Relator: Ribeiro Dantas. Julgamento em: 23 ago. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=162717468&num_registro=202201806315&data=20220830&tipo=5&formato=PDF . Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no HABEAS CORPUS Nº 799072 - GO (2023/0022659-6)**. Quinta Turma. Relator: Reynaldo Soares da Fonseca. Julgamento em: 23 mai. 2023. 2023b. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_

tipo=integra&documento_sequencial=191172680®istro_numero=202300226596&peticao_numero=202300441828&publicacao_data=20230529&formato=PDF . Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347**. Pleno. Julgada em: 4 out. 2023. 2023a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560> . Acesso em: 2 ago. 2025.

CASEY, William M.; COPP, Jennifer E.; BALES, William D. Releases From a Local Jail: The Impact of Visitation on Recidivism. **Criminal Justice Policy Review**, v. 32, n. 4, 2021, pp. 427-441. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0887403420919480> . Acesso em: 2 ago. 2025

CASTRO MORALES, Alvaro Esteban. Estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de imputados y condenados privados de libertad. **Anuario de Derechos Humanos**, [S. l.], n. 14, 2018, pp. 35–54, 2018. Disponível em: <https://anuariodch.uchile.cl/index.php/ADH/article/view/49161>. Acesso em: 2 ago. 2025.

COCHRAN, Joshua C.; BARNES, J. C.; MEARS, Daniel P.; BALES, William D. Revisiting the Effect of Visitation on Recidivism. **Justice Quarterly**, v. 37, n. 2, p. 304-331, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07418825.2018.1508606> . Acesso em: 2 ago. 2025

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTEIDH). **Caso López Álvarez vs. Honduras**. Sentença de 1 de fevereiro de 2006. 2006a. Série C nº 141. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_por.pdf. Acesso em: 2 ago. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso do Presídio Miguel Castro Castro vs. Peru. Sentença de 25 de novembro de 2006. 2006b. Série C nº 160. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_160_por.pdf. Acesso em: 2 ago. 2025.

DUWE, Grant; CLARK, Valerie. Blessed Be the Social Tie That Binds: The Effects of Prison Visitation on Offender Recidivism. **Criminal Justice Policy Review**, v. 24, n. 3, 2011, pp. 271-296. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0887403411429724> . Acesso em: 2 ago. 2025.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (ECHR). **Khodorkovskiy and Lebedev v. Russia**. Applications nos. 11082/06 e 13772/05. Sentença de 25 de

julho de 2013. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122697>. Acesso em: 2 ago. 2025.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (ECHR). **Ganci v. Itália**. Information Note on the Court's case-law 57. Processo n.º 41576/98. Julgamento em 30 de outubro de 2003. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-4659>. Acesso em: 2 ago. 2025.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (ECHR). **Khoroshenko v. Russia**. Application no. 41418/04. Grand Chamber Judgment (Merits and Just Satisfaction). Sentença de 30 de junho de 2015. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-156006>. Acesso em: 2 ago. 2025.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (ECHR). **Płoski v. Poland**. Application no. 26761/95. Sentença de 12 de novembro de 2002. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60733>. Acesso em: 2 ago. 2025.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (ECHR). **Polyakova and Others v. Russia**. Applications nos. 35090/09, 35845/11, 45694/13 e 59747/14. Sentença de 7 de março de 2017. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171774>. Acesso em: 2 ago. 2025.

FERNÁNDEZ CABRERA, Marta. El derecho a la vida familiar de los allegados de los presos. In: ROQUE, Miguel Prata (coord.). **La influencia de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos en el Derecho Interno**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019. pp. 197-226.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Aí eu voltei para o corre**: estudo da reincidência infracional do adolescente no Estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2018. Disponível em: <https://soudapaz.org/documentos/ai-eu-voltei-para-o-corre-estudo-da-reincidencia-infracional-do-adolescente-no-estado-de-sao-paulo/>. Acesso em: 2 ago. 2025.

LIU, Siyu; PICKETT, Justin T.; BAKER, Thomas. Inside the Black Box: Prison Visitation, the Costs of Offending, and Inmate Social Capital. **Criminal Justice Policy Review**, v. 27, n. 8, 2014, pp. 766-790. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0887403414562421>. Acesso em: 2 ago. 2025.

NEGREIROS NETO, José Milton. **Importância da família no processo de ressocialização do encarcerado diante das condições do sistema penitenciário no Estado do Ceará**. 2012. 75 f. Monografia (Especialização). Curso de Pós-Graduação em Educação de Jovens e Adultos para Professores do Sistema Prisional, UFC, Universidade Federal do Ceará – UFC, Fortaleza, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/29226/1/2012_tcc_jmnegreirosneto.pdf

. Acesso em: 1 ago. 2025.

RONDÔNIA. SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA – SEJUS. **Portaria nº 4366 de 09 de novembro de 2023 Regulamenta o horário, dias e periodicidade de visitas, vestimentas das visitantes e a entrada de materiais permitidos nas unidades prisionais do Estado de Rondônia**. Publicada no Diário Oficial do Estado de 10 nov. 2023. Disponível em: <https://diof.ro.gov.br/data/uploads/2023/11/DOE-10.11.2023.pdf> . Acesso em: 31 jul. 2025.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal**. Parte Geral. 6. ed. Curitiba: ICPC, 2014.

SAPORI, Luis Flávio; SANTOS, Roberta Fernandes; WAN DER MAAS, Lucas. Fatores sociais determinantes da reincidência criminal no Brasil: O caso de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, jun. 2017, pp. 1-18. Disponível em: Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbsoc/a/hsHmd9MqqNkWDscr3ps7bFy/> . Acesso em: 31 jul. 2025.

SHIKIDA, Pery Francisco Assis; GONÇALVES JÚNIOR, Carlos Alberto; FRANÇOISE CARDOSO, Barbara; BIRCK, Luiz Gilberto. Reincidência penal: uma análise a partir da “economia do crime” para subsidiar decisões judiciais. **Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas**, [S. l.], v. 22, n. 1, p. 41–51, 2014. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/sociais/article/view/6029>. Acesso em: 2 ago. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 46 ed. rev. atual. São Paulo: Editora JusPodium, 2025.

SOUZA, Rafael Galvão de; GOLGHER, André Braz; SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da. Determinantes da reincidência prisional em Santa Catarina utilizando a análise de sobrevivência. **Nova Economia**, v. 34, n. 3, 2024, pp. 1-31. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/hrQd6b3YLsgF9G7Nj6j3YXJ/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 2 ago. 2025.

Justiça Restaurativa, Direito e Psicologia: Inclusão de Crianças e Pessoas com Deficiência

Restorative Justice, Law, and Psychology: Inclusion of Children and People with Disabilities

Flávio Henrique de Melo¹

Marcilene da Silva²

RESUMO

Este artigo analisa os fundamentos jurídicos e psicológicos da Justiça Restaurativa (JR), com ênfase em sua aplicação prática e teórica em situações que envolvam crianças e pessoas com deficiência (PcD). A partir da legislação brasileira — especialmente a Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 225/2016, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Brasileira de Inclusão - LBI) —, propõe-se uma reflexão interdisciplinar sobre os limites e potencialidades da JR no contexto da inclusão social, da proteção de direitos e da humanização da resposta estatal ao conflito. Defende-se que a participação efetiva desses grupos requer adaptações metodológicas, sensibilidade empática e atenção às especificidades cognitivas, comunicacionais e afetivas, o que implica uma atuação integrada entre o Direito e a Psicologia.

Palavras-chave: justiça restaurativa; crianças; pessoa com deficiência; psicologia jurídica; inclusão social.

1 Doutor em Ciências Jurídicas pela Univali/SC em parceria com a FCR/RO. Possui Mestrado em Poder Judiciário e MBA em Poder Judiciário pela FGV/RJ. Especialista em Direito Constitucional e Eleitoral pela PUC/GO. Graduado em Direito pela PUC/GO (2000). Atualmente é Juiz de Direito Auxiliar de 3 entrância, Comarca de Porto Velho/RO - Poder Judiciário do Estado de Rondônia. Professor de Sentença Criminal da EMERON. Professor de Prática Jurídica III (Penal) da FIMCA PVH/RO. Membro do Comitê de Direitos da Pessoa com Deficiência no CNJ. Membro do Comitê de Acessibilidade e Inclusão do TJRO. Membro da Diretoria de Acessibilidade e Inclusão da AMB. Membro da Academia Rondoniense de Letras - ARL/RO. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público

2 Psicóloga, graduada pela Faculdade Católica de Rondônia, com atuação clínica no atendimento a crianças, adolescentes e adultos, bem como em orientação parental. Possui graduação em Direito pela Universidade Salgado de Oliveira (2008), com experiência na área jurídica, especialmente em Direito Civil e defesa de direitos fundamentais. Desenvolve interesse e atuação nas áreas de psicologia do desenvolvimento, psicologia jurídica, primeira infância e proteção social. Participou de pesquisa de campo sobre acolhimento institucional e desenvolvimento emocional na primeira infância. Possui formação complementar em saúde mental, psicologia do desenvolvimento, práticas educativas e inclusão social.

ABSTRACT

This article analyzes the legal and psychological foundations of Restorative Justice (RJ), focusing on its practical and theoretical application in cases involving children and persons with disabilities (PwD). Based on Brazilian legislation — especially the National Council of Justice (CNJ) Resolution No. 225/2016, the Child and Adolescent Statute (ECA), and the Brazilian Inclusion Law (LBI) —, the study offers an interdisciplinary reflection on the limits and potentialities of RJ within the context of social inclusion, rights protection, and a more humanized response to conflict. The paper argues that the effective participation of these groups requires methodological adaptations and attention to their cognitive, communicational, and emotional specificities, calling for an integrated approach between Law and Psychology.

Keywords: restorative justice; children; persons with disabilities; legal psychology; social inclusion.

INTRODUÇÃO

O sistema de justiça criminal tradicional, centrado na lógica retributiva e punitiva, tem demonstrado limitações significativas na resolução de conflitos, especialmente no que tange à reparação efetiva dos danos às vítimas e à reintegração social dos ofensores.

Em resposta a essa crise do modelo punitivo, a Justiça Restaurativa (JR) emerge como um paradigma alternativo que desloca o eixo da sanção para o da responsabilização. Esta abordagem propõe a restauração das relações rompidas pelo conflito, focando nas necessidades das vítimas, na responsabilização ativa de quem causou o dano e na participação da comunidade no processo de pacificação social.

A Justiça Restaurativa é, portanto, concebida como um processo colaborativo e dialógico que busca soluções consensuais. No Brasil, sua adoção foi significativamente impulsionada e formalizada pela Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Este marco normativo estabeleceu a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário, incentivando a aplicação de práticas

restaurativas em diversas esferas, desde a infância e juventude até o âmbito criminal adulto, visando a humanização da resposta estatal ao conflito e alinhando o Brasil às tendências internacionais de resolução de disputas.

A eficácia desse modelo, contudo, é testada de maneira particular quando aplicada a grupos em situação de vulnerabilidade acentuada, como crianças e pessoas com deficiência. Estes grupos, historicamente marginalizados ou excessivamente tutelados pelo sistema de justiça, possuem especificidades que desafiam a aplicação padronizada dos procedimentos restaurativos.

A legislação brasileira avançou ao prover garantias robustas através do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e da Lei Brasileira de Inclusão (LBI), que asseguram a proteção integral e a participação plena, respectivamente.

Este artigo defende a tese de que a mera existência de um arcabouço legal protetivo, embora indispensável, não é suficiente para garantir a inclusão efetiva de crianças e pessoas com deficiência nas práticas restaurativas. A participação substancial desses sujeitos exige adaptações metodológicas profundas, que considerem suas especificidades cognitivas, comunicacionais e afetivas.

Para tanto, propõe-se uma reflexão interdisciplinar que coloca o Direito e a Psicologia em diálogo direto, argumentando que a compreensão dos aspectos do desenvolvimento e das barreiras psicossociais é essencial para a efetividade da JR.

Para desenvolver essa argumentação, o presente estudo está estruturado em seções que abordam a complexidade do tema. Inicialmente, serão explorados os fundamentos jurídicos da JR no Brasil, analisando a intersecção da Resolução 225/2016 do CNJ com o ECA e a LBI.

Em seguida, o artigo abordará os aspectos psicológicos e inclusivos, focando nas contribuições da psicologia do desenvolvimento para a adaptação das práticas. Por fim, serão investigados os desafios estruturais e institucionais, bem como as potencialidades da JR inclusiva, sintetizando a necessidade da integração interdisciplinar para a humanização da justiça.

1. Fundamentos Jurídicos da Justiça Restaurativa

A Resolução CNJ nº 225/2016 institui a Política Nacional de Justiça

Restaurativa, reconhecendo-a como um conjunto de princípios, métodos e práticas voltados à responsabilização ativa, à reparação dos danos e à restauração dos laços sociais. promovendo práticas que priorizam o diálogo, a reparação de danos e a participação de vítimas, ofensores e comunidade, com atenção especial à proteção de grupos vulneráveis (Lima e Vitale, 2017; Cabral e Santos, 2021).

Entre seus fundamentos destacam-se a voluntariedade das partes, participação efetiva e consciente, escuta empática, corresponsabilidade comunitária, respeito aos direitos humanos e informalidade processual.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069/1990, consagra o princípio da proteção integral e a prioridade absoluta de crianças e adolescentes, garantindo prioridade absoluta à proteção, ao desenvolvimento e à participação de crianças e adolescentes, inclusive em processos restaurativos, com ênfase na escuta qualificada e respeito à dignidade (Régis, 2020; Rizarizarli *et al.*, 2023; Braga, 2018).

O ECA legitima práticas restaurativas, inclusive no cumprimento de medidas socioeducativas (Lei nº 12.594/2012 - SINASE), permitindo um processo de responsabilização coerente com o desenvolvimento moral e cognitivo dos adolescentes.

Já o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Brasileira de Inclusão - LBI), Lei nº 13.146/2015, assegura autonomia, acessibilidade e igualdade de oportunidades, em conformidade com a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009), e igualdade de condições, acessibilidade e participação plena das pessoas com deficiência em todos os âmbitos, incluindo o acesso à justiça e a adaptação de procedimentos para assegurar sua efetiva inclusão (Rocha *et al.*, 2021; Abdalla-Filho, 2017; Santos *et al.*, 2025; De Castro *et al.*, 2022; Da Costa Ramalho, 2017).

De acordo com a busca na literatura e análise das normativas, elaborou-se o quadro referencial que subsidia e fundamenta as discussões do presente estudo, conforme segue.

Figura 1 - Quadro resumo - asseguram direitos e participação

Instrumento Legal	Proteção	Acessibilidade	Participação Efetiva	Referências
ECA	Integral, antidiscriminação, prioridade absoluta	Procedimentos adaptados, linguagem acessível	Escuta qualificada, protagonismo	(Régis, 2020; Rizanizarli <i>et al.</i> , 2023; Braga, 2018)
LBI	Igualdade, não discriminação	Adaptações, tecnologia assistiva, comunicação alternativa	Exercício de direitos, autonomia	(Rocha <i>et al.</i> , 2021; Abdalla-Filho, 2017; Santos <i>et al.</i> , 2025; De Castro <i>et al.</i> , 2022; Da Costa Ramalho, 2017)
CNJ 225/2016	Foco em grupos vulneráveis	Práticas inclusivas	Mediação participativa	(Lima e Vitale, 2017; Cabral e Santos, 2021)

Fonte: elaborado a partir de dados da revisão normativa e bibliográfica, 2025

A Resolução CNJ nº 225/2016, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (LBI) estabelecem bases normativas sólidas para a aplicação de práticas de Justiça Restaurativa, assegurando direitos fundamentais, inclusão e participação ativa, que fundamenta e legitima a Justiça Restaurativa, para crianças e pessoas com deficiência.

2. Aspectos Psicológicos e Inclusivos

A eficácia da Justiça Restaurativa (JR), especialmente quando aplicada a crianças e pessoas com deficiência, transcende a mera fundamentação jurídica. Para que a inclusão e a participação efetiva preconizadas pela legislação se materializem, é imperativa uma articulação profunda com os referenciais da psicologia.

O Direito estabelece as garantias de proteção e acessibilidade, contudo, é a psicologia que oferece as ferramentas para adaptar os procedimentos às singularidades cognitivas, comunicacionais e afetivas desses grupos. Os referenciais da psicologia do desenvolvimento moral e da psicologia da deficiência são, portanto, essenciais para orientar as adaptações necessárias, assegurando que o processo seja compreensível e verdadeiramente participativo (Saefudin *et al.*, 2022; Kulkarni e Chong, 2021).

A psicologia do desenvolvimento moral, fundamentada em autores clássicos como Piaget (1932) e Kohlberg (1992), oferece suporte teórico crucial para a aplicação da JR com crianças e adolescentes. Esses teóricos demonstram que a compreensão da norma, da culpa e da responsabilidade é um processo gradual e construtivo. A JR alinha-se a essa visão, pois seu foco não é a punição, mas a promoção da empatia, a reflexão sobre as consequências dos atos e a resolução pacífica de conflitos.

O diálogo restaurativo, portanto, atua como um vetor pedagógico que favorece o amadurecimento ético e a responsabilização ativa, respeitando o estágio de desenvolvimento do participante.

Um dos pilares psicológicos para a inclusão efetiva é a garantia do acolhimento emocional. As práticas restaurativas devem ser estruturadas para considerar as necessidades emocionais específicas de crianças e pessoas com deficiência, promovendo a validação de seus sentimentos através da escuta ativa e do apoio contínuo.

A literatura indica que o suporte emocional é potencializado quando há um reconhecimento explícito das vulnerabilidades e a criação de ambientes seguros para a expressão. Isso exige que os facilitadores respeitem o ritmo de compreensão de cada indivíduo, assegurando que o processo não seja revitimizador ou opressor (Nascimento *et al.*, 2022; Saefudin *et al.*, 2022).

A participação efetiva, exigida tanto pela LBI quanto pelos princípios da JR, depende diretamente da compreensão adequada do processo. A psicologia do desenvolvimento moral e a psicologia da deficiência alertam para a importância de adaptar a linguagem, os procedimentos e os materiais ao estágio de desenvolvimento da criança ou ao perfil cognitivo da pessoa com deficiência (Saefudin *et al.*, 2022; Kulkarni e Chong, 2021).

Sem essa adequação, o participante pode não compreender plenamente seus direitos, o objetivo do encontro ou as consequências dos acordos firmados, tornando sua participação meramente simbólica.

Para superar as barreiras de compreensão, os referenciais psicológicos recomendam o uso de recursos de acessibilidade comunicacional. Isso pode incluir o uso de linguagem simples, recursos visuais, comunicação alternativa e aumentativa, ou a presença de intérpretes e mediadores especializados (Saefudin *et al.*, 2022; Kulkarni e Chong, 2021).

No caso de pessoas com deficiência, a Psicologia da Deficiência ressalta a importância de adaptações que garantam o acesso à informação e a expressão de sua vontade (Thomas *et al.*, 2018). Conforme destaca a LBI, a acessibilidade é condição para o exercício de direitos, e no contexto da JR, essas adaptações são condições essenciais para a validade e legitimidade do processo.

No caso das pessoas com deficiência (PcD), a Psicologia da Deficiência ressalta a importância de adaptações de linguagem e comunicação, apoio familiar e acolhimento emocional. Tais estratégias promovem não apenas o acesso à justiça, mas também a vivência da cidadania plena (Mantoan, 2015; Nunes e Lomônaco, 2019).

O objetivo final dessas adaptações psicológicas e inclusivas é a promoção da cidadania plena. A participação ativa e o protagonismo são princípios fundamentais (Kulkarni e Chong, 2021).

O processo restaurativo deve ser um espaço onde crianças e pessoas com deficiência possam expressar suas opiniões, participar das decisões que afetam suas vidas e serem reconhecidas como sujeitos de direitos (Presberry, 2024; Thomas *et al.*, 2018). Conforme defendido por autores da inclusão, como Mantoan (2015), o acesso à justiça dessa forma promove a vivência real da cidadania, alinhando-se aos preceitos de autonomia e exercício de direitos garantidos pela LBI.

Quando a Justiça Restaurativa incorpora ativamente os saberes da psicologia, ela se torna uma ferramenta potente de transformação social. A literatura demonstra que práticas restaurativas verdadeiramente inclusivas fortalecem a autoestima, a autonomia e a integração social dos participantes (Nascimento *et al.*, 2022; Kulkarni e Chong, 2021).

Ao focar no acolhimento emocional, na compreensão adaptada e no exercício da cidadania, a JR cumpre sua promessa de humanizar a justiça, garantindo que a reparação do dano e a restauração dos vínculos ocorram com respeito integral à dignidade de todos os envolvidos.

3. Desafios e Potencialidades

Embora a Justiça Restaurativa (JR) esteja consolidada em robustos fundamentos jurídicos e psicológicos no Brasil, sua implementação prática enfrenta barreiras significativas que limitam sua eficácia, especialmente na inclusão de crianças e pessoas com deficiência.

A transição do arcabouço normativo para uma prática efetiva e humanizada exige a superação de desafios estruturais, institucionais e psicossociais que ainda permeiam o sistema de justiça e a sociedade. A análise desses obstáculos, em contraponto às vastas potencialidades da JR, é fundamental para delinear caminhos que garantam sua viabilidade e sustentabilidade.

No plano estrutural, os desafios são evidentes e impactam diretamente a qualidade da aplicação restaurativa. A precariedade de muitas instituições, incluindo as socioeducativas, aliada à falta crônica de recursos financeiros e humanos, compromete a execução de procedimentos que demandam ambientes adequados e suporte contínuo (Aguiar *et al.*, 2025).

Essa escassez de recursos impede a criação de políticas de apoio pós-medida, essenciais para a sustentabilidade dos acordos e a efetiva reintegração social dos envolvidos (Cabral e Santos, 2021).

Ainda no âmbito estrutural, a ausência de infraestrutura fisicamente adequada para garantir a acessibilidade de pessoas com deficiência constitui uma violação direta dos princípios da Lei Brasileira de Inclusão e um impedimento prático à sua participação.

Sem a garantia de acessibilidade arquitetônica e comunicacional, o direito de participação plena torna-se inexecutável. Conforme aponta Andrade (2018), essas limitações estruturais refletem uma falha do Estado em prover as condições mínimas para a execução de suas próprias políticas públicas.

A seguir, visando sintetizar visualmente os desafios discutidos neste tópico, apresenta-se um quadro com base nos documentos da pesquisa, detalhando as barreiras à implementação da JR para crianças e pessoas com deficiência.

Figura 2 - Matriz de Desafios na Implementação da Justiça Restaurativa Inclusiva

Categoria do Desafio	Exemplos e Impactos Principais	Autores de Referência
Estruturais	Precariedade das instituições socioeducativas; Ausência de recursos financeiros; Infraestrutura inadequada para acessibilidade; Falta de políticas de apoio pós-medida.	(Aguiar <i>et al.</i> , 2025; Cabral e Santos, 2021; Andrade, 2018)
Institucionais	Resistência cultural e predominância da lógica punitiva; Formação inadequada de operadores do direito; Aplicação restrita a crimes de menor potencial; Ausência de diálogo intersetorial.	(De Oliveira Santos e Vasconcelos, 2024; Andrade, 2018; Achutti <i>et al.</i> , 2021)
Psicossociais	Estigma social e racismo institucional; Exclusão histórica de grupos vulneráveis; Barreiras comunicacionais para pessoas com deficiência; Falta de apoio psicossocial contínuo.	(Oliveira e De Miranda, 2024; Kulkarni e Chong, 2021; Presberry, 2024)

Fonte: elaborado a partir de dados da pesquisa, 2025

Os desafios institucionais são igualmente complexos, iniciando pela forte resistência cultural ao modelo restaurativo dentro do próprio sistema de justiça (Andrade, 2018).

A mentalidade punitivista predominante entre muitos operadores do direito dificulta a adoção da JR como ferramenta principal, relegando-a frequentemente a uma alternativa aplicável apenas a crimes de menor potencial ofensivo (De Oliveira Santos e Vasconcelos, 2024). Essa resistência cultural é um dos principais fatores que limitam a expansão e a consolidação da JR no panorama nacional (Achutti *et al.*, 2021).

Essa resistência é agravada pela falta de formação adequada e interdisciplinar dos profissionais envolvidos. A Justiça Restaurativa demanda competências que transitam entre o direito, a psicologia e a assistência social, mas a capacitação dos operadores ainda é fragmentada.

Destaca-se também que a ausência de um diálogo intersetorial efetivo entre o Judiciário e as redes de proteção, como saúde e educação, impede uma abordagem integral do conflito, fragmentando o atendimento e reduzindo o potencial transformador da JR (Cabral e Santos, 2021).

As barreiras psicossociais, por sua vez, revelam as dinâmicas sociais excludentes que a JR precisa enfrentar. O estigma social associado ao conflito com a lei e à deficiência impacta diretamente a disposição dos participantes em se engajarem no processo.

O racismo institucional, conforme analisado por Oliveira e De Miranda (2024), é um fator psicossocial crítico que pode distorcer a aplicação da JR, perpetuando a exclusão histórica de jovens negros e periféricos.

Especificamente em relação aos grupos vulneráveis centrais deste estudo, a falta de apoio psicossocial contínuo durante os procedimentos é um desafio grave (Aguiar *et al.*, 2025).

Para pessoas com deficiência, as barreiras comunicacionais representam um obstáculo psicossocial significativo, impedindo que compreendam o processo ou expressem suas vontades plenamente (Kulkarni e Chong, 2021).

A superação desses desafios exige uma postura proativa dos facilitadores para garantir um ambiente seguro e verdadeiramente inclusivo (Presberry, 2024).

Apesar desses obstáculos, as potencialidades da Justiça Restaurativa são imensas e cientificamente validadas. Uma das potencialidades mais significativas é a sua eficácia comprovada na redução da reincidência.

Ao focar na responsabilização ativa, na reparação dos danos e na reintegração social, a JR aborda as causas subjacentes do conflito de forma mais profunda que o sistema punitivo (Ahidjo, 2024; Aisyah e Fahrudin, 2024). Para adolescentes, esse enfoque pedagógico é particularmente alinhado ao seu desenvolvimento psicossocial (Rizanizarli *et al.*, 2023).

A JR também se destaca por seu potencial de humanização da justiça. O modelo restaurativo prioriza o diálogo, a escuta ativa e a inclusão da vítima, do ofensor e da comunidade no centro do processo (McMahon e Pederson, 2020).

Essa abordagem promove a dignidade de todos os envolvidos e permite que o processo judicial seja vivenciado não como uma imposição de sofrimento,

mas como uma oportunidade de desenvolvimento psicossocial e restauração de vínculos (Rizanizarli *et al.*, 2023; Oliveira e De Miranda, 2024).

Para que essas potencialidades sejam maximizadas, estratégias focadas na inclusão e equidade são imprescindíveis. A adoção de abordagens interseccionais é essencial para reconhecer e endereçar as múltiplas camadas de vulnerabilidade.

Isso demanda formação continuada para os facilitadores e a adaptação rigorosa das práticas restaurativas às necessidades específicas de crianças e pessoas com deficiência, garantindo que sua participação seja efetiva e não meramente simbólica (Kulkarni e Chong, 2021; Marder e Forde, 2022).

A sustentabilidade da JR depende da sua consolidação como uma política pública integrada. A articulação efetiva entre o sistema de justiça, a educação, a assistência social e a saúde é um caminho mandatório para superar os desafios estruturais e institucionais (Oliveira e De Miranda, 2024; De Oliveira Santos e Vasconcelos, 2024).

O fortalecimento da participação comunitária nesse processo potencializa a efetividade da JR, transformando-a de uma ação judicial isolada para um projeto coletivo de cultura de paz (Aguiar *et al.*, 2025).

Considerações Finais

A Justiça Restaurativa (JR) representa um avanço paradigmático no campo jurídico, psicológico e social, pois rompe com a lógica punitiva e propõe uma resposta baseada no diálogo, na corresponsabilidade e na reparação. Quando aplicada a crianças e pessoas com deficiência (PcD), ela demanda um olhar ainda mais atento à inclusão, à acessibilidade e à empatia.

O objetivo central deste artigo foi analisar os fundamentos jurídicos e psicológicos da Justiça Restaurativa (JR) aplicados à inclusão de crianças e pessoas com deficiência. A trajetória investigativa partiu da hipótese central de que, embora o arcabouço normativo brasileiro ofereça garantias robustas de proteção e participação, ele se revela insuficiente quando desarticulado dos saberes psicológicos para efetivar uma inclusão plena e humanizada.

A integração entre Direito e Psicologia é essencial. O Direito fornece o suporte normativo, enquanto a Psicologia oferece ferramentas para compreender as emoções, o comportamento e o desenvolvimento humano, favorecendo mediações mais adequadas e humanas.

A hipótese foi confirmada ao longo da pesquisa. A análise do Tópico 2 demonstrou que a Resolução nº 225/2016 do CNJ, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Brasileira de Inclusão (LBI) criam um sólido “dever ser” de inclusão e acessibilidade.

Contudo, a investigação do Tópico 3 evidenciou que a materialização desse dever depende de adaptações metodológicas complexas, informadas pela psicologia do desenvolvimento moral e da deficiência. Sem essa interlocução, a participação de crianças e pessoas com deficiência corre o risco de ser meramente simbólica, falhando em garantir a compreensão adequada do processo e o acolhimento emocional necessário.

O estudo atingiu seu objetivo principal ao demonstrar que a potencialidade máxima da JR, como a humanização da justiça e a redução da reincidência (discutidas no Tópico 4), está intrinsecamente condicionada à superação de desafios estruturais, institucionais e psicossociais.

A pesquisa identificou que a resistência da cultura punitiva e a ausência de formação interdisciplinar dos operadores do direito são as barreiras primárias que impedem a fusão funcional entre o que o Direito determina e o que a Psicologia identifica como essencial para a inclusão. A JR inclusiva exige, portanto, mais do que conformidade legal; exige uma transformação prática.

A JR deve ser reconhecida como política pública permanente, com investimento em formação, infraestrutura e sensibilização social. O Estado deve garantir a articulação entre Judiciário, escolas e políticas de proteção social, criando uma rede efetiva de cuidado e transformação.

Reconhece-se, entretanto, as limitações deste estudo. A pesquisa ateuve-se a uma análise teórico-documental e bibliográfica. Não foram realizados estudos de caso empíricos ou análises quantitativas que pudessem mensurar o impacto da ausência de adaptações psicossociais nas práticas restaurativas atualmente em curso no Brasil.

A percepção dos próprios sujeitos, notadamente crianças e pessoas

com deficiência, sobre sua participação efetiva nos processos restaurativos não foi objeto de investigação direta, permanecendo uma lacuna importante.

Mais do que um mecanismo jurídico, a JR constitui um projeto civilizatório, voltado à promoção da dignidade humana, da inclusão e da cultura de paz. Ao assegurar a participação plena de crianças e PcDs, o Brasil dá passos concretos rumo a uma justiça verdadeiramente restaurativa, democrática e humanizada.

Como implicação prática desta pesquisa, aponta-se a urgência na reformulação dos programas de capacitação de facilitadores de JR, tornando mandatória a formação continuada em psicologia do desenvolvimento, comunicação alternativa e acessibilidade psicossocial.

Reitera-se que a Justiça Restaurativa inclusiva não se constrói apenas com avanços legislativos. Ela exige uma transformação paradigmática na prática jurídica cotidiana, onde a sensibilidade empática e o rigor técnico-psicológico sejam integrados ao processo judicial. Apenas pela articulação efetiva, sistêmica e financiada entre Direito e Psicologia será possível garantir que a promessa de humanização e cidadania plena da JR alcance, de fato e de direito, crianças e pessoas com deficiência.

Para pesquisas futuras, sugere-se o desenvolvimento de estudos empíricos que avaliem a eficácia de metodologias restaurativas especificamente adaptadas a diferentes deficiências, bem como pesquisas que deem voz direta aos participantes vulneráveis, investigando suas experiências subjetivas no sistema de justiça.

REFERÊNCIAS

- Abdalla-Filho, E. (2017). Psychiatric evaluation of civil capacity with the new Brazilian Statute of the Person with Disabilities. *Brazilian Journal of Psychiatry*, 39, 271 - 273. <https://doi.org/10.1590/1516-4446-2016-2046>
- Aznar-Blefari, C., Benevides, A., Rogenski, R., Pinto, M., Priolo-Filho, S., Katz, C., & Goldfarb, D. (2022). Full article title: Increasing Access to Justice for Children: A brief report on the Brazilian Sign Language version of the NICHD. Protocol. *Children and Youth Services Review*. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2022.106763>
- BAZEMORE, Gordon; UMBREIT, Mark. *Balanced and Restorative Justice for Juveniles: A Framework for Juvenile Justice in the 21st Century*. Washington: U.S. Department of Justice, 2001.
- Braga, D. (2018). *A adequação de métodos restaurativos nos crimes de violência sexual intra familiar de Crianças e Adolescentes*.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Lei nº 8.069/1990.
- BRASIL. Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Brasileira de Inclusão - LBI). Lei nº 13.146/2015.
- BRASIL. Lei nº 12.594/2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).
- BRASIL. Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).
- Cabral, M., e Santos, V. (2021). Restorative justice and the resolution of judicial conflicts: na analysis of the restorative justice Program of the General Department of Social and Education Actions (DEGASE –RJ), 11, 39-40. <https://doi.org/10.25242/8876113220212436>
- CHRISTIE, Nils. Conflicts as Property. *British Journal of Criminology*, v. 17, n. 1, p. 1–15, 1977.
- CNJ. *Justiça Restaurativa no Brasil: Panorama e Perspectivas*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

CNJ. Relatório Justiça Restaurativa no DF: Experiências e Resultados. Brasília: CNJ, 2022.

Da Costa Ramalho, T. (2017). O acesso das pessoas com deficiência à justiça.

KOHLBERG, Lawrence. A moralidade da criança. São Paulo: Moderna, 1992.

Kulkarni, S., & Chong, M. (2021). Teachers of Color Implementing Restorative Justice Practices in Elementary Classrooms: A DisCrit Analysis. *Equity & Excellence in Education*, 54, 378 - 392. <https://doi.org/10.1080/10665684.2021.2000519>

LEMGRUBER, Julita. Justiça Restaurativa: alternativa ou complemento? Rio de Janeiro: CESeC, 2020.

Lima, M., & Vitale, C. (2017). Políticas Públicas de Métodos Consensuais Penais no Judiciário Brasileiro e seu Contato com a “Teoria Do Reconhecimento” de Axel Honneth. ****, 2, 748-768. <https://doi.org/10.21902/2526-026x/2016.v2i2.1491>

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. Inclusão escolar: o que é? Por quê? Como fazer? São Paulo: Moderna, 2015.

Nascimento, A., Andrade, J., & De Castro Rodrigues, A. (2022). The Psychological Impact of Restorative Justice Practices on Victims of Crimes—a Systematic Review. *Trauma, Violence & Abuse*, 24, 1929 - 1947. <https://doi.org/10.1177/15248380221082085>

NUNES, L. R. P.; LOMÔNACO, J. F. B. Psicologia e Inclusão: desafios e possibilidades. São Paulo: Cortez, 2019.

PRANIS, Kay. The Little Book of Circle Processes: A New/Old Approach to Peacemaking. Intercourse: Good Books, 2015.

Presberry, C. (2024). Special Education Teachers’ Perspectives on Race and Restorative Justice. *Urban Education*. <https://doi.org/10.1177/00420859241293122>

Régis, J. (2020). REFLEXÃO SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA RESSOCIALIZAÇÃO DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI. <https://doi.org/10.19177/ufd.v10e21202095-109>

Rizanzarli, R., Mahfud, M., Pratama, R., e Fikri, F. (2023). The Application of Restorative Justice for Children as Criminal Offenders in the Perspective of National Law and Qanun Jināyat. Samarah: Jurnal Hukum Keluarga dan Hukum Islam. <https://doi.org/10.22373/sjhk.v7i1.15633>

Rocha, R., Bezerra, J., Fernandes, F., Correia, M., & Nunes, R. (2021). Legislation for disabled people in Brazil. From human dignity to social inclusion. Advancing capabilities as an ethical imperative. Acta bioethica. <https://doi.org/10.4067/s1726-569x2021000200223>

RODRIGUES, Ellen. Os 30 anos do ECA e a Justiça Restaurativa. Revista Direito & Práxis, v. 12, n. 1, 2021.

Saefudin, W., Putro, R., & Sriwiyanti, S. (2022). Restorative Justice in Child Rape Perpetrators: A Case Study on Perpetrators With Intellectual Disability. Jurnal Penelitian Hukum De Jure. <https://doi.org/10.30641/dejure.2022.v22.49-62>

Santos, A., Bento, E., & Silva, L. (2025). LEI BRASILEIRA DE INCLUSÃO E SUA EFETIVIDADE NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS DE PORTO VELHO. Revista ft. <https://doi.org/10.69849/revistaft/dt10202504192136>

Thomas, E., Bilger, A., Wilson, A., & Draine, J. (2018). Conceptualizing restorative justice for people with mental illnesses leaving prison or jail.. The American journal of orthopsychiatry. <https://doi.org/10.1037/ort0000316>

UNODC. Handbook on Restorative Justice Programmes. 2nd ed. Vienna: UNODC, 2020.

ZEHR, Howard. Trocando as lentes: um novo foco sobre justiça e responsabilidade. São Paulo: Palas Athena, 2008.

Justiça Restaurativa e Justiça Social: fundamentos teóricos, epistemológicos e dimensões políticas

Restorative Justice and Social Justice: theoretical, epistemological, and political dimensions

Valeska Carvalho

RESUMO

O artigo analisa a Justiça Restaurativa (JR) como um paradigma ético, político e pedagógico de reconstrução social, contrapondo-se ao modelo retributivo tradicional. Fundamentada na Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a JR é apresentada não apenas como técnica de resolução de conflitos, mas como projeto de transformação cultural e social orientado pela dignidade humana, corresponsabilidade e cultura de paz. O estudo articula os aportes teóricos de Zehr (2015), Fernandes e Silva (2021), Watanabe (2022) e Bobbio (2004) para demonstrar que a JR amplia o conceito de acesso à justiça, promovendo inclusão, reconhecimento e reparação de danos. São exploradas suas dimensões pedagógicas, políticas e epistemológicas, destacando o papel da empatia, do diálogo e da escuta ativa como instrumentos de emancipação coletiva. Também são analisadas as interfaces sociológicas e antropológicas da JR — com base em Durkheim (1999) e Geertz (1997) —, evidenciando seu potencial de fortalecer a solidariedade orgânica e valorizar saberes locais. No campo jurídico, a JR é compreendida como instrumento de democratização e humanização da justiça, capaz de empoderar comunidades e efetivar os direitos humanos. O artigo conclui que a JR constitui um projeto de justiça social em movimento, voltado à reconstrução dos vínculos comunitários e à superação de práticas excludentes, configurando-se como um caminho para uma sociedade mais justa, solidária e humana.

Palavras-chave: Justiça Restaurativa; Justiça Social; Direitos Humanos; Acesso à Justiça; Cultura de Paz.

ABSTRACT

This article analyzes Restorative Justice (RJ) as an ethical, political, and pedagogical paradigm of social reconstruction, in contrast to the traditional retributive model. Based on the National Council of Justice Resolution No. 225/2016, RJ is presented not only as a conflict resolution technique but as a project of cultural and social transformation guided by human dignity, shared responsibility, and a culture of peace. The study articulates theoretical contributions from Zehr (2015), Fernandes & Silva (2021), Watanabe (2022), and Bobbio (2004) to demonstrate that RJ expands the concept of access to justice by promoting inclusion, recognition, and reparation. Its pedagogical and political dimensions are explored, emphasizing empathy, dialogue, and active listening as tools for collective emancipation. Sociological and anthropological interfaces — drawing on Durkheim (1999) and Geertz (1997) — reveal RJ's potential to strengthen organic solidarity and value local knowledge. In the legal sphere, RJ is understood as an instrument of democratization and humanization of justice, capable of empowering communities and realizing human rights. The article concludes that RJ is a social justice project in motion, aimed at rebuilding community bonds and overcoming exclusionary practices, paving the way toward a fairer, more supportive, and humane society.

Keywords: Restorative Justice; Social Justice; Human Rights; Access to Justice; Culture of Peace.

1. INTRODUÇÃO

Justiça Restaurativa e Justiça Social: fundamentos teóricos, epistemológicos e políticos

A Justiça Restaurativa (JR) consolidou-se nas últimas décadas como um novo paradigma ético, político e epistemológico de compreensão da justiça, em contraposição ao modelo retributivo e punitivo que predomina nas sociedades ocidentais (ZEHR, 2015; VAN NESS, 2018). No Brasil, a Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) institucionalizou a JR como política pública permanente, vinculada à promoção da cultura de paz, da corresponsabilidade e da reparação de danos. Trata-se, portanto, de um movimento que desloca o eixo da justiça do castigo para o cuidado, da culpa para a responsabilidade e da exclusão para o diálogo.

Contudo, a JR não deve ser compreendida apenas como uma técnica

processual alternativa, mas como um projeto de reconstrução social e cultural. Ela expressa um modo de ver o mundo e as relações humanas, alicerçado na dignidade da pessoa humana e na democratização do acesso à justiça (FERNANDES; SILVA, 2021; ALMEIDA; FERNANDES, 2019). Ao trazer para o centro do diálogo pessoas historicamente invisibilizadas — pobres, mulheres, adolescentes, povos originários e comunidades racializadas —, a JR atua como instrumento de justiça social (WATANABE, 2022), ampliando o conceito clássico de acesso à justiça formulado por Cappelletti e Garth (1988) e redimensionado no paradigma democrático constitucional (ALMEIDA; FERNANDES, 2019).

A dimensão política e pedagógica da JR

Como destacam Pranis (2010) e Roballo (2012), os processos restaurativos são essencialmente educativos e formativos, permitindo às pessoas reaprenderem a conviver, ressignificar suas dores e reconstruir laços de confiança. Nessa perspectiva, a JR se articula aos Direitos Humanos, aproximando-se do ideal kantiano de respeito à autonomia e à dignidade de cada sujeito (BOBBIO, 2004). Ao estimular a escuta empática, a corresponsabilidade e a cooperação, ela se configura como um instrumento pedagógico de emancipação coletiva, como defende Fernandes (2021) ao tratar das “narrativas traumáticas e do reconhecimento mútuo” como dimensões centrais do processo restaurativo.

Theo Gavrielides (2018, 2021) reforça que, quando implementada em contextos comunitários, a JR se torna um mecanismo de empoderamento coletivo e de efetivação dos direitos humanos, promovendo justiça social e democratização da justiça. Essa abordagem está em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, especialmente o ODS 16, que defende instituições eficazes, responsáveis e inclusivas, voltadas à paz e à justiça (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Da justiça retributiva à justiça relacional

A crítica de Nils Christie (1977) à “apropriação dos conflitos” pelo Estado revela a essência do paradigma restaurativo: devolver o conflito às partes envolvidas, reconhecendo nelas a capacidade de dialogar, compreender e reparar. Essa devolução constitui um ato de restituição simbólica e ética, em linha com as ideias pioneiras de Albert Eglash (1958) sobre creative restitution — isto é,

a reparação como oportunidade de crescimento moral e social. Essa concepção evolui nas décadas seguintes com autores como Umbreit (1988, 1986), que sistematiza os programas de mediação vítima-ofensor, e Amstutz (2019), que reforça o papel do encontro restaurativo como espaço de cura e transformação.

Nesse sentido, a JR é uma prática relacional, fundada em valores como empatia, interdependência e solidariedade orgânica (DURKHEIM, 1999). Ela reconhece que o conflito é inerente à vida social e pode ser fonte de aprendizado coletivo, como defendem Salm e Leal (2012), ao apontarem a “multidimensionalidade humana” como elemento estruturante da JR.

Justiça Restaurativa e o redimensionamento do acesso à justiça

O acesso à justiça, conforme discutido por Almeida e Fernandes (2019), deve ser compreendido em sua dimensão substancial e emancipatória, não restrita ao ingresso em juízo, mas ao acesso ao próprio sentido de justiça. A JR concretiza essa ampliação ao criar espaços dialógicos onde vítimas, ofensores e comunidades constroem soluções conjuntas, fundamentadas em reconhecimento, reparação e pertencimento. Como ressaltam Fernandes e Pacheco (2021), o processo restaurativo é também um ato afirmativo do direito das vítimas, pois lhes devolve voz e protagonismo no processo de reconstrução social.

Além disso, a Resolução 2002/12 da ONU e o Handbook on Restorative Justice Programmes (UNODC, 2006) consolidam diretrizes internacionais que reconhecem a JR como alternativa legítima e eficaz à justiça criminal tradicional, priorizando a reparação de danos e a reconstrução de vínculos sociais. Tais documentos inspiraram a formulação da Política Nacional de Justiça Restaurativa do CNJ (2016; 2020), que orienta a implementação da JR no Brasil de forma interinstitucional e comunitária.

A JR como paradigma de transformação social

No campo teórico, McCold (2003) propõe compreender a JR como um paradigma sociológico e moral, que redefine o significado da justiça ao partir das relações humanas e não das normas abstratas. Essa visão é compartilhada por Stauffer e Turner (2018), que destacam o surgimento de uma “nova geração” de práticas restaurativas, mais inclusivas, interseccionais e sensíveis à diversidade.

Nessa mesma linha, Konzen (2007) e Giaberardino (2015) situam a JR como resposta crítica à crise da pena e à ineficácia do sistema penal, propondo um modelo restaurativo de censura ética, centrado na responsabilidade e na restauração, e não na punição.

Assim, a JR se conecta diretamente ao ideal de justiça social defendido por Bobbio (2004) e Hunt (2009) — uma justiça que não apenas garante direitos formais, mas transforma estruturas e práticas sociais excludentes, promovendo igualdade material e reconhecimento mútuo.

2. Justiça Restaurativa e Direitos Humanos

A JR é uma prática que concretiza os princípios universais dos Direitos Humanos — especialmente o direito à dignidade, à escuta e à participação (GRINOVER, 2009). A perspectiva restaurativa reconhece que tanto vítimas quanto ofensores têm suas histórias e contextos, propondo um processo de humanização das relações e de reconstrução dos vínculos sociais.

No Brasil, Fadul (2020) destaca que a JR é um dos caminhos para a efetivação dos Direitos Humanos no sistema de justiça, pois permite o protagonismo dos envolvidos e o fortalecimento das comunidades. Bitencourt (2014) reforça que o enfoque restaurativo humaniza o direito penal, ao invés de apenas punir, e busca promover transformações subjetivas e sociais duradouras.

Nesse sentido, a JR se alinha à ética do cuidado e da corresponsabilidade, oferecendo respostas mais coerentes aos princípios de liberdade, igualdade e fraternidade que fundamentam os direitos humanos contemporâneos.

3. Justiça Restaurativa e Justiça Social: uma leitura sociológica e humanista

A Justiça Restaurativa (JR) não é apenas um método jurídico, mas um projeto político, ético e pedagógico de reconstrução social. Ao deslocar o foco da punição para o diálogo e para a corresponsabilidade, a JR propõe uma transformação profunda nas formas de compreender o conflito e o papel do sistema de justiça. Como aponta Watanabe (2022), ao trazer para o centro do diálogo pessoas historicamente invisibilizadas — pobres, mulheres, adolescentes e comunidades racializadas —, a JR atua como um instrumento de justiça social, comprometido com a reparação das feridas deixadas por séculos de desigualdade estrutural.

Essa dimensão transformadora da JR encontra eco no pensamento de Norberto Bobbio (2004), para quem os direitos humanos representam uma conquista histórica e política decorrente das lutas por reconhecimento e igualdade, especialmente a partir da Revolução Francesa. Assim como a Revolução consolidou uma nova visão sobre liberdade e fraternidade, a Justiça Restaurativa propõe uma revolução moral e relacional, substituindo o paradigma da exclusão pelo da inclusão e da escuta empática.

De modo complementar, Lynn Hunt (2009) demonstra que os direitos humanos, embora tenham enfrentado resistência inicial, triunfaram a longo prazo justamente por sua capacidade de despertar empatia e identificação com o outro. A JR compartilha dessa mesma lógica afetiva e ética: é na empatia e no reconhecimento mútuo que se funda o potencial restaurativo das relações humanas. Desse modo, a JR pode ser compreendida como uma prática contemporânea de efetivação dos direitos humanos, vivenciada no cotidiano das escolas, comunidades e instituições.

Sob a perspectiva sociológica, Émile Durkheim (1999) explica que a coesão social moderna depende da solidariedade orgânica, aquela que surge da interdependência entre indivíduos e grupos. A Justiça Restaurativa, ao promover o diálogo e a reconstrução dos vínculos sociais rompidos, expressa concretamente essa solidariedade orgânica. Em vez de fragmentar, ela reconecta — fortalecendo o tecido social que sustenta a convivência democrática.

A leitura antropológica de Clifford Geertz (1997) também ilumina a JR ao enfatizar que o direito deve ser compreendido como um saber local, ou seja, um sistema simbólico construído culturalmente e situado em contextos específicos. Isso reforça a importância de adaptar as práticas restaurativas à realidade de cada comunidade, respeitando suas linguagens, tradições e modos próprios de resolver conflitos. A JR, portanto, não é uma fórmula universal, mas um processo dialógico e culturalmente sensível, que valoriza o saber comunitário e a experiência vivida das pessoas.

Na perspectiva jurídica contemporânea, Cappelletti e Garth (1988) ampliam o conceito de acesso à justiça, argumentando que ele deve significar não apenas o acesso ao Judiciário, mas o acesso a uma justiça efetiva, participativa e transformadora. Essa compreensão converge diretamente com a proposta

restaurativa, que busca democratizar o sistema de justiça, tornando-o mais próximo, humano e acessível às populações vulnerabilizadas.

Por fim, Nils Christie (1977), ao tratar o conflito como propriedade, critica o modo como o sistema penal tradicional “rouba” das pessoas o direito de gerenciar seus próprios conflitos. A Justiça Restaurativa devolve essa “propriedade” às partes envolvidas, devolvendo-lhes também o poder de narrar, compreender e reconstruir suas histórias. Nesse sentido, a JR é um instrumento de empoderamento coletivo, conforme ressalta Gavrielides (2021), capaz de fomentar autonomia e fortalecer o protagonismo comunitário.

No contexto brasileiro, essa abordagem está em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, reafirmando que a justiça não pode se limitar à reparação individual, mas deve promover transformações sociais estruturais.

Assim, a Justiça Restaurativa é, simultaneamente, uma práxis jurídica, social e educativa. Ela se situa no cruzamento entre o acesso à justiça, a promoção dos direitos humanos e a reconstrução dos laços comunitários, tornando-se um caminho para restaurar não apenas relações interpessoais, mas também relações sociais, culturais e institucionais comprometidas por séculos de desigualdade e exclusão.

4. Considerações Finais

A Justiça Restaurativa (JR) emerge, no cenário contemporâneo, como um paradigma ético, político e pedagógico de reconstrução social, capaz de responder às limitações do modelo retributivo e às crises de legitimidade que marcam o sistema de justiça tradicional. Mais do que uma técnica de resolução de conflitos, ela se apresenta como uma filosofia relacional e humanizadora, que recoloca no centro da experiência jurídica a dignidade, a empatia e a corresponsabilidade — valores que sustentam os Direitos Humanos e a própria ideia de justiça social.

Ao longo deste estudo, buscou-se demonstrar que a JR não é apenas uma prática inovadora, mas uma proposta epistemológica que redefine o próprio sentido de justiça. Inspirada em uma ética do cuidado e da interdependência, ela recupera o potencial pedagógico do conflito, compreendendo-o como oportunidade de aprendizagem coletiva, reconciliação e fortalecimento comunitário.

Os aportes teóricos de Bobbio (2004) e Hunt (2009) situam essa perspectiva no horizonte histórico e filosófico dos direitos humanos, evidenciando que a JR é herdeira direta das lutas emancipatórias pela igualdade, liberdade e fraternidade. Já os fundamentos sociológicos de Durkheim (1999) e antropológicos de Geertz (1997) reforçam que a JR se ancora na solidariedade orgânica e na valorização dos saberes locais, reconhecendo o caráter culturalmente situado do direito e das práticas de convivência.

Na esfera jurídica, Cappelletti e Garth (1988) ampliam a compreensão de acesso à justiça, propondo uma abordagem inclusiva e participativa que encontra na JR sua expressão prática e contemporânea. De modo convergente, Christie (1977) e Gavrielides (2021) destacam o potencial emancipador dos processos restaurativos, que devolvem às pessoas o protagonismo sobre seus conflitos e o poder de reconstruir suas próprias narrativas.

No contexto brasileiro, a institucionalização da Justiça Restaurativa pelo Conselho Nacional de Justiça (Resolução nº 225/2016) representa um marco político e civilizatório, pois traduz, em termos concretos, o compromisso do Estado com a dignidade humana, a cultura de paz e a democratização da justiça. Ao ser implementada em escolas, comunidades e instituições públicas, a JR se torna um laboratório social de cidadania e um espaço de reeducação ética, contribuindo para o fortalecimento da coesão social e o enfrentamento das desigualdades históricas.

Portanto, pode-se afirmar que a Justiça Restaurativa não é apenas um instrumento jurídico, mas um projeto de justiça social em movimento — uma práxis transformadora que reconcilia direito, ética e humanidade. Ela nos convoca a repensar o papel da justiça em sociedades marcadas pela exclusão e pela violência estrutural, propondo uma nova gramática da convivência baseada no diálogo, no reconhecimento e na reparação.

Em última instância, a JR aponta para um horizonte civilizatório mais amplo: o de uma justiça que não pune, mas educa; que não segrega, mas reintegra; e que, ao restaurar vínculos rompidos, restaura também a própria esperança na possibilidade de uma sociedade verdadeiramente justa, solidária e humana.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. A.; FERNANDES, R. B. *Justiça restaurativa e o acesso à justiça: dimensões políticas e emancipatórias*. São Paulo: Atlas, 2019.
- AMSTUTZ, L. S. *The little book of restorative discipline for schools*. Intercourse, PA: Good Books, 2019.
- BITENCOURT, C. R. *Tratado de direito penal: parte geral*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- CHRISTIE, N. Conflicts as property. *The British Journal of Criminology*, v. 17, n. 1, p. 1–15, 1977. **Disponível em:** <https://www.jstor.org/stable/i23636054>. **Acesso em:** 02 out. 2025.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resolução n.º 225, de 31 de maio de 2016*. Brasília, DF: CNJ, 2016. **Disponível em:** <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289>. **Acesso em:** 06 out. 2025.
- DURKHEIM, É. *Da divisão do trabalho social*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- FADUL, F. *Justiça restaurativa e direitos humanos: novos horizontes para o sistema de justiça*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020.
- FERNANDES, R. B.; PACHECO, A. *Justiça restaurativa e o direito das vítimas*. Curitiba: CRV, 2021.
- FERNANDES, R. B.; SILVA, D. P. Epistemologias da justiça restaurativa: entre a ética do cuidado e o reconhecimento mútuo. *Revista Brasileira de Justiça Restaurativa*, v. 3, n. 2, p. 45–62, 2021.
- GAVRIELIDES, T. *The psychology of restorative justice*. London: Routledge, 2018.
- GAVRIELIDES, T. *Power, race & justice: the restorative dialogue we're not having*. London: Youth Voice Journal, 2021. **Disponível em:** https://tj4all.org/wp-content/uploads/2024/03/TGavrielides_9781003194576_EXTRACT-1.pdf. **Acesso em:** 06 out. 2025.
- GEERTZ, C. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Trad. Vera Mello Joscelyne. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- GIABERARDINO, A. *Justiça restaurativa e o sistema penal: fundamentos e aplicações*. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2015.

- GRINOVER, A. P. *Mediação, conciliação e arbitragem: teoria e prática*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- HUNT, L. *A invenção dos direitos humanos*. Trad. Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- KONZEN, R. *Justiça restaurativa: fundamentos e aplicabilidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- MCCOLD, P. Paradigm muddle: the threat to restorative justice posed by its merger with community justice. *Contemporary Justice Review*, v. 6, n. 1, p. 23–45, 2003. **Disponível em:** https://www.researchgate.net/publication/247499858_Paradigm_Muddle_The_Threat_to_Restorative_Justice_Posed_by_Its_Merger_with_Community_Justice. **Acesso em:** 06 out. 2025.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Objetivos de desenvolvimento sustentável*. Nova York: ONU, 2016. **Disponível em:** <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. **Acesso em:** 02 out. 2025.
- PRANIS, K. *The little book of circle processes: a new/old approach to peacemaking*. Intercourse, PA: Good Books, 2010.
- ROBALLO, C. *Justiça restaurativa e educação: práticas para uma cultura de paz*. Brasília, DF: UNESCO, 2012.
- SALM, J.; LEAL, F. *Justiça restaurativa: fundamentos e aplicações*. Curitiba: Juruá, 2012.
- STAUFER, S.; TURNER, C. *Restorative justice today: practical applications and lessons learned*. New York: Routledge, 2018.
- UMBREIT, M. S. *Mediation of criminal conflict: an evaluation of victim-offender reconciliation programs in four states*. Minneapolis: Center for Restorative Justice, 1988. **Disponível em:** <https://www.westerncriminology.org/documents/WCR/v01n1/Umbreit/Umbreit.html>. **Acesso em:** 06 out. 2025.
- VAN NESS, D. W.; STRONG, K. H. *Restoring justice: an introduction to restorative justice*. 6. ed. London: Routledge, 2018.
- WATANABE, M. *Justiça restaurativa e justiça social: caminhos para a transformação*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2022.
- ZEHR, H. *Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça*. São Paulo: Palas Athena, 2015.

Para além do indivíduo: a necessidade de uma justiça restaurativa estrutural

Beyond the individual: the need for a structural restorative justice

Fabio Wellington Ataíde Alves¹

RESUMO

O artigo “Para Além do Indivíduo: A Necessidade de uma Justiça Restaurativa Estrutural” propõe uma análise crítica do paradigma individualista que predomina nas práticas contemporâneas de justiça restaurativa, as quais se concentram na violência direta e interpessoal, negligenciando as dimensões estruturais e culturais da violência. Fundamentado em uma abordagem teórico-analítica e qualitativa, o texto articula os aportes de Johan Galtung, Dyregrov, Ávila e outros autores da vitimologia crítica, defendendo a adoção do modelo da triangulação da violência (direta, estrutural e cultural) como base conceitual para uma justiça restaurativa de caráter estrutural. Essa perspectiva amplia o foco do processo restaurativo para abranger contextos de vitimização coletiva — como o racismo, o sexismo, a LGBTfobia, a violência letal e a degradação ambiental —, compreendendo-os como expressões sistêmicas de desigualdade. O artigo propõe a implementação de metodologias participativas, como conferências comunitárias, círculos de paz e processos quase-restaurativos, aptas a promover reparações integrais e transformações institucionais. A justiça restaurativa estrutural é apresentada como um movimento social democratizante, voltado à reconstrução dos vínculos comunitários, à prevenção de conflitos e à modificação das condições que perpetuam a violência. Por fim, o texto sugere a criação de programas autônomos, territoriais e intersetoriais — como as “cidades restaurativas” — que unam a dimensão ética da responsabilização ao compromisso político com a justiça social e a segurança humana.

¹ Doutor pela UFPR (linha de pesquisa: Direito, Poder, Controle). Tese: POSSO, SEM ARMAS, REVOLTAR-ME? ESTRATÉGIAS DE TRANSFORMAÇÃO NÃO-VIOLENTA DE CONFLITOS DE CORPOS COLETIVAMENTE VITIMIZADOS. Mestrado em Direito Constitucional /UFRN. Professor efetivo do Curso de Direito/UFRN, onde leciona as disciplinas de “Criminologia e Vitimologia”, “Justiça Restaurativa” e Processo Penal. Autor do Livro “Colisão entre Poder Punitivo do Estado e Garantia Constitucional da Defesa” (Juruá, 2010), entre outras participações em obras coletivas. Docência na Escola Superior de Magistratura/TJRN. Juiz de Direito no Rio Grande do Norte desde 1996. Foi Juiz Auxiliar da Corregedoria Geral de Justiça (2017 a 2020) e da. Vice-Presidência do Tribunal de Justiça/RN (2021-2022). Juiz titular do 1o Juizado da Violência Doméstica de Natal/RN. Coordenador estadual da Violência Doméstica (2023 -) e dos Centros Especializados de Atenção às Vítimas (2023-). Coordena com a servidora Guiomar Veras desde 2012 o Projeto Escritores e Escritoras do Cárcere, que acompanha a produção de literatura autobiográfica no Cárcere (projeto vencedor do Prêmio Inovare 2025 na categoria juiz).

Palavras-chave: Justiça restaurativa estrutural, Violência estrutural e cultural, Triangulação da violência, Vitimização coletiva e Transformação social.

ABSTRACT

The article *“Beyond the Individual: The Need for a Structural Restorative Justice”* offers a critical analysis of the individualist paradigm that predominates in contemporary restorative justice practices, which focus on direct and interpersonal violence while neglecting the structural and cultural dimensions of violence. Grounded in a theoretical-analytical and qualitative approach, the text articulates the contributions of Johan Galtung, Dyregrov, Ávila, and other authors from critical victimology, advocating for the adoption of the violence triangulation model (direct, structural, and cultural) as a conceptual basis for a structural form of restorative justice. This perspective expands the restorative process to encompass contexts of collective victimization — such as racism, sexism, LGBT-phobia, lethal violence, and environmental degradation — understood as systemic expressions of inequality. The article proposes the implementation of participatory methodologies, such as community conferences, peace circles, and quasi-restorative processes, capable of fostering integral reparations and institutional transformations. Structural restorative justice is presented as a democratizing social movement aimed at rebuilding community ties, preventing conflicts, and modifying the conditions that perpetuate violence. Finally, the text suggests the creation of autonomous, territorial, and intersectoral programs — such as “restorative cities” — that connect the ethical dimension of accountability with a political commitment to social justice and human security.

Keywords: Structural restorative justice; Structural and cultural violence; Violence triangulation; Collective victimization; Social transformation.

INTRODUÇÃO

A justiça restaurativa consolida-se globalmente como uma proposta inovadora frente às limitações do sistema penal retributivo, propondo-se a superar a lógica meramente punitiva por meio do diálogo, da reparação de danos e da reconstrução de laços sociais. No entanto, um exame crítico de suas práticas hegemônicas revela a predominância de um viés individualista e reducionista, que circunscreve sua atuação à esfera dos conflitos interpessoais, negligenciando as dimensões sistêmicas da violência. Esta limitação não apenas restringe seu potencial transformador, como pode, paradoxalmente, reproduzir assimetrias de poder e agravar processos de revitimização quando aplicada a contextos de

violência estrutural e cultural.

Partindo dessa problemática, o presente texto defende a necessidade de um paradigma ampliado: a justiça restaurativa estrutural. Sustenta-se que, para enfrentar a complexidade da vitimização coletiva — manifesta em fenômenos como o racismo, a violência letal, a LGBTfobia, violência letal em áreas periféricas, conflitos em territórios vulnerabilizados, violência policial, crimes de ódio e a degradação ambiental —, é imperativo transcender a análise restrita ao ato individual. Para isso, propõe-se a adoção do marco teórico da triangulação da violência (Galtung), que permite decifrar a interligação entre a violência direta, a estrutural e a cultural.

Este texto demonstra como a justiça restaurativa estrutural se configura como um movimento social transformador, cuja operacionalização requer metodologias ampliadas, como conferências comunitárias, círculos de paz e processos quase-restaurativos, além de uma atuação territorializada. O objetivo final é articular como este modelo pode promover uma reparação integral e atuar na desconstrução dos alicerces que perpetuam a violência, reorientando a justiça restaurativa para o desafio da transformação social em escala macro.

Nesse sentido, a perspectiva teórica de Johan Galtung oferece um fundamento conceitual indispensável. Galtung propõe um paradigma de paz que transcende a conceituação restrita de ausência de guerra (paz negativa), avançando em direção à construção de uma paz positiva. Para tanto, o autor estabelece uma tipologia da violência, segmentando-a em três dimensões inter-relacionadas: a violência direta (atos físicos ou psicológicos com um agente identificável), a violência estrutural ou indireta (injustiças e desigualdades sistêmicas e institucionalizadas, sem um agente direto específico) e a violência cultural (elementos da cultura, como valores e símbolos, que legitimam e normalizam as demais formas de violência). A consecução da paz, nesse marco teórico, orienta-se para a desconstrução dessas três dimensões, requerendo tanto o enfrentamento da violência direta e estrutural quanto o fomento ativo de uma cultura de paz (Galtung, 2012).

Nesse contexto, a abordagem da justiça restaurativa estrutural apresenta-se alinhada ao pensamento de Galtung, na medida em que propugna uma transformação que é simultaneamente estrutural e cultural, superando um enfoque

estritamente individual. O referencial galtunguiano oferece, assim, um instrumental teórico fértil para repensar a aplicação da justiça restaurativa em questões complexas, tais como: a violência emanada de práticas institucionais; a avaliação e reformulação de políticas públicas de segurança; e a reparação de indivíduos e comunidades no rescaldo de conflitos armados e violências letais em massa.

Este artigo adota uma metodologia qualitativa de natureza teórico-analítica, voltada à construção de uma reflexão crítica sobre as limitações e potencialidades da justiça restaurativa diante de fenômenos de violência estrutural e coletiva. Trata-se de um estudo de caráter bibliográfico e argumentativo, fundamentado em autores contemporâneos da vitimologia crítica, da criminologia e dos estudos da paz.

A pesquisa articula análise conceitual, revisão teórica e exemplificação empírica indireta, utilizando estudos prévios sobre redes de apoio a vítimas, violências de gênero e contextos de vitimização coletiva. Seu objetivo é demonstrar a necessidade de uma justiça restaurativa de caráter estrutural, capaz de integrar dimensões individuais, comunitárias e institucionais do conflito.

O texto inicia demonstrando que as abordagens restaurativas tradicionais ainda se concentram na violência direta e nas relações interpessoais, negligenciando fatores estruturais e culturais.

A seguir, é incorporada a pesquisa de Dyregrov (2006), que evidencia o esgotamento emocional das redes de apoio (familiares, vizinhos, amigos) diante da ausência de suporte institucional. Essa seção mostra como a justiça restaurativa pode servir como ferramenta de fortalecimento comunitário, propondo abordagens grupais e coletivas em vez de exclusivamente individuais.

Delimita o conceito de violência estrutural e define-se a violência estrutural como um sistema de exclusões institucionalizadas, que produz vitimizações difusas (racismo, sexismo, pobreza, xenofobia, capacitismo, violência institucional). A seção reforça que essas formas de violência não podem ser reduzidas à lógica penal tradicional.

Na seção seguinte aprofunda o modelo teórico de Johan Galtung, explicando a inter-relação entre violência direta, estrutural e cultural.

A última parte apresenta propostas metodológicas concretas, indicando como aplicar práticas restaurativas em escala coletiva — conferências comunitárias, círculos de paz, conselhos e programas territoriais. Introduz o conceito de “cidades restaurativas” e “territorialidade restaurativa”, defendendo a ampliação da justiça restaurativa para conflitos ambientais, agrários, urbanos e institucionais

1. Superando o Viés Reducionista

As abordagens restaurativas adquirem a capacidade de considerar a complexidade multifatorial dos comportamentos, rompendo com a limitação da pena como única resposta.

Apesar de seu potencial transformador, grande parte das práticas vigentes mantém um viés individualizante. Circunscrevem-se à violência direta e à dinâmica interpessoal, negligenciando as dimensões estruturais e culturais que condicionam a vitimização coletiva. Esse déficit dessa ordem distorce o processo restaurativo e, em ambientes complexos, pode reproduzir assimetrias de poder e legitimar formas sutis de revitimização e vitimização terciária.²

Um estudo pioneiro com familiares enlutados por violência letal demonstrou que as redes sociais de apoio, como familiares, amigos e vizinhanças, enfrentam dificuldades em prover um suporte adequado às vítimas (Dyregrov, 2006). Tais achados indicam um déficit no suporte das políticas públicas à rede social que ampara a vítima, o que resulta na ausência de um cuidado com o cuidador e na falha em prevenir a vitimização terciária de base comunitária. Nesse contexto, modelos de abordagem restaurativa, para além de uma visão individualista centrada na vítima direta, necessitam trabalhar com grupos e comunidades afetadas pela violência. Desse modo, programas de justiça restaurativa podem contribuir decisivamente para a capacitação dessas redes de apoio.

2 A vitimização primária é o impacto direto e imediato sobre a vítima, por exemplo, uma pessoa que sofreu uma agressão física. A vitimização secundária é o impacto negativo causado por instituições (polícia, justiça, saúde) durante o atendimento à vítima direta. Por exemplo, a vítima ser revitimizada por um interrogatório policial com uso de estereótipos. A vitimização terciária é o impacto traumático que se espalha pela rede de apoio e pela comunidade da vítima direta. Por exemplo, familiares, amigos e vizinhos que estigmatizam a vítima ou entram em luto, desenvolvem medo, são estigmatizados ou sofrem esgotamento por tentarem apoiar a vítima direta.

A consequência direta desse déficit é a distorção do processo restaurativo, que se torna particularmente perigosa nas mais diversas formas de vitimização coletiva. Ao ignorar o caráter público e a natureza humanitária da violação coletiva, uma prática reducionista pode, inadvertidamente, reproduzir estruturas de opressão.

Sustentar que a justiça restaurativa não se aplica a casos graves, como a violência letal, muitas vezes decorre de uma compreensão distorcida e individualista da abordagem, erroneamente considerada inaplicável em situações de violência interpessoal grave. Embora a aplicação de um processo restaurativo possa ser inviável em certos contextos de violência letal, é essencial reconhecer que esse fenômeno possui dimensões múltiplas de vitimização. Frequentemente, as vítimas sobreviventes demandam atendimento especializado, e as próprias redes de apoio, bem como a comunidade em seu todo, podem estar imersas em ciclos de violência estrutural. Tais realidades exigem abordagens que transcendam a perspectiva meramente individual e direta do ato violento, abrindo espaço para intervenções de cunho restaurativo e coletivo.

Nessa lógica distorcida, a compreensão do dano restringe-se ao ato individual, invisibilizando o caráter coletivo da vitimização e apagando os aspectos históricos e políticos que constituem esses processos. Isso ocorre ao validar percepções comunitárias estereotipadas, marcadas por relações de medo, sexistas ou discriminatórias em busca de um acordo interpartes, esvaziando assim as estratégias de enfrentamento das políticas públicas (Ávila, 2020).

Ainda que não se negue a sua importância, essa justiça restaurativa individualista (reducionista) não se propõe a enfrentar como objetivo principal as desigualdades estruturais e culturais relacionadas com a violência direta, crescentes em países com processos raciais históricos, cultura machista ou em regiões urbanas demarcadas por tráfico, violência armada e medo. Assim, ao ignorar indicadores de discriminação, classe, gênero e raça, entre outros fatores e situações de vitimização coletiva, a justiça restaurativa poderia revitimizar e agravar a exclusão social (Ávila, 2020).

Os efeitos do coletivo vitimizado e traumatizado transportam-se invisibilizados para o futuro em forma de violências, que se agravam quando os próprios corpos vitimizados negam ou racionalizam os danos (Henkeman,

2012). Ninguém é *negro* ou *mulher* sozinho, a não ser em face de uma estrutura de violências que se expande até relações intersubjetivas (Streva, 2015).

A justiça restaurativa possui suas limitações e riscos, especialmente quando praticada em um sistema de justiça em que os conflitos são concebidos em sua dimensão interpessoal (ofensor e ofendido) e, a depender da abordagem, não enfrenta as camadas mais profundas dos litígios estruturais e nem acessa as necessidades dos corpos coletivamente vitimizados. Um conflito individual pode estar determinado pelos mais diversos fatores de perfilamento discriminatório,³ como raça, sexismo, classismo ou as mais diversas situações, como deficiência (física, sensorial, intelectual ou mental), orientação sexual (LGBTQIA+), idade, situação migratória, condição de saúde, território e localização geográfica, privação de liberdade (pessoas presas, em cumprimento de medidas socioeducativas); situação de rua, condição socioeconômica extrema, pertencimento religioso ou cultural minoritário.

Na aproximação individualista, aspectos variados são menosprezados quando se toma a situação-problema apenas na ótica dos danos de um indivíduo. A gravidade dos danos e extensão das vítimas; os ciclos de violência e o desequilíbrio de poder entre estes e as vítimas podem interferir nos processos, manipulando-os para soluções que reforçam ainda mais a relações de opressão que ensejaram a violência direta.

2. Violência estrutural

Por sua natureza difusa e frequentemente invisibilizada por sistemas de impunidade estrutural, as violências estruturais produzem uma segregação desigual dos indivíduos que serão vitimizados e, subsequentemente, selecionados pelo sistema de justiça repressivo. Seus danos, de difícil atribuição a um único ato

³ O perfilamento, termo derivado do inglês *profiling*, refere-se a técnicas utilizadas para definir um conjunto de características de um grupo de pessoas ou de um indivíduo, com o objetivo de prever seus comportamentos. Empresas utilizam o perfilamento para ofertar serviços a determinados grupos sociais, criar perfis de consumidores e direcionar campanhas publicitárias. Governos e autoridades podem empregar as mesmas técnicas para orientar políticas públicas ou, ainda, utilizar a análise de casos anteriores para prever crimes. Da mesma forma, a polícia pode realizar perfilamento discriminatório, selecionando pessoas para abordagem com base em critérios como raça ou condição social.

de vontade individual, resultam em uma responsabilidade individual imprecisa, que não se coaduna facilmente com o enquadramento jurídico-penal tradicional, baseado na tipicidade de uma conduta delitiva específica (Custódio; Costa; Porto, 2010; Palhares; Schwartz, 2015, p. 19).

A dimensão da vitimização coletiva manifesta-se de forma paradigmática em litígios estruturais complexos, caracterizados por violações sistêmicas de direitos humanos. Esta categoria abrange fenômenos como a escravidão contemporânea, desapropriações forçadas em massa, tortura institucionalizada, desaparecimentos forçados e a persistência de discriminações estruturais baseadas em raça (racismo), gênero (sexismo), orientação sexual (LGBTfobia), origem (xenofobia) e capacidade (capacitismo).

Somam-se a esse quadro as vitimizações decorrentes de catástrofes ambientais, conflitos em territórios indígenas, a violência em zonas de guerra urbana, a situação de migrantes forçados, a violência simbólica de apagamento cultural, o endividamento massivo de famílias e o silenciamento de vítimas em regiões dominadas pela exploração do tráfico. Tais exemplos evidenciam a natureza multifacetada e profundamente enraizada de conflitos que transcendem em muito a lógica individual do direito penal tradicional.

3. Triangulação da violência

Para transformar conflitos dessa magnitude, torna-se imperativa a adoção de uma lente analítica capaz de decifrar suas camadas subjacentes. Essa ferramenta é o que o teórico Johan Galtung (2012) denominou de triangulação das violências – um modelo que compreende o fenômeno conflitivo a partir da inter-relação entre suas três dimensões constitutivas: a violência direta (visível e pontual), a violência estrutural (invisível, incorporada nas instituições e na organização social que nega direitos) e a violência cultural (invisível, presente nos valores, normas e discursos que legitimam a violência).

Para ilustrar essa interdependência, tome-se o exemplo de uma agressão física. Um ato de violência direta, como uma agressão contra uma mulher, não pode ser plenamente compreendido sem associá-lo ao desequilíbrio de poder e acesso a direitos em uma sociedade patriarcal (violência estrutural) e aos

valores machistas que naturalizam a dominação masculina (violência cultural). A triangulação, portanto, revela como os fenômenos visíveis estão intrinsecamente interligados a estruturas de opressão invisibilizadas (Palhares; Schwartz, 2015).

A necessidade de investigar a vitimização em seus aspectos estruturais revela-se com clareza em dados empíricos. Um estudo que identificou as piores cidades brasileiras para as mulheres demonstrou que as altas taxas de feminicídio – a expressão mais brutal da violência direta – estão intrinsecamente associadas a fatores estruturais, como a baixa representatividade feminina nas câmaras de vereadores (violência política), as desigualdades no mercado de trabalho (violência econômica) e a vulnerabilidade de jovens mulheres que não estudam nem trabalham (violência social). Esta correlação evidencia como a violência fatal contra a mulher não é um evento isolado, mas sim o ápice de um *continuum* de violências sustentadas por uma estrutura social desigual (TEWÁ 225, 2024).

Na justiça restaurativa de matriz individualista, o círculo de vitimização estende-se às pessoas diretamente afetadas pela infração, aos que mantêm relações com o ofensor e à comunidade. Incluem-se, nesse espectro, os familiares próximos e dependentes da vítima direta, bem como aqueles que sofreram danos por intervir para prestar-lhe assistência. Nesse processo, a vítima tem sua narrativa acolhida e medidas de reparação de danos são implementadas.

Já na abordagem estrutural, o processo pode manter parâmetros análogos ou adotar formatos quase-restaurativos, porém com um enfoque distinto: a análise prioriza a formação histórica do conflito, seguindo protocolos específicos que visam desvendar a triangulação da violência subjacente. Desse modo, o modelo legitima-se enquanto um programa fundado em uma ética da alteridade, voltado à proteção de todas as vidas por meio de processos democráticos e não-violentos.

Diante desse cenário, torna-se fundamental que os projetos de justiça restaurativa estejam efetivamente preparados para enfrentar conflitos produtores de vitimização coletiva. A versão individualista do modelo, ainda predominante em muitas práticas, mantém-se restrita à dimensão interpartes do conflito, circunscrevendo a análise ao comportamento individual. Dessa forma, falha em tomar como objeto central as violências estrutural e cultural que impactam comunidades inteiras, negligenciando, portanto, a reparação devida aos corpos coletivamente vitimizados (Pointer, 2019).

Direcionar a justiça restaurativa para a promoção de transformações estruturais exige a adoção de um novo paradigma. É necessário um modelo que transcenda a superficialidade dos conflitos individuais e se aprofunde em suas causas radicais – econômicas, políticas, culturais, históricas, sociais e sistêmicas – a partir da ótica da segurança humana.

A chave para operacionalizar esse modelo reside em duas frentes: superar as limitações inerentes aos programas restritos ao sistema de justiça criminal e ampliar radicalmente o escopo de atuação. Isso implica criar novos programas de natureza política, capazes de enfrentar temas tradicionalmente negligenciados.

Os programas de justiça restaurativa estrutural configuram-se, assim, como um verdadeiro movimento de democratização. Sua atuação visa uma transformação da comunidade e do sistema de justiça, incluindo suas instituições e políticas públicas, a partir de uma compreensão integral das múltiplas formas de vitimizações e revitimizações.

Como movimento de cunho transformativo estrutural, sua metodologia privilegia diálogos e encontros que sejam representativos da diversidade societal. Trata-se de uma ação política que, partindo das necessidades coletivas, objetiva uma restauração ampla. Esta se dá na dimensão de um processo restaurativo estrutural, voltado a modificar estados de coisas concretos no campo, na floresta, no sistema prisional, no espaço urbano, em comunidades ribeirinhas, no interior de órgãos públicos e empresas – enfim, nos mais diversos territórios e espaços de interação social.

Em contextos marcados por violência estrutural e cultural, a aplicação de uma justiça restaurativa estrutural surge como um mecanismo indispensável para superar as armadilhas da abordagem meramente individual. Nesta última, as situações de desequilíbrio de poder inerentes a tais contextos tendem a ser reproduzidas, podendo reforçar a intimidação e gerar revitimização secundária. O risco é particularmente grave quando um acordo restaurativo, focando apenas na relação interpessoal, mascara a perpetuação do ciclo de violência subjacente, falhando em confrontar suas causas sistêmicas.

É crucial destacar que essas duas dimensões da justiça restaurativa – a individualista e a estrutural – não são excludentes, mas complementares e

interpenetrantes (conforme detalhado no Quadro). Contudo, não resta dúvida de que a justiça restaurativa estrutural se consolida como um movimento social transformador, integrante das estratégias políticas mais amplas de combate à vitimização coletiva, integrando-se com outras iniciativas macroestruturais, tais como programas de transformação institucional, acordos de paz, processos de reparação de danos coletivos e mecanismos de restauração da verdade histórica.

Quadro – JUSTIÇA RESTAURATIVA INDIVIDUAL E ESTRUTURAL

Justiça restaurativa individual	Justiça restaurativa estrutural
Violência individual, direta	Violência estrutural e cultural; Triangulação da violência
Foco individualista	Foco no litígio social, nas desigualdades estruturais e culturais
Crimes leves ou médios	Crimes graves em um sentido abrangente (conexão com violência estrutural e cultural) e enfoque nos direitos humanos
Alcance mais limitado para a construção de paz em sentido profundo	Conflitos decorrentes de profunda desigualdade
Sentimentos e necessidades de agressores, vítimas e comunidades	Sentimentos e necessidades de comunidades mais abrangentes; vitimidade coletiva
Danos mais restritos	Danos amplos
Equilíbrio de poder	Desequilíbrio de poder
Melhor articulação no sistema de justiça criminal	Melhor articulação em paralelo ao sistema de justiça criminal
Programas comunitários ou estatais	Programas estatais ou com suporte de governo
Programas integrados ao sistema de justiça criminal	Vantagem dos programas mais autônomos, não diretamente dependentes da definição de crime
Dificuldade de interferir na violência cultural e estrutural	Função transformativa
Processos restaurativos menos abrangentes	Processos restaurativos mais abrangentes, como as conferências e círculos de paz

FONTE: Autor (2025).

A implementação de uma abordagem estrutural exige a adoção de métodos específicos, desenhados para considerar o caráter coletivo da vitimização. Embora seja fundamental compreender que essa abordagem *pode* se valer de instrumentos como a mediação entre vítima e ofensor, é crucial reconhecer o alcance restrito desse formato diante de violações de natureza sistêmica.

Quando o foco se desloca para a dimensão coletiva das vitimizações, os

mecanismos de justiça restaurativa mais adequados são aqueles com capacidade de abranger os impactos sociais ampliados do conflito. Para tanto, é necessário recorrer a formatos que transcendam a esfera estritamente interpessoal da mediação vítima-ofensor para estratégias de *processos quase-restaurativos* e, a depender do caso, com amplo envolvimento da comunidade ou grupos representativos no processo de reparação integral.

Nesse contexto, destacam-se as conferências restaurativas comunitárias e familiares, por possibilitarem a participação de diversos atores sociais, como familiares, líderes comunitários, autoridades policiais, profissionais de diferentes setores e outros interessados. Igualmente, os círculos restaurativos apresentam-se como alternativas viáveis, especialmente quando se busca envolver comunidades inteiras ou bairros. Outro recurso são os conselhos comunitários, que promovem a responsabilização de indivíduos perante o coletivo.

A justiça restaurativa estrutural pode ser um método extraprocessual para instituir grupos de vítimas voltados a dimensionar a reparação integral. Como defendem Garapon, Gros e Pech (2001), comissões de indenização às vítimas podem articular reparações, independentemente da identificação do autor do dano e da tramitação de um processo judicial formal burocratizado.

4. Processos Quase Restaurativos

Ainda que não plenamente aderentes aos princípios formais da justiça restaurativa, os chamados *processos quase-restaurativos* mantêm a orientação restaurativa. Esses procedimentos ocorrem mesmo na ausência da vítima direta, podendo contar, por exemplo, com a presença de uma pessoa vitimizada por crime semelhante (UNODC, 2020, p. 33).

Exemplos de práticas quase-restaurativas são os diálogos estruturados entre comunidade e polícia, que visam desconstruir estereótipos e violências institucionais e programas em ambientes prisionais nos quais ofensores têm a oportunidade de promover a empatia e uma compreensão ampliada dos danos causados (UNODC, 2020, p. 38). Conferências e círculos restaurativos também ganham destaque.

As práticas estruturais emergem justamente em situações em que conflito extrapola os envolvidos diretos, afetando redes mais amplas — familiares,

escolares, comunitárias ou institucionais. Nesse cenário, as conferências restaurativas assumem protagonismo por expandirem o alcance da justiça para além da mediação tradicional, reunindo múltiplas vozes e perspectivas no processo de responsabilização e reparação.

Essas conferências são diálogos organizados que incluem, além de vítima e ofensor, outras pessoas impactadas direta ou indiretamente pelo ocorrido (UNODC, 2020, p. 27). Trata-se de uma abordagem dialógica e coletiva, que busca reconhecer o impacto ampliado da vitimização, estimular uma responsabilização construtiva do autor e reconstruir os laços sociais fragilizados pela violência.

As metodologias desses programas devem ser concebidas para evitar a revitimização. Para tanto, podem-se promover encontros entre representantes de coletivos vitimizados e ofensores, em formatos como conferências ou outros processos restaurativos. Esses mecanismos visam compensar tanto a impossibilidade de participação de todas as vítimas individuais quanto o desequilíbrio de poder decorrente de fatores éticos, econômicos, sociais e culturais.

O processo envolve uma diversidade de participantes: familiares, amigos, professores, vizinhos, membros da comunidade e representantes institucionais, como policiais ou assistentes sociais. As abordagens estruturais podem promover conferências comunitárias, envolvendo tanto as pessoas diretamente afetadas quanto membros da coletividade interessada. O objetivo central é compreender os efeitos sociais da violência e das condutas ofensivas, permitindo que os diferentes sujeitos compartilhem suas experiências, sofrimentos e expectativas.

Os círculos podem assumir diferentes formas, como círculos de diálogo, de intervenção precoce (prevenção secundária), de cura e de sentença. Em todas as versões, podem ser organizados em torno de temas estruturais, superando a abordagem individualizada de conflitos isolados.

Os processos quase-restaurativos são procedimentos que, embora não incorporem integralmente todos os princípios da justiça restaurativa clássica – como a participação direta da vítima ou a responsabilização ativa perante ela –, mantêm um compromisso fundamental com a transformação social e a inclusão

(UNODC, 2020, p. 37).⁴ A análise dessas práticas requer uma compreensão cuidadosa de suas características, aplicações e limitações, mas, se bem planejadas, podem estabelecer novas conexões com práticas institucionais contemporâneas dentro do sistema de justiça.

Avultando ainda mais o escopo de atuação, a perspectiva estrutural pode incorporar formatos processuais hibridizados. Nesse sentido, torna-se admissível e até desejável a concepção de processos restaurativos que admitam a participação de *amicus curiae* (especialistas ou instituições com conhecimento relevante sobre a dimensão coletiva do conflito) e a realização de sessões públicas ou audiências abertas.

A adoção desses mecanismos, contudo, deve ser cuidadosamente calibrada para preservar o sigilo, a segurança e os interesses legítimos das partes diretamente envolvidas, ajustando-se às particularidades de cada caso. O objetivo é utilizar a publicidade e o aporte técnico como ferramentas de reparação simbólica coletiva e de transformação social, sem descaracterizar os princípios de confidencialidade e proteção que são basilares para um processo restaurativo seguro.

A aplicação dos programas restaurativos pode e deve ser pensada em uma dimensão estrutural ampliada, transcendendo o caso individual para operar em escala territorial – seja em uma área administrativa específica, um bairro ou mesmo uma cidade inteira. Essa perspectiva permite enfrentar conflitos ambientais, urbanísticos e sociais de forma sistêmica.

Essa geografia da justiça encontra suporte na análise de Thompson (1997), para quem o espaço é um marcador profundo de desigualdade. O autor observa que as classes vulneráveis estão majoritariamente confinadas ao “céu aberto” e a ambientes públicos (como praças, ruas, escolas e hospitais públicos),

4 Dentre essas práticas com notável potencial estrutural, podem-se elencar painéis e conselhos comunitários, que submetem o ofensor ao escrutínio e à responsabilização perante a sua coletividade; círculos de apoio e responsabilização, destinados à reintegração supervisionada de ofensores de alto risco, baseada em adesão voluntária; projetos com vítimas substitutas (*surrogate victims*), que possibilitam a ofensores interagirem com pessoas vitimizadas por crimes análogos, fomentando a empatia e a compreensão dos danos; iniciativas de sensibilização em contextos prisionais, com o objetivo de conscientizar sobre os impactos amplos da conduta delitiva; grupos reflexivos, que constituem espaços seguros para a reflexão crítica e ética, tanto para autores de violência quanto para pessoas em situação de vitimização.

enquanto as classes média e alta circulam por espaços fechados e privados (como apartamentos, clubes e colégios particulares). Essa segregação espacial, expõe desproporcionalmente os grupos marginalizados ao controle e à ação policial, naturalizando sua criminalização.

Por isso, torna-se viável pensar em cidades restaurativas.⁵ Do mesmo modo, é possível pensar em repartições restaurativas ou áreas de territorialidade restaurativa para mediar, por exemplo, conflitos agrários ou com pessoas em situação de rua. Um paradigma de justiça restaurativa estrutural pensado para uma territorialidade terá um caráter preventivo situacional. Aplicando os princípios restaurativos para as relações desenvolvidas numa zona específica, permitirá projetos ou programas independentemente da existência de conflitos concretos.

Conclusão

A superação do viés individualista representa não apenas um aprimoramento técnico, mas uma reorientação ética e política fundamental para a justiça restaurativa. Como demonstrado, a limitação da abordagem tradicional a casos interpessoais e de menor potencial ofensivo mostra-se insuficiente e, por vezes, nociva quando confrontada com a complexidade da vitimização coletiva. A análise da triangulação da violência – direta, estrutural e cultural – revela que conflitos arraigados, como os que envolvem racismo, sexismo, violência letal e degradação ambiental, exigem uma lente analítica capaz de decifrar suas causas sistêmicas.

A justiça restaurativa estrutural consolida-se, portanto, como o paradigma necessário para responder a esse desafio. Ao transcender a esfera estritamente interpessoal, ela se configura como um movimento social transformador, cujo objetivo último é a democratização do acesso à justiça e a modificação de estados de coisas concretos. Por meio de metodologias ampliadas – como conferências comunitárias, círculos de paz e processos quase-restaurativos –, este modelo promove uma reparação integral, voltada não apenas ao dano

5 A cidade neozelandesa de Whanganui é um exemplo de *cidade restaurativa*, cuja política pública de administração rege-se pela promoção de um programa que segue os princípios para espaços urbanos de convivência, ambientes sociais calmos, relações de mútuo respeito e dignidade, reconhecimento das identidades culturais, compreensão dos impactos positivos e negativos dos comportamentos humanos, responsabilização pelos danos causados, escuta atenta aos pleitos sociais, tolerância às divergências, satisfação de estar em casa e caminhar pela cidade e sentimento de participar da vida urbana (Restorative Practices Whanganui, 2015; Pointer, 2019, p. 144).

passado, mas à construção ativa de um futuro com maior equidade e segurança humana.

A implementação dessa visão exige a criação de programas autônomos e com natureza política, que operem em paralelo e em complementaridade ao sistema de justiça criminal tradicional. A aspiração por “cidades restaurativas” e “territorialidades restaurativas” materializa esse ideal, projetando um espaço onde os princípios do diálogo, da responsabilização construtiva e do cuidado comunitário possam prevenir conflitos e restaurar tecidos sociais fragilizados em nível macro. Dessa forma, a justiça restaurativa estrutural cumpre seu papel mais elevado: não apenas curar feridas individuais, mas atuar como uma força catalisadora na desconstrução dos alicerces que perpetuam a violência.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Thiago Pierobom De. Justiça restaurativa e violência doméstica: Contribuição ao refinamento das garantias processuais de proteção às mulheres. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir/UFRGS**, [S. l.], v. 15, n. 2, 2020. ISSN: 2317-8558. DOI: 10.22456/2317-8558.103251. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/103251>. Acesso em: 12 ago. 2023.

CUSTÓDIO, André Viana; COSTA, Marli Marlene Moraes Da; PORTO, Rosane Teresinha Carvalho. **Justiça Restaurativa e Políticas Públicas: uma análise a partir da teoria da proteção integral**. Curitiba: Multideia, 2010.

DYREGROV, Kari. Experiences of Social Networks Supporting Traumatically Bereaved. **OMEGA--Journal of Death and Dying**, [S. l.], v. 52, n. 4, p. 339–358, 2006.

GALTUNG, Johan. **Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization**. London: Sage Academic Books, 2012.

GARAPON, Antoine; GROS, Frédéric; PECH, Thierry. **Punir em Democracia: e a justiça será**. Tradução Jorge Pinheiro. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

HENKEMAN, Sarah. **Restorative Justice as a Tool for Peacebuilding: a south african study**. 2012. 304 f. Tese (Doutorado em Filosofia de Resolução de Conflito e Peace Studies) - School of Economics and Finance. College of Law and Management Studies. University of Kwazulu-Natal, Kwazulu-Natal, 2012.

NOVA ZELÂNDIA, WHANGANUI. **Restorative Practices Whanganui. Restorative Justice Whanganui**[s.d.]. Disponível em: <https://restorativepracticeswhanganui.co.nz/the-restorative-city/>. Acesso em: 8 jun. 2021.

PALHARES, M. F. S.; SCHWARTZ, G. M. A violência. *Em: Não é só a torcida organizada: o que os torcedores organizados têm a dizer sobre a violência no futebol?* [online]. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2015. Disponível em: <http://books.scielo.org>. Acesso em: 24 nov. 2021.

POINTER, Lindsey Carol. **Justice Performed: the normative, transformative, and proleptic dimensions of the restorative justice ritual**. 2019. 212 f. Tese (Doctor of Philosophy) - Victoria University of Wellington, Wellington, 2019.

STREVA, Juliana Moreira. Teoria Descolonial de Frantz Fanon: anti-racismo, novo humanismo e luta. **Conversações: Política, Teoria e Direito - Revista Discente da Pós Graduação - PUC-Rio**, Cadernos do Seminário da Pós 2015. [S. l.], Cadernos do Seminário da Pós 2015, p. 120–140, 2015. ISSN: 21769826. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/326226221>. Acesso em: 17 fev. 2022.

TEWÁ 225. **Piores Cidades para Ser Mulher 2024 [recurso eletrônico]**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.piorescidadesparasermulher.com.br/>. Acesso em: 18 set. 2025.

THOMPSON, Augusto. Direito alternativo (ou justiça alternativa?) na área penal. **Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 35–39, 1997.

UNODC. **Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa**. Tradução Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo (CDHEP). 2a ed. ed., Viena: Nações Unidas, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/manual-sobre-programas-de-justica-restaurativa.pdf>.

Políticas públicas e desenvolvimento regional: análise do cenário nacional, do estado de Rondônia e do município de Ji-Paraná

Public policies and regional development: analysis of the national context, the state of Rondônia, and the municipality of Ji-Paraná

Gabriela Cristina Moretto Alves Eusafa¹

Rosalina Alves Nantes²

RESUMO:

O presente artigo tem como objeto de estudo as políticas públicas voltadas ao enfrentamento de problemas sociais e à promoção do desenvolvimento regional. O objetivo consiste em identificar e analisar políticas públicas implementadas nos âmbitos nacional, estadual e municipal, verificando sua contribuição para a melhoria das condições sociais e para a efetivação de direitos fundamentais. Para tanto, utilizou-se pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, método indutivo e procedimento analítico-descritivo. Como recorte empírico, foram examinadas políticas públicas existentes no Brasil, no Estado de Rondônia e no município de Ji-Paraná/RO. Conclui-se que as políticas públicas constituem instrumentos relevantes de intervenção estatal voltados à promoção do bem-estar social e à redução de desigualdades regionais.

Palavras-chave: Políticas públicas; desenvolvimento regional; gestão pública; bem-estar social; Rondônia.

1 Advogada desde 2022, Professora Universitária no Centro Universitário Estácio de Ji-Paraná desde 2023. Doutoranda em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR) em 2024. Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Faculdade de Rolim de Moura (FAROL) em 2022.

2 Doutora em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (PGDRA) na Universidade Federal de Rondônia. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Rondônia (2016/2018). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2000). Pós Graduação (UNIR-RIOMAR) em Administração Pública (2006). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Energia Renovável Sustentável (GEPERS). Líder e Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para a Amazônia Ocidental (DPPAO), coordenando a linha de pesquisa de Conflitos Sociais e Violência no Campo. Professora do magistério superior no curso de Direito na Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Campus Porto Velho. Docente permanente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente - PGDRA-UNIR.

ABSTRACT:

This article studies public policies aimed at addressing social problems and promoting regional development. The objective is to identify and analyze public policies implemented at the national, state, and municipal levels, examining their contribution to improving social conditions and ensuring fundamental rights. The research was conducted through bibliographic and documentary analysis, using a qualitative approach, the inductive method, and an analytical-descriptive procedure. As an empirical focus, public policies developed in Brazil, in the State of Rondônia, and in the municipality of Ji-Paraná were examined. The study concludes that public policies are important instruments of state intervention for promoting social well-being and reducing regional inequalities.

Keywords: Public policies; regional development; public management; social well-being; Rondônia.

1. INTRODUÇÃO

A organização e o funcionamento adequado da sociedade constituem desafios permanentes para o Estado contemporâneo. No contexto brasileiro, marcado por profundas desigualdades sociais e regionais, a atuação estatal por meio de políticas públicas assume papel central na promoção do bem-estar coletivo e na garantia de direitos fundamentais.

A Constituição da República Federativa de 1988 (Brasil) estabelece que todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos, o que evidencia a responsabilidade do poder público na formulação e implementação de ações voltadas à melhoria das condições de vida da população.

Nesse cenário, as políticas públicas surgem como instrumentos de intervenção estatal destinados a enfrentar problemas sociais, reduzir desigualdades e promover o desenvolvimento em diferentes áreas, como saúde, educação, assistência social, habitação e meio ambiente. A complexidade das relações sociais contemporâneas, aliada às particularidades econômicas e territoriais existentes no Brasil, exige que tais políticas sejam planejadas e executadas de forma articulada entre os diversos entes federativos, considerando as necessidades específicas de cada região.

Diante desse contexto, coloca-se o seguinte problema de pesquisa: a União, os Estados e os Municípios têm desenvolvido políticas públicas capazes de enfrentar problemas sociais e contribuir para o desenvolvimento regional? A investigação desse questionamento mostra-se relevante especialmente quando observadas as diferenças socioeconômicas entre as regiões brasileiras e a necessidade de políticas públicas que considerem as particularidades locais.

O objetivo geral deste artigo consiste em identificar e analisar políticas públicas implementadas nos âmbitos nacional, estadual e municipal, buscando compreender de que maneira tais iniciativas contribuem para o enfrentamento de problemas sociais e para a promoção do desenvolvimento regional. Como recorte empírico, são observadas políticas públicas existentes no Brasil, no Estado de Rondônia e no município de Ji-Paraná/RO, considerando programas e ações voltados à melhoria das condições sociais da população.

A relevância do estudo reside na importância das políticas públicas como instrumentos de promoção da cidadania, da dignidade humana e do desenvolvimento social. Ao analisar exemplos concretos de políticas públicas em diferentes níveis federativos, o trabalho busca contribuir para a compreensão do papel do Estado na formulação de estratégias voltadas à redução das desigualdades sociais e regionais, especialmente em contextos regionais específicos, como o da Região Norte do Brasil.

Para a realização da pesquisa, adotou-se abordagem qualitativa, com utilização do método indutivo e procedimento analítico-descritivo. Foram empregadas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, por meio da análise de obras doutrinárias, legislação, documentos institucionais e programas governamentais relacionados ao tema das políticas públicas.

Por fim, o artigo está estruturado em três partes principais. Inicialmente são apresentados apontamentos teóricos sobre políticas públicas, abordando conceitos fundamentais e aspectos relacionados à sua formulação e implementação. Em seguida, são analisados exemplos de políticas públicas existentes no cenário nacional. Por fim, são examinadas políticas públicas desenvolvidas no Estado de Rondônia e no município de Ji-Paraná/RO, buscando evidenciar sua contribuição para o enfrentamento de demandas sociais e para o desenvolvimento regional.

2 . POLÍTICAS PÚBLICAS: APONTAMENTOS TEÓRICOS

A compreensão das políticas públicas constitui elemento essencial para a análise das formas de atuação do Estado na promoção de direitos fundamentais e na implementação de ações voltadas ao interesse coletivo. No contexto do Estado Democrático de Direito, as políticas públicas representam instrumentos por meio dos quais o poder público busca concretizar objetivos sociais, econômicos e jurídicos, materializando, na prática, as diretrizes estabelecidas pela Constituição e pelo ordenamento jurídico.

De modo geral, as políticas públicas podem ser compreendidas como um conjunto de decisões, ações e programas desenvolvidos pelo Estado com a finalidade de enfrentar problemas socialmente relevantes. Trata-se, portanto, de um processo que envolve diferentes etapas, tais como a identificação de demandas sociais, a formulação de estratégias de intervenção, a implementação de ações governamentais e, posteriormente, a avaliação de seus resultados. Dessa forma, as políticas públicas não se limitam à elaboração de normas ou diretrizes abstratas, mas envolvem um ciclo contínuo de planejamento, execução e controle.

Nesse sentido, diversos autores têm buscado conceituar e delimitar o campo das políticas públicas, evidenciando sua natureza multidisciplinar e sua relevância para a efetivação dos direitos sociais. Para Bucci (2006), por exemplo, as políticas públicas podem ser compreendidas como programas de ação governamental orientados para a realização de objetivos socialmente relevantes e juridicamente determinados, constituindo instrumentos fundamentais para a concretização dos valores e princípios previstos na Constituição.

A autora destaca que as políticas públicas não devem ser compreendidas apenas como iniciativas administrativas isoladas, mas como estratégias estruturadas de intervenção estatal, organizadas a partir de metas coletivas conscientemente estabelecidas. Nesse sentido, Bucci (2006) ressalta que tais políticas assumem papel central no âmbito do direito público, uma vez que representam mecanismos de realização concreta das finalidades estatais.

A partir dessa perspectiva, observa-se que a formulação e a execução de políticas públicas envolvem necessariamente a atuação articulada de diferentes instituições estatais, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Embora o Poder Executivo desempenhe papel predominante na implementação

dessas políticas, os demais poderes também exercem funções relevantes, seja na elaboração de normas que orientam a ação governamental, seja no controle da legalidade e da constitucionalidade das medidas adotadas.

Além disso, as políticas públicas também refletem processos de disputa e negociação entre diferentes atores sociais, incluindo grupos políticos, organizações da sociedade civil, instituições públicas e agentes econômicos. Dessa forma, a construção dessas políticas não ocorre de maneira neutra ou automática, mas resulta de processos políticos e institucionais complexos, nos quais diferentes interesses e visões de mundo entram em confronto.

Nessa linha de raciocínio, Áppio (2005) observa que as políticas públicas podem ser compreendidas como instrumentos por meio dos quais o Estado intervém na ordem social e econômica, buscando promover determinados objetivos coletivos e corrigir desigualdades estruturais presentes na sociedade. Conforme destaca o autor,

As políticas públicas consistem em instrumentos estatais de intervenção na economia e na vida privada, de acordo com as limitações e diretrizes estabelecidas pelo ordenamento jurídico, visando assegurar a realização de objetivos socialmente relevantes e a promoção do bem-estar coletivo. (ÁPIO, 2005).

A partir dessa definição, percebe-se que as políticas públicas desempenham papel estratégico na promoção do desenvolvimento social e na redução de desigualdades, sobretudo em contextos marcados por profundas disparidades econômicas e sociais. Nesse sentido, a atuação estatal por meio de políticas públicas torna-se fundamental para garantir condições mínimas de dignidade e cidadania para a população.

Outro aspecto relevante diz respeito ao fato de que as políticas públicas constituem importante mecanismo de concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição. Em muitos casos, a simples previsão normativa de determinados direitos não é suficiente para garantir sua efetiva realização, sendo necessária a adoção de medidas concretas por parte do Estado para viabilizar sua implementação.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de controle judicial de políticas públicas quando verificada omissão estatal na efetivação de direitos fundamentais. No julgamento da ADPF 45 MC/DF, relatada pelo Ministro Celso de Mello, a Corte destacou que a chamada “reserva do possível” não pode ser utilizada como justificativa para afastar a garantia do mínimo existencial (STF, ADPF 45 MC/DF).

Assim, políticas públicas voltadas à saúde, educação, assistência social, segurança pública e desenvolvimento econômico assumem papel decisivo na promoção da justiça social e na efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana. A ausência ou a inadequação dessas políticas pode comprometer significativamente a concretização dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico.

Diante desse cenário, o estudo das políticas públicas revela-se fundamental para compreender as formas pelas quais o Estado organiza sua atuação e busca responder às demandas sociais. Mais do que simples instrumentos administrativos, as políticas públicas representam mecanismos centrais de governança e de realização das finalidades constitucionais do Estado.

Portanto, ao analisar o papel das políticas públicas no contexto jurídico e institucional brasileiro, torna-se possível compreender de maneira mais ampla os desafios envolvidos na efetivação de direitos e na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Essa compreensão é particularmente relevante quando se busca investigar a relação entre políticas públicas, atuação estatal e garantia de direitos fundamentais, temática que será aprofundada nas seções seguintes deste trabalho.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A discussão acerca das políticas públicas no Brasil está profundamente relacionada às transformações institucionais e políticas ocorridas ao longo da formação do Estado brasileiro. A forma como o poder público organiza suas ações para enfrentar demandas sociais não decorre apenas de decisões administrativas, mas também de escolhas políticas e jurídicas que refletem diferentes momentos históricos do país.

Durante grande parte do século XX, a atuação estatal brasileira no campo das políticas públicas caracterizou-se por forte centralização e por iniciativas muitas vezes fragmentadas. Embora existissem programas governamentais voltados ao desenvolvimento econômico e à prestação de determinados serviços públicos, tais ações nem sempre estavam inseridas em estratégias mais amplas de planejamento. Em muitos casos, tratava-se de políticas pontuais, vinculadas a contextos específicos ou a prioridades circunstanciais dos governos.

Esse quadro começou a sofrer mudanças mais significativas no processo de redemocratização, especialmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A nova ordem constitucional inaugurou um período de ampliação dos direitos sociais e redefiniu o papel do Estado na promoção do bem-estar coletivo. A partir desse momento, tornou-se ainda mais evidente que a efetivação desses direitos dependeria da implementação de políticas públicas estruturadas e permanentes.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um amplo conjunto de direitos fundamentais relacionados à saúde, educação, assistência social, previdência e segurança. No entanto, a simples previsão normativa desses direitos não seria suficiente para garantir sua concretização. Para que tais garantias saíssem do plano formal e alcançassem a realidade social, tornou-se indispensável a atuação do Estado por meio de programas e ações governamentais capazes de materializar essas previsões constitucionais.

Nesse sentido, as políticas públicas passaram a ocupar posição central na estrutura do Estado brasileiro. Bucci (2006) destaca que a Constituição Federal de 1988 contribuiu para consolidar a compreensão de que os direitos fundamentais exigem a atuação planejada do poder público, por meio de programas de ação governamental orientados por objetivos socialmente relevantes. As políticas públicas, portanto, tornam-se instrumentos fundamentais para transformar normas constitucionais em práticas institucionais efetivas.

Um exemplo expressivo dessa reorganização institucional pode ser observado na área da saúde, especialmente com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Estruturado a partir dos princípios da universalidade, integralidade e equidade, o sistema busca assegurar o acesso da população aos serviços de saúde de forma ampla e gratuita. Trata-se de uma das políticas públicas mais

abrange implementadas no país após a Constituição de 1988 e representa um marco importante na consolidação do direito à saúde.

Processo semelhante ocorreu na área da assistência social. A criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) possibilitou a organização de uma rede de proteção social voltada ao atendimento de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade. A institucionalização dessas políticas demonstra como a Constituição impulsionou a construção de estruturas mais estáveis e coordenadas para a execução de programas sociais.

Outro elemento característico do modelo brasileiro de políticas públicas está relacionado à descentralização administrativa promovida pela Constituição Federal de 1988. A ampliação das competências dos entes federativos, especialmente dos municípios, fez com que a execução de diversas políticas públicas passasse a ocorrer de forma mais próxima da realidade local.

Essa descentralização buscou permitir maior adaptação das políticas às necessidades específicas de cada região. Contudo, também trouxe desafios importantes, sobretudo em relação à capacidade administrativa e financeira de muitos municípios. Nem todos os entes federativos possuem estrutura suficiente para implementar determinadas políticas públicas de forma eficiente, o que exige mecanismos de cooperação entre os diferentes níveis de governo.

Dessa forma, a articulação entre União, Estados e Municípios tornou-se elemento essencial para a execução de programas governamentais. Muitos modelos de políticas públicas adotados no Brasil dependem justamente dessa gestão compartilhada, envolvendo diferentes esferas administrativas na formulação, financiamento e implementação das ações.

Além da estrutura federativa, outro aspecto relevante no desenvolvimento das políticas públicas brasileiras refere-se à ampliação dos mecanismos de participação social. A Constituição Federal de 1988 incentivou a criação de espaços institucionais destinados à participação da sociedade civil na formulação e no acompanhamento das políticas públicas.

Conselhos de políticas públicas, conferências nacionais e audiências públicas são exemplos de instrumentos que possibilitam a atuação de cidadãos e organizações sociais nos processos de decisão relacionados à gestão pública. Esses mecanismos contribuem para fortalecer o controle social sobre a atuação do Estado e ampliar a transparência das ações governamentais.

Apesar dos avanços institucionais observados nas últimas décadas, o desenvolvimento das políticas públicas no Brasil ainda enfrenta desafios significativos. Desigualdades regionais, limitações orçamentárias e dificuldades de coordenação entre os entes federativos continuam sendo obstáculos relevantes para a implementação de determinadas políticas sociais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também tem reconhecido que a omissão estatal na implementação de políticas públicas pode justificar a atuação do Poder Judiciário na proteção de direitos fundamentais. Nesse sentido, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 592.581/RS, o STF reafirmou que a intervenção judicial pode ocorrer quando a atuação estatal se mostra insuficiente para assegurar direitos constitucionalmente garantidos (STF, RE 592.581/RS).

Além disso, mudanças de orientação política entre diferentes governos podem influenciar diretamente a continuidade de programas públicos. Em alguns casos, políticas iniciadas por uma gestão são reformuladas ou interrompidas por governos posteriores, o que pode comprometer a estabilidade e a eficácia de determinadas iniciativas.

Diante desse contexto, o estudo das políticas públicas no Brasil revela-se essencial para compreender os mecanismos por meio dos quais o Estado busca enfrentar problemas sociais e promover a efetivação dos direitos previstos na Constituição. Mais do que simples instrumentos administrativos, as políticas públicas representam uma dimensão fundamental da atuação estatal e constituem elemento central na construção de uma sociedade mais justa e democrática.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE RONDÔNIA E NA CIDADE DE JI-PARANÁ/RO

O planejamento municipal, estadual e nacional deve considerar as políticas públicas adequadas para cada realidade social, visando o desenvolvimento regional sustentável, pois há uma complexidade de fatores que devem ser considerados, sendo que limites e possibilidades devem ser sopesados.

Moret (2021), por sua vez, correlacionado a esse debate argumenta que:

[...] o exercício do planejamento para superação das desigualdades sociais e econômicas existentes nas diferentes regiões do Brasil. As *dinâmicas regionais precisam ser influenciadas pelo*

Planejamento Regional e não apenas deixar que o mercado imponha o ritmo das dinâmicas da sociedade. Dessa forma, a política e a gestão administrativa precisam refletir o planejamento [...]. (grifamos) (MORET, 2021)

Em razão disso, além das políticas públicas criadas no âmbito nacional pela União, também há outras elaboradas pelos Estados e Municípios tratando de questões de forma específica. Para exemplificar seguem algumas políticas públicas existentes no Estado de Rondônia.

Foi elaborado também o Plano de Desenvolvimento Estadual Sustentável de Rondônia (PDES) que abrange os anos de 2015 (dois mil e quinze) a 2030 (dois mil e trinta), “[...] cujo objetivo é a redução das desigualdades e o aproveitamento das potencialidades regionais de desenvolvimento”. Nesse plano é trazido inúmeras diretrizes, programas e projetos, que são políticas públicas, para o Estado de Rondônia em vários âmbitos.

Veja-se a Diretriz II – Bem-estar Social. Esta traz programas que venham reverter as desigualdades, fornecendo acessos mais justos a todas as pessoas, ou seja, busca a equidade social no Estado de Rondônia, sendo assim, foram selecionados alguns programas para a execução de tal objetivo.

Cita-se o Programa 4 (quatro) que é o de Habitação. Dentro deste foram criados dois projetos para que possam estar suprindo as necessidades habitacionais, sejam para as gerações presentes e futuras, vejamos a seguir o quadro para melhor explicação e exemplificação do que vem a ser o PDES e o seu objetivo.

Figura 1

d) Indicadores e Metas. Matriz de Planejamento. Programa 4. Habitação

Projetos	Indicadores	Unidade	Ano Base	Qte	Metas/Prazo			Fonte de Verificação
					Curto	Médio	Longo	
1. Projeto Estruturação e Articulação com o SNHIS	Diagnóstico da situação habitacional de interesse social elaborado.	Documento Técnico	-	-	1	-	-	SEAS
	Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social criado.	Unidade	-	-	1	-	-	
	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social elaborado.	Documento Técnico	-	-	1	-	-	
	Comitê técnico de habitação do Conselho Estadual das Cidades criado.	Unidade	-	-	1	-	-	
	Lei de criação do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social e Conselho Gestor instituída.	Documento técnico-jurídico	-	-	1	-	-	
2. Projeto de Habitação de Interesse Social	Número de municípios apoiados na estruturação de consórcios, fundos e implantação de programas habitacionais.	Unidade	-	-	52	-	-	SEAS
	Percentual de redução do déficit habitacional estadual.	%	2014	-	34	33	33	
	Percentual de unidades habitação de Interesse Social contratadas.	%	2012 a 2014	35	15	24	26	
	Percentual de unidades de habitação de Interesse Social entregues.	%	2012 a 2014	7	46	24	23	
	Percentual de unidades de habitação de interesse social precárias melhoradas.	%	-	-	AD	AD	AD	

Fonte: Secretária de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano de Desenvolvimento Estadual sustentável de Rondônia.

Como política pública social voltada para a proteção das mulheres, cita-se o Programa Mulher Protegida, o qual foi criado pela Lei n. 5165/2021 e pelo Decreto Estadual n.26608/2021. O propósito é garantir os direitos humanos das mulheres que são vítimas de violência, seja essa uma violência familiar ou doméstica. Nota-se que esse programa segue os mesmos princípios e bases da Lei Maria da Penha (Lei n.11.340/2006), a diferença que tal programa vem a reforçar essa proteção às mulheres no cenário rondoniense.

Outra política pública de grande importância do Estado de Rondônia é o Programa Rondônia Cidadã. Esse programa visa alcançar as pessoas que não têm tantas oportunidades de acesso a serviços bases no seu dia a dia. O objetivo é gerar a essas pessoas a cidadania, o apoio, o bem-estar, visando todas as idades, mas principalmente os hipossuficientes que se encontram em vulnerabilidade, que são os que mais têm limitações e dificuldade de acesso.

Cada Estado possui suas singularidades e necessidades, por isso um grande exemplo de política pública que foi criada pensando na realidade do Estado de Rondônia foi o Programa Mamãe Cheguei. Em Rondônia o índice de gravidez na adolescência, ausência de pré-natal, de partos cesarianos, entre outros, é muito alto, sendo assim esse programa foi idealizado justamente com o objetivo de ajudar mulheres que estão grávidas e se encontram em situação de vulnerabilidade.

As políticas públicas podem alcançar todos que estão residindo no território brasileiro, não somente aqueles são propriamente ditos, brasileiros, um exemplo disso é o Programa Central de Informação aos Migrantes e Refugiados. Esse programa veio para ajudar os migrantes e refugiados que se encontram no Estado de Rondônia, fornecendo informações ao acesso a serviços públicos, sejam eles federais, estaduais e municipais. A Universidade Federal de Rondônia (UNIR), por exemplo, está presente nesse programa ajudando em questões de revalidação de cursos de educação superior e afins.

As políticas públicas podem ser desenvolvidas pelo Estado e também por este em parcerias com entidades ou pessoas com o intuito de contribuir com a sociedade, sendo que como exemplo cita-se o Programa Prato Fácil desenvolvido pelo Estado de Rondônia em parceria com restaurantes privados que se credenciam para ajudar no fornecimento de refeições saudáveis para aquelas pessoas que se encontram em estado de vulnerabilidade. É um programa que tem o objetivo de

facilitar o acesso à população que não tem condições financeiras para comprar alimento, assim através deste Programa possibilita-se que todos possam ter uma alimentação saudável, contribuindo para a diminuição da desnutrição familiar e eliminação da fome.

Este programa exemplifica e concretiza na prática o que foi teorizado por Habermas (2016) onde a ação comunicativa entre o Sistema (governo) e o Mundo da Vida (sociedade civil organizada) pode trazer benefícios para solução de problemas sociais.

O parâmetro municipal das políticas públicas é igual ao estadual e nacional, a diferença é que cada município trabalhará conforme a realidade local. Como exemplo utiliza-se a cidade de Ji-Paraná/RO, por ser representativa do interior rondoniense, estando situada na região central do Estado, nesse sentido Alves Junior (2019) apresenta supedâneos históricos e geográficos deste município, aos quais são trazidos à colação e justificam a escolha. Ademais, referido ente federativo recebe as políticas públicas nacionais e estaduais, bem como desenvolve outras em razão da realidade social local, sendo ilustrativos para esta pesquisa.

No âmbito jiparanaense a administração conta com algumas secretárias que atuam na proposição e implementação de políticas públicas em vários aspectos do município. Exemplo disso é a Secretaria Municipal de Saúde (SEMUSA), a qual é responsável pela parte da implementação de políticas públicas para a saúde, no âmbito municipal, ao gerir o Sistema Único de Saúde (SUS) local, observando sempre as diretrizes do SUS de forma nacional.

As políticas públicas são sempre criadas em busca de melhorias para todas as pessoas, sendo que no âmbito municipal local, visando melhor gestão pública, dispõe-se da Secretaria Municipal de Governo (SEMG), a qual abrange a integração de políticas públicas voltadas para melhorias nas atividades dos órgãos e entidades da administração pública do Poder Executivo Municipal de Ji-Paraná/RO.

O aspecto ambiental também foi alvo de preocupação na cidade de Ji-Paraná/RO, a qual conta com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMEIA) que tem por objetivo melhorar a qualidade de vida e o desenvolvimento socioeconômico sustentável local, sendo que tais objetivos serão trabalhados através de políticas públicas pensadas e criadas para a realidade do município em questão.

No município de Ji-Paraná/RO o lazer das pessoas de qualquer idade e também capacitação para o empreendedorismo também é objeto de política pública local, vide o trabalho desenvolvido pela Fundação Cultural de Ji-Paraná (FCJP), por exemplo, na Casa do Artesão, onde são oferecidos cursos gratuitos de pintura em tecido, em tela, vagonite, ponto oitinho, bordado em chinelo, ponto reto, manicure e pedicure, entre outros. Nota-se que tais cursos não são visados unicamente com o intuito de lazer, mas também de trabalho, pois os cursos fornecidos podem gerar uma futura profissão, o qual trará o sustento de muitas famílias, que em consequência terão uma qualidade de vida melhor em várias áreas, além da valorização do trabalho artístico municipal.

Ainda nesse sentido cita-se a Feira Empreender Mulher que acontece em Ji-Paraná/RO, onde mulheres empreendedoras, por alguns dias, se reúnem para divulgar e vender seus produtos, o foco é maior para produtos artesanais, sejam eles de comida, roupas, acessórios e afins. Essa feira abrange não somente a parte de lazer e trabalho, mas também da valorização do trabalho artístico feminino, que é muito pujante na cidade.

Observando o Plano Diretor do Município de Ji-Paraná/RO também se observa o objetivo de abranger essas áreas acima mencionadas e que ensejam novas pesquisas nesta seara temática. Nesse sentido se somam as ilustrativas reflexões de Câmara, Dallari e Ferraz (2003).

É fato que as políticas públicas coletadas neste item são apenas alguns exemplos e evidentemente possuem características peculiares à cidade de Ji-Paraná e ao Estado de Rondônia, o que se justifica em razão da localização na Região Amazônica que possui suas diferenças, conforme aponta Moret (2020).

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa possui natureza qualitativa, uma vez que busca compreender e analisar o papel das políticas públicas no contexto brasileiro, com especial atenção à realidade do estado de Rondônia e do município de Ji-Paraná. A abordagem qualitativa mostra-se adequada para este tipo de investigação, pois permite examinar fenômenos sociais e institucionais a partir da interpretação de conceitos, normas jurídicas e produções acadêmicas relacionadas ao tema.

Quanto aos objetivos, a pesquisa caracteriza-se como de caráter exploratório e descritivo. Exploratória porque busca ampliar a compreensão acerca das políticas públicas e de sua importância para a concretização de direitos fundamentais, especialmente no âmbito da administração pública. Ao mesmo tempo, apresenta caráter descritivo ao examinar como essas políticas se manifestam no contexto brasileiro e em realidades regionais específicas, como no estado de Rondônia e na cidade de Ji-Paraná.

No que se refere aos procedimentos técnicos, o estudo foi desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica fundamenta-se na análise de obras doutrinárias, artigos científicos e publicações acadêmicas que abordam temas relacionados às políticas públicas, à atuação do Estado e à efetivação de direitos sociais. A utilização desse tipo de pesquisa permite construir o referencial teórico necessário para compreender os fundamentos conceituais e jurídicos que orientam a formulação e a implementação de políticas públicas.

Paralelamente, também foi realizada pesquisa documental, com a análise de dispositivos constitucionais, legislações pertinentes e documentos institucionais relacionados à organização das políticas públicas no Brasil. Essa etapa da pesquisa possibilita identificar os marcos normativos que orientam a atuação do poder público na formulação e execução de políticas voltadas ao atendimento das demandas sociais.

Em relação ao método de abordagem, adotou-se o método dedutivo, partindo da análise de conceitos gerais sobre políticas públicas e da estrutura constitucional brasileira para, posteriormente, examinar sua aplicação em contextos específicos. A partir dessa perspectiva, busca-se compreender como as diretrizes estabelecidas em âmbito nacional se refletem na realidade regional e municipal.

Dessa forma, a metodologia adotada permite articular a análise teórica das políticas públicas com a observação de sua aplicação prática, possibilitando uma compreensão mais ampla sobre o papel do Estado na formulação e implementação de ações voltadas à promoção do bem-estar social.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho buscou compreender o papel das políticas públicas como instrumentos fundamentais para a atuação do Estado na promoção do bem-estar social e na concretização dos direitos previstos no ordenamento jurídico brasileiro. Partindo de uma abordagem teórica inicial acerca do conceito e das características das políticas públicas, foi possível observar que tais instrumentos representam mecanismos essenciais por meio dos quais o poder público busca enfrentar demandas sociais e promover melhorias nas condições de vida da população.

No contexto brasileiro, verificou-se que a Constituição Federal de 1988 desempenhou papel decisivo na consolidação das políticas públicas como elemento estruturante da atuação estatal. Ao ampliar o reconhecimento dos direitos sociais e estabelecer diretrizes para sua efetivação, o texto constitucional reforçou a necessidade de que o Estado desenvolva programas e ações capazes de transformar garantias normativas em medidas concretas voltadas à promoção da dignidade humana.

A partir dessa perspectiva, observou-se que as políticas públicas assumem caráter estratégico na organização da administração pública, especialmente em áreas fundamentais como saúde, educação e assistência social. A implementação dessas políticas exige planejamento, coordenação institucional e participação de diferentes níveis de governo, uma vez que a concretização de direitos depende de ações articuladas entre União, Estados e Municípios.

No âmbito regional, a análise do estado de Rondônia evidencia a importância da atuação conjunta entre as esferas governamentais para o desenvolvimento de políticas públicas capazes de atender às particularidades locais. As características históricas e sociais do estado demonstram que a formulação de políticas públicas adequadas à realidade regional constitui fator relevante para a promoção do desenvolvimento e para a redução de desigualdades.

De maneira semelhante, o estudo do município de Ji-Paraná permite observar como as políticas públicas se materializam no nível local da administração pública. Como importante centro urbano do estado de Rondônia, o município enfrenta desafios relacionados ao crescimento populacional, à ampliação da demanda por serviços públicos e à necessidade de fortalecimento de políticas

sociais que contribuam para a melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse sentido, torna-se evidente que a efetividade das políticas públicas depende não apenas da existência de diretrizes constitucionais e programas governamentais, mas também da capacidade administrativa e institucional dos entes federativos responsáveis por sua implementação. A gestão eficiente dos recursos públicos, aliada ao planejamento adequado e à participação social, constitui elemento essencial para o sucesso dessas políticas.

Situações de falhas estruturais na implementação de políticas públicas já foram reconhecidas pelo Supremo Tribunal Federal. No julgamento da ADPF nº 347 MC/DF, a Corte declarou a existência de um “estado de coisas inconstitucional” no sistema penitenciário brasileiro, evidenciando como a deficiência prolongada de políticas públicas pode resultar em violações generalizadas de direitos fundamentais (STF, ADPF 347 MC/DF).

Por fim, conclui-se que as políticas públicas representam instrumentos indispensáveis para a concretização dos direitos fundamentais e para a construção de uma sociedade mais justa e equilibrada. O fortalecimento das instituições públicas, bem como o aprimoramento dos mecanismos de planejamento e controle das ações governamentais, mostra-se fundamental para garantir que essas políticas cumpram efetivamente sua função social.

REFERÊNCIAS

ALVES JÚNIOR, Oscar Francisco. *A atuação do terceiro setor para o alcance das dimensões da sustentabilidade na mobilidade urbana: um estudo sob viés da ação comunicativa de Habermas*. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Itajaí, 2019.

ÁPPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2005, p. 143-144.

BRASIL. Estado de Rondônia. Portal do Governo do Estado de Rondônia. SEAS. Políticas Públicas. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/seas/politicas-publicas/>. Acesso em: 6 dez. 2025.

BRASIL. Estado de Rondônia. Portal do Governo do Estado de Rondônia. SEAS. Programas e Projetos. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/seas/programas-e-projetos/programa-rondonia-cidada/>. Acesso em: 3 dez. 2025.

BRASIL. Estado de Rondônia. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano de Desenvolvimento Estadual Sustentável de Rondônia*. p. 18 e 142, linhas 2-3. Disponível em: <https://www.sepog.ro.gov.br/Paginas/16/pdes>. Acesso em: 3 dez. 2025.

BRASIL. Governo Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jan. 2026.

BRASIL. Governo Federal. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. *Programa Casa Verde e Amarela*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela>. Acesso em: 6 dez. 2025.

BRASIL. Governo Federal. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Auxílio Brasil*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>. Acesso em: 6 dez. 2025.

BRASIL. Município de Ji-Paraná/RO. *Plano Diretor de Ji-Paraná/RO 2021*. Disponível em: https://semeiajp.sedam.ro.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/Novo-Plano-Diretor-Lei_3464-2021.pdf. Acesso em: 3 dez. 2025.

BRASIL. Município de Ji-Paraná/RO. Prefeitura de Ji-Paraná – RO – Uma nova cidade. Secretarias. Disponível em: <https://ji-parana.ro.gov.br>. Acesso em: 6 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 45 MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento em: 29 abr. 2004. Diário da Justiça, Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347 MC/DF. Rel. Min. Marco Aurélio. Medida cautelar julgada em: 9 set. 2015. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 592.581/RS. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em: 13 ago. 2015. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria da ação comunicativa*. Volumes 1 e 2. 1. ed., 2. tiragem. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2016.

MORET, Artur de Souza. *Breve diagnóstico do estado de Rondônia: temas para discussão*. Porto Velho: EDUFRO, 2021. Coleção Pós-graduação da UNIR. 165 p. ISBN: 978-65-87539-52-2 (digital).

MORET, Artur de Souza. Impactos dos projetos de infraestrutura na Amazônia brasileira: um território em transformação. In: CÂNDIDO, Silvio E. A.; VALDANHA NETO, Diógenes (org.). *Ação socioambiental na Amazônia*. São Paulo: Editora Raiz, 2020.

Institucionalização de espaços de aprendizagens transacionais

Institutionalization of transactional learning spaces

Bruna Lívía Timbó de Araújo Balthazar¹

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem, o desenvolvimento de procedimentos, o processo de aquisição e disseminação de conhecimento nas organizações, variáveis estas que se relacionam com os pressupostos básicos do processo de aprendizagem organizacional, considerando a importância da institucionalização de espaços de aprendizagens transacionais como meio para se alcançar o desenvolvimento. Tal análise se faz a luz da teoria do institucionalismo baseado nos conceitos apresentados por Douglas North numa perspectiva sociológica da teoria e com base nos estudos desenvolvidos sobre a aprendizagem organizacional. Espera-se com estudo contribuir para desenvolvimento do entendimento sobre a constituição desses espaços de aprendizado, vislumbrando-os como meio para melhoria do desempenho organizacional. A ponte da complementariedade decorre das concepções da constituição de espaços de aprendizagens como meio de reduzir os custos de transação e maximizar o desempenho das organizações. A metodologia adotada foi a pesquisa exploratória descritiva tendo como procedimentos técnicos a pesquisa documental. A unidade escolhida para a análise foi o Instituto Federal de Mato Grosso, sendo observado o Plano de Desenvolvimento Institucional e Relatórios de Gestão dos anos 2009 a 2015. Da análise das variáveis definidas para pesquisa, conclui-se que a institucionalização de estratégias e procedimentos de aprendizagem organizacional foram cruciais para a melhoria do desempenho e o aumento do número de servidores capacitados, apesar de não ter indicadores de demonstre a aquisição e disseminação do conhecimento.

¹ Doutora em Desenvolvimento Regional pela UNIR; Mestre em Administração pela UNIR; MBA em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria pela Fundação Getúlio Vargas FGV; Pós Graduada pela Faculdade Educacional da Lapa em Metodologia para o Ensino Superior e EAD; Graduada em Ciências Contábeis pela UNIR. Professora de Pós-Graduação e de Graduação na União das Escolas Superiores de Rondônia - UNIRON, Professora da Universidade Federal de Rondônia - UNIR

Palavras-chave: institucionalização, espaços de aprendizagens, teoria institucional.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the development of learning strategies, the development of procedures, the process of acquisition and dissemination of knowledge in organizations, which are related to the basic assumptions of the organizational learning process, considering the importance of institutionalization of spaces of transactional learning as a means to achieve development. This analysis takes the light of the theory of institutionalism based on the concepts presented by Douglas North in a sociological perspective of the theory and based on the studies developed on the organizational learning. It is expected with study to contribute to the development of the understanding about the constitution of these learning spaces, glimpsing them as a means to improve organizational performance. The bridge of complementarity stems from the conceptions of the constitution of learning spaces as a means of reducing transaction costs and maximizing organizational performance. The methodology adopted was descriptive exploratory research, with technical procedures as documentary research. The unit chosen for the analysis was the Federal Institute of Mato Grosso, observing the Institutional Development Plan and Management Reports for the years 2009 to 2015. From the analysis of the variables defined for research, it was concluded that the institutionalization of strategies and procedures of organizational learning were crucial to improving performance and increasing the number of trained servers, despite not having indicators to demonstrate the acquisition and dissemination of knowledge.

Key words: institutionalization, learning spaces, institutional theory

1. INTRODUÇÃO

A Teoria Institucional tem possibilitado maior entendimento dos fenômenos organizacionais, principalmente o que tange à sua manifestação quanto aos propósitos econômicos da organização. As pressões sofridas pelas organizações podem advir de vários agentes, governo, mercado globalizado, concorrentes entre outros.

Contrapondo-se a ideia de que as estruturas se baseiam no espírito racionalista burocrático, a Teoria Institucionalista prevê que as organizações estão sujeitas a influência do ambiente no qual estão estabelecidas e buscam reduzir essa insegurança substituindo a racionalidade econômica por elementos simbolicamente reconhecido por todos. Nesse sentido, North (1990), salienta que os modelos institucionais tendem a se auto-reforçar, mesmo quando são ineficientes. Torna-se mais fácil adaptarem-se as regras já existentes que tentar modificá-las.

A linha de pesquisa de North (1990) delinea a processo de institucionalização aliado ao processo de aprendizagem organizacional, o qual serve de norte para o alcance do desempenho institucional ou desenvolvimento econômico.

Ressalta-se que a Teoria Institucional passou por várias vertentes, estabelecendo dois marcos cruciais para o andamento dos estudos: a denominada velha economia institucional – VEI com a influência de Veblen, John Commons e Wesley Mitchell e nova abordagem denominada de nova economia institucional - NEI estabelecida a partir dos anos 1970.

Dado a estas características peculiares da Teoria Institucional, o presente trabalho se norteia por concepções da Nova Econômica Institucional dentro da abordagem organizacional, focado nos trabalhos North que estabelece íntima relação entre instituições, desenvolvimento econômico e aprendizagem organizacional.

A obra de North apresenta-se como marco analítico para explicar como as instituições e as mudanças organizacionais afetam a economia. Para ele a razão de as instituições existirem se deve à incerteza que resulta da interação humana. Com a influência exercida pelas instituições, os indivíduos são induzidos a desempenhar papéis institucionais e por meio deste, internalizam as normas associadas, as quais influencia seu comportamento.

Nesse sentido, a aprendizagem organizacional é fator importante para o processo de institucionalização e conseqüente desenvolvimento econômico, já que esta proporciona à organização um melhor desempenho institucional, fato que merece ser detalhado e estudado.

Desta forma, o objetivo deste artigo consiste em analisar o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem, o desenvolvimento de procedimentos, o processo de aquisição e disseminação de conhecimento nas organizações, variáveis estas que se relacionam com os pressupostos básicos do processo de aprendizagem organizacional.

Como procedimento básico, a metodologia adotada para realização desta pesquisa foi a revisão bibliográfica partindo da análise de materiais como artigos científicos e livros que tratam acerca do assunto. A abordagem adotada foi pesquisa exploratória com procedimento técnico de pesquisa documental num estudo de caso na unidade do Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT). O recorte para pesquisa e análise foram os documentos institucionais do Plano de Desenvolvimento Institucional e Relatórios de Gestão dos anos 2009 a 2015.

O presente artigo foi dividido em partes sendo a primeira a introdução, na segunda encontra-se o revisão teórica, onde faz-se uma explanação do processo de institucionalização a luz das teorias econômicas institucionalista, pautado nos estudos North. . Delineia-se o processo de criação de espaços de aprendizagem organizacional e sua relação com processo de institucionalização, apresenta-se a discussão de como se dá a aplicação ou se constitui o processo de institucionalização de espaços de aprendizagens sob o enfoque transacional, fechando o tópico encontra-se um *framework* com a delimitação das principais teorias. Na terceira parte apresenta-se a metodologia utilizada. Na quarta demonstra-se os resultados, estabelecendo a reflexão e discussão dos resultados encontrados na pesquisa e por fim, as considerações finais

Conhecer as diversas teorias e suas correlações reflete a importância da constituição deste trabalho, tendo em vista que tais estudos podem ser aplicados em diversas organização, seja ela pública ou privada.

2. REVISÃO TEÓRICA

Nesta seção são apresentados os fundamentos teóricos que permitem a compreensão dos conceitos e as relações entre eles. Na primeira parte serão abordados os conceitos de institucionalização, dando ênfase a Nova economia institucional. Posteriormente serão apresentados os estudos acerca processo de aprendizagem organizacional. No terceiro capítulo, explana-se o processo de institucionalização de espaços de aprendizagens sob o enfoque transacional, podendo este ser o grande vetor para busca pelo desenvolvimento organizacional.

Sob a perspectiva da Teoria Institucional este trabalho se fundamenta no aporte teórico De Arend (2004); Carvalho et Al (1999), Cavalcante (2011); Duarte (2012), Peci (2006) Filho, Silva, Gonçalves (2009); Hall, Taylor (2003); Machado-Da-Silva, Gonçalves (1999); Scott (1995) E Principalmente Nos Conceitos Institucionalista De Douglas North (1990).

Para entendimento e conceituação da aprendizagem organizacional baseia-se em estudos e teorias de Burnham et al (2005); Dogson (1993); Bitencourt (2001); Garvim (1998); Souza (2004); (Raupp et al, 2013, P. 3); Scorsolini-Comin et al (2011); Swieringa e Wierdsma (1992) e Milagres (2001).

Tais autores nos dão a base para entender o processo de institucionalização de espaços de aprendizagens sob o enfoque transacional e verificar sua aplicação prática. O tópico a seguir, discute o processo de institucionalização nas organizações e suas bases teóricas.

2.1 Processo de Institucionalização

Os estudos sobre a teoria institucional vêm crescendo e evoluindo ao longo dos anos. Desde os trabalhos cunhados por Selznick, no seu livro em 1957, que desenvolveu um modelo de sistema natural que ficou conhecido como teoria institucional através da qual ele analisava as organizações como sendo “uma expressão estrutural da ação racional” que sofrem pressões do ambiente social e acabam por se transformar em sistemas orgânicos (Carvalho et. al, 1999, p.1). Selznick não descartou a visão racional de que as organizações são projetadas para atingir metas. Contudo, observou que as estruturas formais são incapazes de ignorar as dimensões não racionais do comportamento organizacional, pois,

os indivíduos não têm suas ações puramente baseados nos seus papéis formais, assim como as organizações também não agem puramente baseadas em suas estruturas formais (Duarte, 2012).

Nesse sentido, de acordo a teoria institucional, as ações organizacionais partem da premissa que as forças do ambiente (culturais, políticas, sociais) são fatores que condicionam para o entendimento organizacional e estas ações convergem para estruturas semelhantes.

Segundo Duarte, Tavares (2012), a Teoria Institucional, contrapõe se à ideia de que as estruturas baseiam-se no espírito racionalista burocrático segundo o qual as organizações estruturam-se exclusivamente para a competição e a eficiência. As organizações sujeitas a pressões do ambiente no qual estão inseridas buscam reduzir a incerteza, sendo a racionalidade econômica substituída por elementos simbólicos amplamente aceitos.

Scott (1995) no entanto, pressupõe que a realidade é construída pela mente humana de acordo com situações sociais. Ainda segundo Scott (1995), o ambiente institucional é caracterizado pela elaboração de normas e exigências que são tomadas pelas organizações como obrigações as quais elas devem se conformar se desejam obter legitimidade e apoio do ambiente.

A teoria institucionalista é marcada por vários autores que contribuíram para elaboração do arcabouço teórico concebido até os dias atuais ao longo da história, tais estudiosos convergiram e contrariaram-se em diversos pontos, haja vista a não homogeneidade de abordagens, o que nos traz o marco histórico de constituição da velha teoria institucionalista e da nova teoria institucionalista.

A Velha Economia Institucionalista – VEI como é chamada, teve sua vertente em Veblen, John Commons e Wesley Mitchell que centraram seus estudos na importância das instituições, desenvolvendo uma linha analítica mais descritiva. A nova perspectiva desenvolvida a partir dos anos 1970, iniciada também pelos estudos de Veblen, inaugura-se uma nova abordagem denominada de Nova Economia Institucionalista – NEI, não como contraposição, mas como ampliação dos postulados que já vinham sendo trabalhados. Conforme Peci (2006, p. 2), o novo e o velho institucionalismo “compartilham o ceticismo perante o pressuposto do ator racional e enfocam a análise na relação das organizações com o seu ambiente, ampliando, contudo, os limites desse ambiente”.

A NEI ou Neo-institucionalismo como alguns consideram, não se constitui numa corrente de pensamento unificado, o que causa uma certa confusão. De acordo com Hall; Taylor (2003) há pelo menos três métodos de análises, todos sob a vertente da NEI desenvolvidos a partir de 1980. Eles designam três escolas: o institucionalismo histórico, institucionalismo de escolha racional e institucionalismo sociológico.

O institucionalismo sociológico escolhe como estudo, uma problemática que cerca a explanação de por que as organizações adotam conjunto peculiar de formas ou procedimentos institucionais, com atenção especial à disseminação dessas práticas.

Sobre o enfoque do institucionalismo sociológico, Hall; Taylor (2003, p. 210), revela que este concentra-se “no modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação”.

Segundo esse ponto de vista, por meio da influência exercida pelas instituições, os indivíduos são induzidos a desempenhar papéis institucionais e por meio deste, internalizam as normas associadas, as quais influencia seu comportamento. Dado a estas características peculiares, o presente trabalho busca se nortear por essas concepções da NEI dentro da abordagem organizacional, mais propriamente focado nos trabalhos North que nos dá uma íntima relação entre instituições, desenvolvimento econômico e aprendizagem organizacional.

Os estudos de Machado-da-Silva; Gonçalves (1999), discute a teoria institucional, com base nos postulados de North, e considera que ela não está restrita a um instrumental teórico. As proposições trazidas pela teoria visam introduzir à ideia de instituição e de padrões de comportamento, criação e estabelecimento de normas e valores, crenças e pressupostos, nos quais os indivíduos encontram-se imersos.

Seguindo esta vertente, North (1990), salienta que os modelos institucionais tendem a se auto-reforçar mesmo quando são socialmente ineficientes. É o que se chama de isomorfismo mimético, ou seja, processo de institucionalização de ações resultantes da padronização de resposta frente às incertezas organizacionais. Aos indivíduos torna-se mais fácil adaptarem-se as regras já existentes que tentar modificá-las. No momento em que o

desenvolvimento toma certa direção, a cultura organizacional, os costumes e os modelos mentais do mundo social enfatizam essa trajetória.

Segundo Cavalcante (2011, p. 31), os estudos de North apontam para uma correlação entre o nível de desempenho de uma sociedade e o grau de respeito às regras do jogo ou às instituições existentes que permite extrair elementos explicativos capaz de indicar diferentes sociedades, a partir dessa perspectiva teórica. Assim, o resultado da institucionalização vem das opções e dinâmicas sociais quando este dá espaço para valores, ideologias e fatores sócio culturais que se interagem dentro de um conceito pluralista de conhecimento econômico, saindo da esfera individualismo perpetuado pela economia neoclássica.

Sobre esse aspecto Arend (2004) afirma que o tratamento teórico da economia institucional não considera o mercado como uma ordem espontânea, mas sim como uma instituição socialmente construída. Nesse sentido, políticas públicas, processos políticos, a evolução das instituições e o seu desenvolvimento econômico fazem parte da análise da teoria institucional. Seguindo a perspectiva trazida por Arend (2004), a história também assume um papel relevante na trajetória evolutiva pois considera os processos de aprendizagem, as regras e incentivos institucionais, bem como as restrições às mudanças.

As instituições ocupam um lugar central na análise do processo de desenvolvimento econômico, isso porque, as instituições determinam o ambiente em que funciona a economia e contribui para interação entre os indivíduos. O processo de mudança institucional define o modo como a sociedade evolui no tempo, já que esta mudança institucional é marcada por um processo de ajustamentos marginais no complexo de regras, normas e imposição que formam a estrutura institucional (North, 1990).

São estas mudanças que de alguma forma estabelece a forma como as sociedades evoluem, servindo como parâmetro para compreender como ocorre essas mudanças historicamente. São processos lentos e contínuos de constante interação entre instituições e indivíduos, no qual a aprendizagem organizacional é o grande impulsionador. Assim, Cavalcante (2011, p. 72) relata que “a chave para o desempenho de uma sociedade é o tipo de aprendizagem que se adquire e se emprega para resolver os problemas humanos”. O autor vê a aprendizagem como uma fonte primordial das tecnologias e das instituições, os quais os seres humanos utilizam para resolver os problemas.

Neste contexto organizacional os elementos institucionais nascem desse processo contínuo do estabelecimento de estruturas organizadas e o processo de aprendizagem no qual elas passam. A respeito disso, salienta-se que:

Os elementos institucionais nascem principalmente de processos intergrupais e organizacionais; processos e estruturas organizacionais formais tendem a ser não apenas altamente institucionalizados, mas servem também como fonte de nova institucionalização, e a institucionalização aumenta a estabilidade, criando rotinas que melhoram a performance organizacional, a não ser quando alternativas mais eficientes são ignoradas (Peci, 2006).

Sobre esses processos, Filho et al (2009, p. 2), argumentam que sob a “perspectiva institucional a atenção se volta para a relação de mutua influencia entre organizações e campos organizacionais, e estruturas normativas e culturais mais amplas”. Isso reflete o modo como os valores que são institucionalizados na sociedade perpassa toda a estrutura organizacional, independentemente de sua forma. Com base nisso, relata que a institucionalização simboliza um processo que é condicionado pela lógica da conformidade às normas estabelecidas e aceitas socialmente, assim como pela congregação de um sistema de conhecimento que é concebido ao longo da interação social dos indivíduos, os quais servem de paradigmas para a concepção da realidade dos atores sociais e para a ação (Filho et al, 2009).

Como abordado pelos autores acima, o processo de desenvolvimento passa pelo processo de ruptura de padrões até então existentes e este, envolve mudanças institucionais que se concretizam por meio da aprendizagem organizacional. Conhecer como se dá esse processo de mudança e desenvolvimento institucional, faz-se necessário entender como acontece o processo de aprendizagem e seu alcance teórico, o qual será abordado a seguir.

2.2 Espaços de Aprendizagem Organizacional

A busca pelo conhecimento tem sido algo latente ao longo das gerações, sendo o trabalho de muitos filósofos, teólogos, cientistas, humanistas entre outros, que sempre tiveram focados nesta busca. No entanto, no campo organizacional apenas recentemente, dado a globalização e a expansão das economias, que as

organizações perceberam a sua importância pelo diferencial que representa como um valioso recurso estratégico para as pessoas, para as organizações e todo o mundo dos negócios (Burnham et al, 2005). No Brasil também é crescente o número de empresa que buscam investir na Gestão do Conhecimento como forma de se garantir no mercado e enfrentar os desafios da globalização. Neste viés, Burnham et al (2005, p. 6) conceitua conhecimento como “uma mistura fluída de experiência condensada, valores, informação contextual e insight experimentado, a qual proporciona uma estrutura para a avaliação e incorporação de novas experiências e informações”. Dentro do processo organizacional, o conhecimento costuma vir embutido não só em documentos ou repositórios, mas também encontramos o conhecimento nas rotinas, processos, práticas e normas organizacionais.

De acordo com Burnham et al (2005), os modelos que mais se estabelecem no campo da Aprendizagem Organizacional são os sustentados por duas vertentes da teoria de aprendizagem: a behaviorista que visa estimular comportamentos para garantir sucesso na resolução de problema e a cognitivista que visa explicar a aprendizagem de conceitos. Entre as teorias mais relevantes que tratam do assunto destaca-se: a teoria de Garvin, teoria de Sveiby, teoria de Senge, teoria de Stewart e a teoria de Kolb. Tais teorias envolvem também as correntes de aprendizagens e apresentam relações dicotômicas, haja visto que na sua maioria se baseiam em certos padrões que permeiam a ação e decisão de estruturas mecanicistas.

No ambiente organizacional ou ambiente de negócio a aprendizagem organizacional pode ser motivada por diversos fatores. Sobre esses fatores, Garvin (1998) os classifica como a curiosidade a qual pode impulsionar o aprendizado, as circunstâncias no qual os indivíduos estão envolvidos, pela experiência adquirida no dia a dia ou mesmo ser influenciado por uma crise, a medida em que há necessidade o indivíduo busca o aprendizado.

Na busca pelo desenvolvimento econômico e mudança institucional, a aprendizagem organizacional se manifesta com de fundamental importância para que o processo de mudança realmente aconteça. Nesse sentido, observa-se que:

A aprendizagem organizacional é vista como a busca de manter e desenvolver competitividade, produtividade e inovação em condições tecnológicas e de mercado incertas. O autor esclarece que, embora o conceito esteja historicamente associado às análises

econômicas do desenvolvimento de novas indústrias, tecnologias e programas de Pesquisa & Desenvolvimento, é retomado com ênfase na análise dos processos de transformação em organizações na esteira das mudanças no cenário econômico internacional, a partir dos anos oitenta. (Dogson, 1993)

Dogson (1993) relaciona a aprendizagem diretamente com o fenômeno da produtividade e competitividade das organizações, podendo esta, ser a chave de sobrevivências das empresas. Tal fato se torna ainda mais latente nos dias de hoje, dado a agilidade com que as coisas acontecem no mundo globalizado, o know-how da capital humano é essencial.

Outro ponto de destaque, refere-se ao caráter individual e coletivo da aprendizagem, que apesar de uma não ser o sinônimo da outra, não há aprendizagem organizacional sem a aprendizagem individual (Dogson, 1993).

Esse aspecto já estava presente nos estudos de Simon (1969) que discutia a aprendizagem organizacional como o crescimento de *insights* e reestruturações bem sucedidas de problemas organizacionais por indivíduos que têm impacto nos elementos estruturais e nos resultados da organização (Souza, 2004). Neste processo, a aprendizagem individual é transformada em coletiva, e este é incorporado às práticas organizacionais.

Assim como as normas e regulamentos institucionalizados, as organizações também desenvolvem e conservam sistemas de aprendizagem que são transmitidos para outros por meio das histórias e normas organizacionais. Nesse sentido, tem-se que:

A Aprendizagem Organizacional tem como pressuposto básico o desenvolvimento de estratégias e procedimentos a serem construídos continuamente para se atingir melhores resultados, contando com a participação efetiva das pessoas no processo de aquisição e disseminação de conhecimento, fato esse que se relaciona diretamente a questão do desenvolvimento de habilidade e atitudes. (Bitencourt, 2001)

Em consonância com o autor, percebe-se que o desenvolvimento da aprendizagem organizacional pode sim, ser apontada como uma resposta às mudanças que as empresas enfrentam no seu dia a dia na busca por desenvolver a capacidade do aprendizado contínuo a partir das experiências organizacionais e

também a busca por traduzir estes conhecimentos adquiridos em práticas que vá ao encontro de um melhor desempenho e maior competitividade organizacional (Bitencourt, 2001).

Raupp et al (2013) com base nos estudos de Vera & Crossan (2005) diz que quando o aprendizado individual e em grupo torna-se institucionalizado, a aprendizagem organizacional ocorre e o conhecimento fica imbricado em repositórios não humanos como rotinas, sistemas, estruturas, cultura e estratégia. Ainda segundo o autor, acredita-se que a competitividade vai depender, “da administração do processo de aprendizagem organizacional, que por sua vez reforçarão e promoverão as competências organizacionais, dando foco e reposicionando as estratégias competitivas” (Raupp et al, 2013, p. 3).

Para tanto, Scorsolini-Comin et al (2011), vê a gestão do conhecimento como uma ação estratégica, pois a mesma parte da construção do conhecimento, vinculada aos valores da empresa. Tal concepção, segundo os autores, “encerra a grande dificuldade de imitação pelos competidores e pode representar uma fonte de vantagem competitiva sustentável” (Scorsolini-Comin et al, 2011)

Swieringa e Wierdsma (1992) propõe algumas características distintivas numa configuração de organizações de aprendizagem, os quais os autores destacam a função estratégica de orientar-se para uma determinada missão de forma ativa, a estrutura com o objetivo de formar equipes flexíveis de acordo com as necessidades do mercado, a cultura onde predomina flexibilidade, criatividade e foco na solução dos problemas e sistemas onde predomina a informação, base de apoio.

A aprendizagem organizacional tem a ver em como acontece a aprendizagem na organização, ou seja, as habilidade e processos utilizados na construção do conhecimento. No que tange às rotinas, estas representam um elo para a compreensão do aprendizado organizacional, capaz de criar padrões comuns que possibilite a empresa compartilhar, criar e analisar o conhecimento (Milagres, 2011).

Ainda nesta perspectiva, Bitencourt (2001) acredita que o desenvolvimento de práticas de aprendizagem organizacional pode contribuir para a gestão de competências gerenciais. Segundo a autora, “além de diminuir os gaps relacionados ao desenvolvimento de competência, a Aprendizagem

Organizacional busca a sistematização de um processo reflexivo que possa incorporar a tensão criativa e os modelos mentais compartilhados às rotinas organizacionais” (Bitencourt, 2001, P. 56)

Ressalta-se que de acordo com as teorias que tratam a respeito da aprendizagem organizacional, a mesma apresenta três perspectivas, a saber, a perspectiva social que refere-se a formação integral do indivíduo ao longo de sua trajetória, experiência vivida; perspectiva dinâmica relacionado ao desenvolvimento contínuo e perspectiva estratégica, ou seja, a articulação de diretrizes com visão estratégica (Bitencourt, 2001).

Desse modo, fica evidente que o processo mudança organizacional perpassa o prática da aprendizagem organizacional e que está pode ser o diferencial para aquisição de competências gerenciais e com isso proporcionar o desenvolvimento organizacional que North (1990) retrata nos seus estudos sobre o processo de institucionalização.

As organizações que procuram desenvolver uma cultura de gestão do conhecimento oferecem contribuições significativas para disseminação e socialização da aprendizagem. Tal cultura implica numa postura de constante transformação organizacional, onde a ênfase se faz no compartilhamento do conhecimento e num processo coletivo em busca do aprendizado, tornando-se eternos aprendizes (Burnham et al, 2005).

Dentro do ambiente organizacional, o conhecimento nasce fruto das interações que ocorrem no macro ambiente de negócios e por meio deste se desenvolve o processo de aprendizagem. Aprendizagem é, para Burnham et al (2005), a aquisição de um certo saber com ajuda do outro ou por si só.

O capítulo a seguir visar promover a interlocução entre as teorias do institucionalismo e teorias da aprendizagem organizacional como forma de promover a institucionalização de espaços de aprendizagens tendo em vista o enfoque transacional.

3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE ESPAÇOS DE APRENDIZAGENS SOB O ENFOQUE TRANSACIONAL

Partindo do aporte teórico da economia institucional que considera o mercado como instituição socialmente construída, a análise econômica deve observar outros atores que permeiam essas relações, tais como as transações, os contratos, as organizações, as leis, os costumes, as convenções, a tecnologia, o Estado, entre outras (Cavalcante, 2011). Os custos de transação, objeto dessa análise dentro da institucionalização de espaços de aprendizagens pode ser entendido como sendo os custos de fiscalizar e fazer cumprir os acordos. Segundo Reis (1998),

(...) as trocas e as interações que os agentes estabelecem num mercado não são instantaneamente acessíveis nem transparentes. E, quando assim é, a fricção existe e são necessários esquemas alternativos para superar, isto é, para minimizar os custos e para reduzir a incerteza. Com isso, se deduz que os custos de transação podem estar presentes de diferentes formas na sociedade, através do reflexo das leis e das normas estabelecidas como forma de organização social.

Dado as situações de incerteza que refletem no aumento dos custos de transação, cabe as instituições, ou melhor, aos indivíduos que a constituem, estabelecer mecanismos para eliminar ou minimizar esses custos. Nesse sentido, Arend (2008, p. 659) explica “que a questão chave, é que o tipo de aprendizagem que os indivíduos em sociedade adquirem ao longo do tempo condiciona o desenvolvimento”. Nesse viés, o autor ressalta que o processo de aprendizagem é local, ou seja, o processo de desenvolvimento é peculiar e se diferencia de acordo com a organização e a localização da mesma. O tempo é o grande impulsionador do processo de aprendizagem, e implica não somente nas experiências puras, mas no processo de acumulação de conhecimento de gerações passadas que ficam enraizadas na cultura da organização.

A medida que a organização investe no processo de aprendizagem ou mesmo realiza uma gestão de conhecimento adequada a sua atividade, ela está não somente valorizando seu capital humano, mas reduzindo os custos de transação e dando um passo à frente no desenvolvimento econômico, melhorando seu desempenho organizacional.

O desempenho organizacional se baseia num modelo bem simples de governança, onde a instituição precisa ser sensível para entender e compreender as demandas do mercado e eficaz para atender tais demandas e alcançar os objetivos. Governança aqui, é utilizado no sentido de coordenação e cooperação entre os atores sociais, na forma de associações e redes, está relacionado ao modo de uso da autoridade. (Cavalcante, 2011, p. 83). O desempenho institucional é parte do processo de desenvolvimento econômico, por isso há uma estreita relação desempenho institucional e desenvolvimento regional por exemplo.

Por isso motivo, North (1990) relata a correlação entre os diferentes níveis de desempenho de uma sociedade com o processo de mudança institucional, associado a sua trajetória histórica, processo esse que promove uma ruptura dos padrões existentes em prol mudanças institucionais e do desenvolvimento econômico.

Para aplicação desta pesquisa, desenvolve-se a seguir a framework teórico com a vistas a destacar os constructos que servirão de base para o desenvolvimento da investigação e a fixação dos conceitos chave destacados na teoria.

As discussões teóricas acerca da institucionalização de espaços de aprendizagem tomam como base a ânsia de fomentar investigações pertinentes as características organizacionais envolvidas no processo de aprendizagem. Considerando a importância teórica e empírica de tal temática, o presente artigo tem como objetivo geral apresentar e analisar as variáveis que permeiam o processo de aprendizagem organizacional e como se dá a sua institucionalização nas organizações. Para tanto, apresenta-se o framework abaixo acerca dos aspectos fundamentais das variáveis da aprendizagem organizacional com base nos estudos destacados por Burnham Et Al (2005); Scorsolini-Comin et Al (2011); Swieringa e Wierdsma (1992); Milagres (2011); Raupp et Al (2013); Dogson (1993) e principalmente com base em Bitencourt (2001).

Desse modo, os constructos levantados visam analisar o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem, o desenvolvimento de procedimentos, o processo de aquisição e disseminação de conhecimento nas organizações, variáveis estas que se relacionam com os pressupostos básicos do processo de aprendizagem organizacional.

Quadro 1: Levantamento das variáveis de pesquisa

Variáveis	Descrição constitutiva	Descrição operacional
Desenvolvimento de Estratégias	Orientação estratégica em função de orientar-se para uma determinada missão, a busca pelos objetivos	Desenvolvimento contínuo
Desenvolvimento de Procedimentos	Habilidades e processos utilizados no desenvolvimento de procedimentos. Desenvolvimento de práticas de aprendizagem organizacional para contribuir para a gestão de competências gerenciais	Rotinas operacionais
Aquisição de conhecimento	Aquisição de competências gerenciais. Aquisição de novo saber por si ou com ajuda de outro.	Capacitação, treinamento
Disseminação de conhecimento	Constante transformação na cultura organizacional	Aprendizado constante

Quadro 1: elaborado pelo autor

Para o alcance dos objetivos previstos neste artigo, apresenta-se a seguir os procedimentos metodológicos que norteia a realização desta pesquisa.

4. METODOLOGIA

Para o alcance dos objetivos propostos, esta pesquisa caracteriza-se como exploratória e descritiva, adotando abordagem qualitativa, uma vez que busca analisar o desenvolvimento de estratégias e procedimentos de aprendizagem, bem como os processos de aquisição e disseminação de conhecimento, compreendidos como fenômenos organizacionais socialmente construídos e institucionalmente mediados.

A investigação foi conduzida por meio de estudo de caso único, tendo como unidade de análise o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT). A escolha do IFMT justifica-se por tratar-se de uma organização pública em processo de expansão e reestruturação institucional a partir de 2008, contexto que demandou a implementação de novas estratégias de gestão e políticas de capacitação, configurando ambiente propício à análise da institucionalização de espaços de aprendizagem organizacional.

Quanto aos procedimentos técnicos, utilizou-se a pesquisa documental, complementada por revisão bibliográfica. Foram analisados os seguintes documentos institucionais:

- Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2009–2014
- Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2014–2018
- Relatórios de Gestão do IFMT referentes aos exercícios de 2009 a 2015

O recorte temporal (2009–2015) foi definido por corresponder ao período inicial de consolidação institucional do IFMT após sua criação formal em 2008, permitindo observar a implementação e evolução das políticas de capacitação e aprendizagem organizacional.

A análise dos dados ocorreu em dois movimentos complementares, sendo primeiramente a Análise documental qualitativa, orientada teoricamente pelas dimensões analíticas definidas no referencial teórico (desenvolvimento de estratégias de aprendizagem, desenvolvimento de procedimentos, aquisição de conhecimento e disseminação de conhecimento). As categorias foram estabelecidas a priori com base na literatura sobre teoria institucional e aprendizagem organizacional. Realizou-se leitura sistemática dos documentos, identificando trechos, diretrizes, normativas, metas e ações relacionadas a cada variável.

Posteriormente fizemos o levantamento e organização de dados quantitativos secundários, extraídos dos Relatórios de Gestão, referentes ao número de servidores, metas previstas de capacitação, número de capacitações executadas, percentual de cumprimento das metas e valores investidos. Esses dados foram organizados em quadro comparativo, permitindo análise descritiva da evolução temporal das ações de capacitação no período estudado.

A interpretação dos resultados foi realizada por meio do confronto entre evidências empíricas documentais e os pressupostos teóricos da Nova Economia Institucional, especialmente os estudos de Douglas North (1990), buscando compreender como a institucionalização de estratégias e procedimentos de aprendizagem contribui para o desempenho organizacional.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os tópicos a seguir apresentam os resultados encontrados nas pesquisas realizadas nos documentos institucionais do IFMT e foram divididos de acordo com as variáveis a serem analisadas.

5.1 Estudo de caso no IFMT

O IFMT- Instituto Federal de Mato Grosso foi instituído em 24 de dezembro de 2008 pela lei de criação nº 11.892, com natureza jurídica de autarquia vinculada ao Ministério da Educação, possui autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. O mesmo é oriundo de escolas técnicas federais existentes no estado de Mato Grosso desde 1909, criado inicialmente como Escola de Aprendizes e Artífices de Mato Grosso, passando por diversas denominações e mudanças ao longo dos anos até a instituição do IFMT com unidades (campi) em diversos municípios do estado.

Todo esse processo de criação, mudanças e instituição dessa nova forma de organização, fez com que a instituição até então existente (IFMT) e os campi instalados após o ano de 2008, buscassem novas formas de se estabelecer, abrindo mão de velhos paradigmas relacionados à sua forma de estrutura organizacional e criando novos conhecimentos a partir de novas percepções necessárias ao novo modelo de estrutura organizacional.

Deve-se ressaltar que, com a criação do IFMT a lei traz também a concepção de uma estrutura organizacional mais aberta e autônoma, saindo do conceito fechado de educação técnica para atuação na educação tecnológica de nível médio e superior, graduação e pós-graduação em nível *lato sensu e stricto sensu*, o que a torna uma instituição mais complexa.

Assim, percebe-se de acordo com seu histórico que a organização teve que passar por um processo de readaptação e reconstrução de paradigmas, onde o processo de aprendizagem organizacional foi fundamental para a constituição de uma nova cultura organizacional

Dado as características apresentadas, o presente estudo de caso busca analisar algumas variáveis da aprendizagem organizacional no IFMT tendo como recorte a institucionalização desses espaços de aprendizagem para os servidores.

Para tanto, será analisado as informações e dados de capacitação constantes no Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, ano base 2009/2014 e 2014/2018 e os dados concretos informados nos relatórios de gestão dos anos 2009 a 2015. Dessa forma, os resultados serão apresentados de acordo com as variáveis serão apresentados nos tópicos seguintes.

5.2 Desenvolvimento de estratégias de aprendizagem

De acordo com pesquisa realizada junto aos Relatórios de Gestão do IFMT no período de 2009 a 2015, foi possível levantar os seguintes dados referentes a capacitação de servidores.

Quadro 2 – Demonstrativo de Capacitações 2009-2015

Ano	Nº de Servidores	Nº previsto de capacitação	Nº capacitações executadas	% Atingido (meta)	Valor Gasto
2009	476	462	121	26,19%	R\$ 53.325,27
2010	1029	702	884	125,93 %	R\$ 917.303,31
2011	1200	863	870	100,81%	R\$ 910.127,94
2012	1397	801	879	109,73%	R\$ 1.150.552,82
2013	1503	915	934	116,60%	R\$ 1.529.800,82
2014	1592	Não inf.	Não inf.	Não inf.	Não inf.
2015	1834	775	906	116,90%	Não inf.

Fonte: Dados da pesquisa

Base de dados: Relatório de Gestão IFMT 2009-2015

O quadro 2 apresenta o número de capacitações realizadas pelos servidores do IFMT e sua relação com os números previstos para capacitação no ano em questão, bem como o número de servidores efetivos. De acordo com as informações apresentadas no histórico da organização, fica evidente com os dados apresentados no quadro, que a consolidação do IFMT vem ocorrendo de forma gradual ao longo dos anos, bem como também a adoção de estratégias e procedimentos que visam o crescimento organizacional.

Observando esse crescimento gradual, é possível notar no quadro 1, um crescente aumento nos números de capacitações realizadas ano após ano. Exceto a baixa execução no ano 2009, os demais anos pesquisados apresentaram

rendimento satisfatório com relação a meta estabelecida. Tal fato se deve a institucionalização de Políticas de Gestão, políticas essas que de acordo com os documentos pesquisados, iniciaram a ser implantadas a partir da elaboração e vigência do Plano de Desenvolvimento Institucional -2009/2014, o qual serve norte para as ações estratégicas do IFMT.

A institucionalização de espaços de aprendizagem busca legitimar a organização e sincronizá-la com os objetivos fim das ações educativas. A criação desses espaços de aprendizagem influencia o comportamento dos indivíduos assim como estes influenciam o espaço organizacional. Dessa forma, as normas são internalizadas e os indivíduos induzidos a melhorar o desempenho dos papéis institucionais (Hall, Taylor, 2003).

Para o andamento do planejamento dessas ações de capacitação, foi delineado um conjunto de diretrizes e estabelecimentos de metas/objetivos com dados e datas a serem cumpridas. Entre as ações propostas pode-se destacar a promoção de eventos dentro do próprio IFMT e estimular a participação dos servidores, objetivando que cada indivíduo participe de pelo menos 2 eventos; treinamento específico de acordo com setor e área de atuação; incentivo a pós-graduação *lato sensu e stricto sensu*, entre outros (PDI 2009/2014).

O desenvolvimento de tais ações vai encontro dos conceitos apresentados por Scorsolini-Comin et al (2011), que vê a gestão do conhecimento como uma ação estratégica. A promoção dessas estratégias organizacionais em prol ao conhecimento e a aprendizagem organizacional, fortalece a instituição e representa um elo de vantagem competitiva sustentável, tendo em vista que um corpo de servidores capacitados apresenta um nível de eficiência maior com custo menor.

O enunciado trazido pela teoria institucional visa incorporar a ideia de padrões de comportamento e estabelecimento de normas e valores, crenças e pressupostos. (Machado-Da-Silva; Gonçalves, 1999). Com isso, o relatório de gestão do ano 2010 traz em seu arcabouço a Estratégia IV com ações de consolidar a política de qualificação dos servidores do IFMT (IFMT-RG, 2010). Tal estratégia visa normatizar e criar pressupostos de disseminação da aprendizagem dentro do ambiente institucional, tornando tal ação institucionalizado no tempo e no espaço.

Os dados da pesquisa revelaram que o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem no IFMT se deu inicialmente pela institucionalização desses

espaços de aprendizagem através de normas e planejamentos que visem aumentar o nível de capacitação dos servidores. O segundo passo é a implantação dos procedimentos de aprendizagens com a instituição prática das ações estratégicas.

5.3 Desenvolvimento de procedimentos de aprendizagem

Com base nas estratégias definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional, o desenvolvimento de procedimentos de aprendizagem é definido de acordo com a recurso orçamentário disponível na Lei Orçamentária Anual - LOA do referido ano.

Entre as rotinas ou procedimentos de aprendizagem estabelecidas pelo IFMT, observou-se que a utilização da plataforma moodle para o desenvolvimento de cursos de capacitação/extensão aos servidores através da Educação a distância foi de fundamental importância. A utilização do ambiente virtual de aprendizagem - AVA proporciona maior participação dos servidores independentemente da localidade em que o servidor esteja alocado. Tal ação está descrita na Estratégia II da Educação a distância, que visa relacionar ensino/pesquisa e extensão no IFMT (Relatório de Gestão/2010).

A realização de oficina de ingresso prevista no PDI 2009-2014 tornou um procedimento rotineiro entre as estratégias de capacitação. A Diretoria de Gestão de Pessoas busca realizar as solenidades de posse em grupo e aliado a posse realiza a oficina de capacitação. Tal ação estratégica já acontece no IFMT desde 2012 e vem se tornando uma regra institucionalizada.

O conjunto de práticas ou procedimentos institucionais, possui sustentação no institucionalismo sociológico, tendo como base o peculiar modo como a organização adota esquemas e modelos cognitivos e exerce sua influência sobre o comportamento ao especificar o que deve ser feito ou buscar junto aos membros da organização ideias do que pode ser feito dentro do contexto organizacional (Hall, Taylor, 2003).

Seguindo estes preceitos da teoria institucional, no ano 2015, antes da elaboração anual do plano de capacitação com metas e estratégias definidas, realizou-se também uma pesquisa com os servidores, através de formulário online, para verificar entre os mesmos, quais as áreas mais carentes de capacitação.

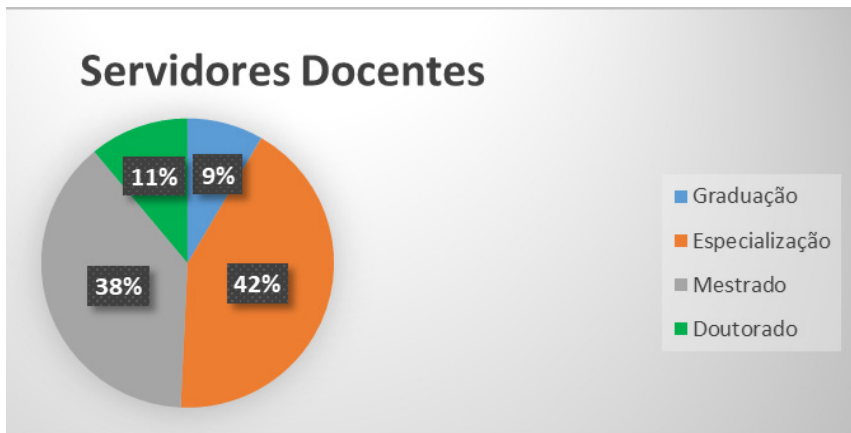
Com base nisso foi elaborado o plano de capacitação anual 2016, levando em consideração as escolhas, as disponibilidades orçamentárias e disponibilidade de oferta da capacitação.

Assim, a inserção dos servidores no processo estratégico de elaboração do plano de capacitação através da realização de pesquisas se estabelece como forma de auto-reforçar a institucionalização de suas ações e normas. Nesse sentido os indivíduos são compelidos, pelo isomorfismo mimético, a adaptarem-se as regras e cultura organizacional existente, já que se sentem parte integrante da organização (North, 1990).

A aprovação do Regulamento para afastamento de servidores em atividades de capacitação (Rasac) no ano de 2013 institucionalizou uma prática que ocorria discricionariamente. A partir da aprovação da RASAC através da Resolução CONSUP 45/2013, foi estabelecido quantitativos de vagas para que os servidores interessados em realizar capacitação a nível *stricto sensu* pudessem concorrer, de modo não haver prejuízo para instituição em liberar um grande número de servidores ao mesmo tempo e também manter a impessoalidade e ampla concorrência a todos os servidores. Tal resolução passou por várias alterações ao longo dos anos, e hoje possui vagas e regras definidas de acordo com o cargo assumido e o campus de lotação.

A busca por institucionalizar um ambiente de aprendizagem, não apenas para capacitações de curto prazo, mas também a nível *lato sensu e stricto sensu*, se faz presente deste a elaboração do PDI 2009-2014, onde já se manifestava o objetivo de “maximizar o número de servidores com pós-graduação *lato sensu e stricto sensu* em suas áreas de atuação, tendo em vista as necessidades da instituição”. (IFMT/PDI, 2009).

Gráfico 1 – Demonstrativo do Nível de Capacitação do Servidores Docentes em 2009



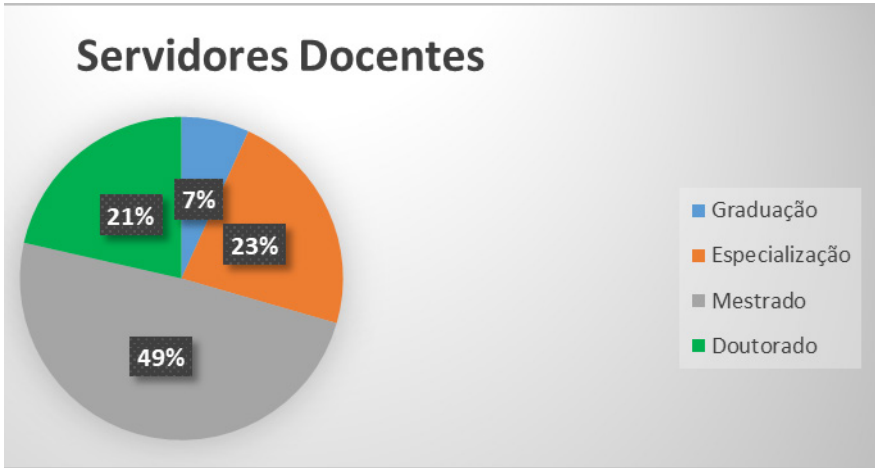
Fonte: Dados da Pesquisa

Base de Dados: PDI-IFMT 2009-2014

O gráfico 1 representa a situação dos servidores docentes em 2009 quanto ao nível de capacitação. A formação predominante é de servidores em nível de capacitação com especialização (*lato sensu*) representando 42% do total, seguido por servidores com mestrado (capacitação *stricto sensu*) que corresponde a 38% do total. O baixo número de servidores em nível de capacitação *stricto sensu* de doutorado, apenas 11%, e ainda alto índice de servidores docentes que possuía apenas a graduação (9%), era discrepante com a nova realidade do IFMT na oferta de cursos superiores, especialização tanto *lato sensu* quanto *stricto sensu* em nível de mestrado. Tal situação, foi fator impulsionador para desenvolvimento de estratégias e procedimentos visando a ampliação da capacitação dos servidores ao longo dos anos.

O gráfico 2 retrata os reflexos dos esforços realizados para promover um ambiente de capacitação, da qual 49% dos servidores docentes no ano de 2014 possuem mestrado e 21% possuem capacitação em nível de doutorado, refletindo numa redução expressiva no número de servidores com especialização e/ou apenas graduação.

Gráfico 2 – Demonstrativo do Nível de Capacitação do Servidores Docentes em 2014



Fonte: Dados da Pesquisa

Base de Dados: Relatório de Gestão 2015

Confrontando os dados apresentados no PDI 2009 com o Relatório de Gestão e PDI 2014, observa-se que apesar do aumento no número de servidores com doutorado e mestrado, o mesmo ainda é abaixo do esperado para o período, que era atingir 1/3 do quadro de servidores com doutorado (IFMT/PDI-2009). Tal fato implica dizer que é necessário articular mais políticas de capacitação e qualificação dos servidores. O estabelecimento de políticas de capacitação, além de promover o crescimento pessoal dos servidores, o crescimento institucional também é destacado. (North, 1990)

5.4 Aquisição do conhecimento

A partir da implantação dos planos de capacitação anual, os treinamentos e as capacitações dos servidores foram realizadas de maneira mais efetiva e abrangendo o número maior de servidores de setores distintos. A partir do ano 2014, além das programas e metas de capacitação geral, foi instituído planejamentos de capacitação definidos por setor ou departamento. Dessa forma todas as áreas foram contempladas, sem haver detrimento de outras.

As estratégias e os procedimentos adotados para aquisição de conhecimento, evidência que o processo mudança organizacional perpassa a prática da aprendizagem organizacional e tal prática leva a aquisição de competências gerenciais, se relacionando diretamente com o que North (1990) retrata nos seus estudos sobre o processo de institucionalização e desenvolvimento organizacional.

Para fomentar essa política e promover a capacitação do maior número possível de servidores por setor, buscou-se firmar parcerias com outros órgãos e realizar capacitações *in company*. Esse tipo de contratação acaba tendo um custo efetivo menor para a instituição, pois é possível capacitar mais servidores. A elaboração do plano de capacitação se institui como forma de estabelecer o ambiente de aquisição do conhecimento e desenvolvimento de habilidades gerenciais (Burnham et al, 2005). O quadro 2 apresentado anteriormente, reflete essa realidade, que apesar do aumento do número de servidores capacitados, não houve aumento tão expressivo no montante orçamentário.

5.5 Disseminação do conhecimento

Após o processo de aquisição do conhecimento a fator importante é a disseminação do mesmo. Isso ocorre por meio da eficiência dos serviços prestados a comunidade e a transmissão desse conhecimento aos demais servidores. De acordo com os estudos de Machado-da-Silva; Gonçalves (1999), acerca da teoria institucional, os postulados de North(1990), visam introduzir à ideia de instituição e de padrões de comportamento, criação e estabelecimento de normas e valores, crenças e pressupostos, nos quais os indivíduos encontram-se imersos, o qual pode ocorrer por meio da disseminação desse conhecimento apreendido.

Não foi encontrado entre os documentos analisados nenhuma ação pontual que demonstrasse esse processo de disseminação do conhecimento, mas pode-se considerar como forma de propagar o conhecimento a realização de eventos internos como as jornadas científicas de ensino, pesquisa e extensão realizadas em todos os campi do IFMT e também pela Reitoria. Esses eventos científicos servem como janelas para mostrar o resultado dos estudos realizados pelos alunos e servidores. Peci (2006) ressalta que os elementos institucionais

nascem de relações intergrupais e organizacionais e que estes servem como fonte de institucionalização, criando rotinas que melhoram a desempenho organizacional.

Tendo em vista os investimentos realizados e as estratégias implementadas, uma pesquisa mais profunda com a realização de entrevistas e observação, apontaria os dados necessários para se conhecer como se dá a disseminação do conhecimento, principalmente considerando o caráter subjetivo envolvido na aquisição e disseminação do conhecimento, para além dos números apresentados.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O entendimento do estudo do processo de institucionalização de espaços de aprendizagens transacionais se consolida a partir de diversas abordagens teóricas propostas por estudos organizacionais, no qual vislumbram a interação entre processos ou entre teorias que a priori parecem ser desconectadas ou isoladas.

Nesse sentido, percebe-se a inter-relação entre o processo de institucionalização descritos nos estudos de North, numa perspectiva sociológica com o processo de aprendizagem organização como forma promover desempenho institucional e alcançar o desenvolvimento econômico. Nesse viés, os custos de transação são reduzidos a medida que os indivíduos obtêm conhecimento e melhoram seu desempenho organizacional.

O resultado apresentado pelo estudo de caso, demonstra o aumento de servidores capacitados e redução proporção desse custo de transação a partir do estabelecimento de estratégias gerenciais. Apesar de não haver ainda um indicador que apresente a melhora no desempenho organizacional, os números demonstram que a lacuna da ausência de aprendizagem está sendo preenchida de maneira satisfatória.

Este artigo revisou os pressupostos da perspectiva institucional a partir da visão sociológica de North e identificou potencial complementaridade entre as abordagens trazidas, podendo o mesmo ser aplicada para análise em diversos tipos de organizações, públicas ou privada, como meio analisar o processo de

desenvolvimento e desempenho da organização. Verificou-se na pesquisa realizada a complementariedade da teoria institucional na normatização dos planos de capacitação.

Pode-se observar que, ao buscar visões diferenciadas sobre aspectos peculiares das organizações, é possível criar um amplo cenário para explicar as diversas situações que as englobam, desde aspectos econômicos, estruturais e sociais, utilizando-se perspectivas variadas para entender o fenômeno.

Ressalta-se ainda, que as constantes mudanças no ambiente organizacional, seja elas internas ou externas, influenciam direta ou indiretamente no desenvolvimento. Tais mudanças e o processo de globalização exigem que as organizações busquem processos complexos e distintos para se adaptarem a nova situação. No caso da organização pesquisada as mudanças ocorreram por meio de planejamento e estratégias de desempenho. Apesar de não ficar claro, os documentos analisados na pesquisa apontam um processo de ruptura e reconstrução de novos padrões institucionais, realçando esse sistema de mudança do ambiente organizacional.

Portanto, ainda que as instituições existentes não seja ou não se apresentem as mais eficientes, capaz de buscar o desenvolvimento econômico e gerencial, o fato de existirem processo de institucionalização crescente, demonstra que a mesma possui uma tendência para melhoria de seus processos e o esforço para o alcance do desenvolvimento econômico, como é o caso do estudo do IFMT.

REFERÊNCIA

AREND, M. **Desenvolvimento e desequilíbrio industrial no Rio Grande do Sul: uma análise institucionalista e neo-schumpeteriana evolucionista**. 2004. 240 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

AREND, M. **Origens e determinantes dos desequilíbrios no Rio Grande do Sul: uma análise a partir da teoria institucional de Douglass North**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 26, p. 63-94, maio, 2005.

AREND, M. **Atraso via modernização cultural: uma leitura evolucionista das obras de Raymundo Faoro e de Celso Furtado**. Economia, Brasília, DF, v. 9, n. 3, p. 651-681, set/dez, 2008.

BITENCOURT, C. C. **A gestão de competências gerenciais – A contribuição da aprendizagem organizacional**. 2001, p. 319. Tese (Doutorado) -Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

BRASIL. Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008. **Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 30 de dezembro de 2009.

_____. Decreto 2.794 de 1998. **Institui plano de capacitação do servidores federais**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 30 de dezembro de 1998.

BURNHAM, T. F.; ALVES, R. M.; MORAES, I. O.; MORAES, R. L. **Aprendizagem organizacional e gestão do conhecimento**. In: Anais do Encontro Nacional de Ciência da Informação. Salvador-BA, 2005.

CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D. **Contribuições da Perspectiva**

Institucional para Análise das Organizações. In: Anais do XXIII ENANPAD. Foz do Iguaçu -PR, 1999.

CAVALCANTE, Fabio Robson Casara. **Análise da desigualdade regional no estado de Rondônia à luz da teoria institucionalista de Douglas North**. 2011. 463 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2011.

DODGSON, M. **Organizational learning: a review of some literature**. OrganizationStudies. V. 14, n. 3, 1993.

DUARTE, D. V.; TAVARES, B. **Institucionalismo e Determinações**

Governamentais: Evidências de Isomorfismo em Empresas de Base Tecnológica.In: Encontro de Administração Pública e Governo. Salvador-BA, 2012.

FILHO, E. R. G.; SILVA, C. L. M.; GONÇALVES, S. A.**Institucionalização da teoria institucional no contexto dos estudos organizacionais no Brasil.** In: Anais do XXXIII Encontro da Anpad- Enanpad. São Paulo, 2009.

GARVIN, David et al. **Aprender a aprender.** HSM Management, São Paulo, n.9, p.58-64,

Jul./Ago. 1998.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HALL, P. A. ; TAYLOR , R. C. R. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova: Revista de cultura e política. São Paulo. N. 58, 2003, p. 193-223. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acessado em: 02 nov. 2016.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso. **Plano Desenvolvimento Institucional - PDI 2009-2014.** Cuiabá- MT, 2009. Disponível em <http://www.ifmt.edu.br>

_____.**Plano Desenvolvimento Institucional - PDI 2014-2018.** Cuiabá- MT, Junho de 2014. Disponível em <http://www.ifmt.edu.br>

_____.**Relatório de Gestão exercício 2009.**Cuiabá- MT, Março de 2010. Disponível em <http://www.ifmt.edu.br>

_____.**Relatório de Gestão exercício 2010.** Cuiabá- MT, Março de 2011. Disponível em <http://www.ifmt.edu.br>

_____.**Relatório de Gestão exercício 2011.** Cuiabá- MT, Março de 2012. Disponível em <http://www.ifmt.edu.br>

_____.**Relatório de Gestão exercício 2012.** Cuiabá- MT, Março de 2013. Disponível em <http://www.ifmt.edu.br>

_____.**Relatório de Gestão exercício 2013.** Cuiabá- MT, Março de 2014. Disponível em <http://www.ifmt.edu.br>

_____.**Relatório de Gestão exercício 2014.** Cuiabá- MT, Março de 2015. Disponível em <http://www.ifmt.edu.br>

_____.**Relatório de Gestão exercício 2015.** Cuiabá- MT, Março de 2016. Disponível em <http://www.ifmt.edu.br>

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇALVES, S. A. **Nota Técnica: a teoria**

institucional. In: CLEGG, S. et al. (Org.). *Handbook de Estudos Organizacionais*. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 1999.

Milagres, R. (2011). **Rotinas: uma revisão teórica.** *Revista Brasileira de Inovação*, 10(1), 161-196.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge: University Press, 1990.

PECI, A. **The new institutional theory in organizational analysis: a critical approach.** (A nova abordagem institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica). *Cadernos Ebape FGV*. Rio de Janeiro. v. 4, nº 1, Mar. 2006. Disponível em <<http://ebape.fgv.br/publicacoes/cadernosebape>> Acessado em: 02 nov. 2016.

RAUPP, Denise Ferreira Ramos; PEGORINI, Guilherme; BECKER, Grace Vieira; RUAS, Roberto Lima. **Competência Organizacional e Aprendizagem Organizacional: A Relação dos Conceitos por meio das Rotinas Organizacionais.** Anais: In VI Encontro de Estudos em Estratégias. Bento Gonçalves-RS, Maio/2013. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/3Es/3es_2013/2013_3Es218.pdf. Acessado em: 02 nov. 2016.

REIS, J. **Oinstitucionalismo econômico: crônica sobre os saberes da economia.** *Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*, n. 11, p. 130-149, 1998. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/jr/media/publicacoes>>. Acessado em: 02 nov. 2016

SOUZA, Y. S. **Organizações - Organizações de aprendizagem ou aprendizagem organizacional.** *RAE-eletrônica*, v. 3, n. 1, art. 5, jan/jun, 2004. Disponível em <<http://www.rae.com.br/electronica>>. Acessado em 02 nov. 2016.

Scorsolini-Comin, Fábio; Inocente, David Forli; Miura, Irene Kazumi. **Aprendizagem organizacional e gestão do conhecimento: Pautas para a gestão de pessoas.** *Revista Brasileira de Orientação Profissional*. Florianópolis-SC. Vol. 12, No. 2, Jul.-Dez/2011. Disponível em <Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_issues&pid=1679-3390&lng=pt&nrm=iso>. Acessado em 04 de dez. 2016.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and Organizations.** Sage Publications. International Educational and Professional Publisher. Thousand Oaks: London. New Delhi, 1995.

Swieringa, J.; Wierdsma, A. F. M. (1992). **Becoming a learning organization: Beyond the learning curve.** Reading: Addison-Wesley.

A interpretação constitucional da isenção de ipva para pessoas com transtorno do espectro autista: entre a legalidade e a efetividade dos Direitos Fundamentais

The constitutional interpretation of the ipva exception for people with autism spectrum disorder: between legality and the effectiveness of fundamental rights

Flávio Henrique de Melo¹

Marcilene da Silva²

RESUMO

O presente artigo analisa a negativa de isenção do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) a pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA), fundamentada em critério econômico previsto em norma infralegal. A partir de estudo de caso ocorrido no Estado de Rondônia, investiga-se a compatibilidade entre a interpretação literal da legislação tributária e os princípios constitucionais que asseguram a proteção integral da pessoa com deficiência. Sustenta-se que a aplicação estrita do limite financeiro compromete a finalidade social da norma, revelando a necessidade de interpretação conforme a Constituição. Conclui-se que a atuação administrativa deve ser orientada por critérios de proporcionalidade, dignidade da pessoa humana e inclusão social.

Palavras-chave: IPVA; autismo; isenção tributária; direitos fundamentais; inclusão.

1 Doutor em Ciências Jurídicas pela Univali/SC em parceria com a FCR/RO. Possui Mestrado em Poder Judiciário e MBA em Poder Judiciário pela FGV/RJ. Especialista em Direito Constitucional e Eleitoral pela PUC/GO. Graduado em Direito pela PUC/GO (2000). Atualmente é Juiz de Direito Auxiliar de 3 entrância, Comarca de Porto Velho/RO - Poder Judiciário do Estado de Rondônia. Professor de Sentença Criminal da EMERON. Professor de Prática Jurídica III (Penal) da FIMCA PVH/RO. Membro do Comitê de Direitos da Pessoa com Deficiência no CNJ. Membro do Comitê de Acessibilidade e Inclusão do TJRO. Membro da Diretoria de Acessibilidade e Inclusão da AMB. Membro da Academia Rondoniense de Letras - ARL/RO. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público.

2 Psicóloga, graduada pela Faculdade Católica de Rondônia, com atuação clínica no atendimento a crianças, adolescentes e adultos, bem como em orientação parental. Possui graduação em Direito pela Universidade Salgado de Oliveira (2008), com experiência na área jurídica, especialmente em Direito Civil e defesa de direitos fundamentais. Desenvolve interesse e atuação nas áreas de psicologia do desenvolvimento, psicologia jurídica, primeira infância e proteção social. Participou de pesquisa de campo sobre acolhimento institucional e desenvolvimento emocional na primeira infância. Possui formação complementar em saúde mental, psicologia do desenvolvimento, práticas educativas e inclusão social.

ABSTRACT

This article examines the denial of exemption from the Motor Vehicle Property Tax (IPVA) to an individual diagnosed with Autism Spectrum Disorder (ASD), based on an economic criterion established by sub-legal regulation. Drawing on a case study from the State of Rondônia, Brazil, the study analyzes the tension between strict legal interpretation and the effectiveness of fundamental rights. It argues that the rigid application of financial thresholds undermines the social purpose of the tax exemption, which is intended to promote inclusion and equal access to essential services. Adopting a constitutional approach, the paper emphasizes the importance of principles such as human dignity, substantive equality, and the protection of persons with disabilities. The findings suggest that administrative decisions should move beyond formal legality and incorporate a proportional and rights-oriented interpretation, ensuring the full realization of constitutional guarantees.

Keywords: Motor Vehicle Tax; Autism Spectrum Disorder; Tax Exemption; Fundamental Rights; Social Inclusion.

1 INTRODUÇÃO

A tributação, no contexto do Estado Democrático de Direito, não pode ser compreendida apenas sob a perspectiva arrecadatória. Trata-se de instrumento que, quando bem utilizado, contribui para a redução das desigualdades sociais e para a promoção da justiça distributiva.

Essa compreensão encontra fundamento direto na Constituição Federal, que estrutura o sistema tributário não apenas como mecanismo de arrecadação, mas como ferramenta de concretização de direitos fundamentais. O art. 3º, incisos I e III, ao estabelecer como objetivos da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a redução das desigualdades sociais, evidencia que a tributação deve estar alinhada a esses fins. Nesse sentido, o princípio da capacidade contributiva, previsto no art. 145, §1º, da Constituição Federal, reforça que a imposição tributária deve considerar as condições reais do contribuinte, afastando tratamentos que desconsiderem desigualdades concretas.

Nesse cenário, as isenções tributárias concedidas às pessoas com deficiência assumem papel relevante, pois buscam compensar desigualdades estruturais e garantir condições mínimas de inclusão social. Não se trata, portanto,

de benefício meramente econômico, mas de medida que integra políticas públicas voltadas à promoção da dignidade humana.

A Constituição Federal, em seu art. 1º, inciso III, ao consagrar a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, e em seu art. 5º, caput, ao assegurar a igualdade, impõe ao Estado o dever de adotar medidas que promovam a inclusão. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, com status constitucional, reforça esse compromisso ao estabelecer, em seus arts. 3º e 5º, os princípios da dignidade, igualdade e não discriminação. A Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) e a Lei nº 12.764/2012 (Lei do TEA) concretizam esses comandos, reconhecendo a necessidade de políticas públicas que garantam acesso efetivo a direitos, o que inclui medidas de natureza tributária.

Entretanto, a aplicação dessas normas revela desafios importantes. A adoção de critérios rígidos, especialmente de natureza econômica, pode comprometer a finalidade da política pública, transformando um instrumento de inclusão em mecanismo de exclusão.

Esse tensionamento evidencia o conflito entre uma leitura estritamente legalista e uma interpretação orientada pelos princípios constitucionais. No campo tributário, embora o Código Tributário Nacional estabeleça, em seu art. 111, II, a interpretação literal das normas de isenção, essa diretriz não pode ser dissociada da Constituição. O art. 108 do mesmo diploma permite a utilização de princípios gerais do direito público, o que reforça a necessidade de uma interpretação sistemática. Além disso, princípios como a isonomia tributária (art. 150, II, CF) e a vedação ao efeito confiscatório (art. 150, IV, CF) exigem que a aplicação da norma não produza resultados desproporcionais ou injustos.

O caso analisado neste artigo evidencia essa tensão. O indeferimento do pedido de isenção de IPVA a uma pessoa com Transtorno do Espectro Autista, baseado exclusivamente no valor do veículo, levanta questionamentos sobre os limites da atuação administrativa.

Ainda que inserida em um contexto específico, essa situação permite refletir, de forma mais ampla, sobre os riscos de uma atuação estatal baseada exclusivamente em critérios objetivos e desvinculada da realidade social. A Constituição Federal, ao estabelecer no art. 37 os princípios que regem a Administração Pública, impõe uma atuação pautada não apenas na legalidade,

mas também na eficiência, moralidade e razoabilidade. Dessa forma, a aplicação da norma tributária deve considerar seus impactos concretos, especialmente quando envolve pessoas em situação de vulnerabilidade.

Diante disso, propõe-se uma análise crítica da relação entre legalidade tributária e efetividade dos direitos fundamentais, buscando demonstrar a necessidade de uma interpretação constitucionalmente orientada.

Essa análise parte da compreensão de que o Direito Tributário não pode ser aplicado de forma isolada, devendo dialogar com o Direito Constitucional e com os direitos fundamentais. O art. 5º, §1º, da Constituição Federal, ao prever a aplicação imediata desses direitos, reforça que toda interpretação normativa deve priorizar sua efetivação. Assim, a interpretação da isenção de IPVA deve ser orientada por princípios como dignidade da pessoa humana, igualdade material e inclusão social, garantindo que a norma cumpra sua função de promover justiça e não de restringi-la.

2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS À ISENÇÃO DE IPVA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

A análise da concessão de isenção tributária para pessoas com deficiência exige a superação de uma leitura estritamente legalista, impondo a consideração de princípios constitucionais que orientam a atuação estatal.

Esse tema não pode ser visto apenas como uma questão fiscal ou burocrática. Trata-se, na verdade, de compreender que por trás de cada pedido existe uma realidade concreta, muitas vezes marcada por desafios diários de mobilidade, acesso a tratamentos e inclusão social. Por isso, a interpretação das normas deve sempre partir de uma perspectiva humana e sensível.

A própria Constituição Federal de 1988, juntamente com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (incorporada com status constitucional pelo Decreto nº 6.949/2009), a Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) e o Estatuto da Criança e do Adolescente, formam um conjunto normativo que orienta o Estado a agir com responsabilidade social e compromisso com a inclusão.

2.1 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A dignidade da pessoa humana constitui fundamento da República e vetor interpretativo de todo o ordenamento jurídico. No contexto da pessoa com deficiência, esse princípio impõe ao Estado o dever de garantir condições materiais mínimas para o exercício da autonomia, mobilidade e participação social.

A negativa de benefícios fiscais que impactam diretamente essas condições pode configurar restrição indireta à dignidade, especialmente quando desconsidera necessidades específicas do indivíduo.

Esse princípio está previsto no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal, sendo reforçado pelo art. 1º da Lei Brasileira de Inclusão, que assegura a promoção da dignidade da pessoa com deficiência, e pelo art. 3º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que estabelece o respeito pela dignidade inerente como princípio fundamental. No âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente, o art. 15 também garante o direito à dignidade, ao respeito e à liberdade. Quando o Estado nega um benefício essencial à mobilidade, ele acaba atingindo diretamente esse núcleo essencial de direitos, comprometendo a própria condição de vida da pessoa.

2.2 IGUALDADE MATERIAL

A igualdade constitucional não se limita ao plano formal. Ao contrário, exige tratamento diferenciado para indivíduos em situação de vulnerabilidade.

A isenção de IPVA representa medida de ação afirmativa. Contudo, a imposição de critérios rígidos, sem análise do caso concreto, pode esvaziar seu conteúdo material.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, caput, garante a igualdade, enquanto o art. 3º, inciso IV, estabelece como objetivo da República a promoção do bem de todos, sem discriminações. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em seu art. 5º, reforça a igualdade e a não discriminação, determinando que os Estados adotem medidas específicas para garantir a igualdade material. A Lei Brasileira de Inclusão, no art. 4º, também assegura igualdade de oportunidades, e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 5º, proíbe qualquer forma de discriminação. Nesse contexto, tratar igualmente pessoas em condições desiguais pode, na prática, aprofundar injustiças, razão pela qual a análise individualizada se torna essencial.

2.3 PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A Constituição assegura prioridade absoluta à criança e ao adolescente. No caso de pessoas com TEA, essa proteção deve ser intensificada, garantindo acesso a serviços essenciais e desenvolvimento adequado.

Esse cuidado não pode ser apenas teórico. Ele precisa se traduzir em ações concretas que facilitem a rotina dessas crianças e de suas famílias, especialmente quando dependem de deslocamentos frequentes para tratamentos, terapias e acompanhamento especializado.

O art. 227 da Constituição Federal estabelece a prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente. O Estatuto da Criança e do Adolescente reforça esse entendimento em seus arts. 3º e 4º, garantindo proteção integral e prioridade no atendimento. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em seu art. 7º, trata especificamente das crianças com deficiência, assegurando o pleno exercício de seus direitos. Já a Lei Brasileira de Inclusão, no art. 8º, também prevê a proteção integral da pessoa com deficiência. Assim, qualquer decisão administrativa deve considerar que o impacto recai não apenas sobre o indivíduo, mas sobre todo o seu desenvolvimento.

2.4 INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

A Lei Brasileira de Inclusão reforça o compromisso estatal com a acessibilidade e a participação social. Nesse sentido, benefícios fiscais devem ser compreendidos como instrumentos de inclusão.

Mais do que uma vantagem econômica, a isenção de IPVA pode representar a possibilidade real de participação social, acesso à saúde, à educação e à convivência comunitária. Em muitos casos, o veículo não é um luxo, mas uma necessidade.

A Constituição Federal, em seu art. 3º, inciso I, ao tratar da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e no art. 23, inciso II, ao atribuir competência comum para cuidar da saúde e assistência pública, fundamenta esse dever. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, especialmente em seus arts. 9º (acessibilidade) e 20 (mobilidade pessoal), estabelece a obrigação de promover condições de deslocamento com autonomia. A Lei Brasileira de Inclusão, em seus arts. 53 e 54, trata da acessibilidade e mobilidade, enquanto o Estatuto da Criança e do Adolescente, no art. 54, assegura acesso a serviços essenciais. Nesse cenário, a política tributária deve funcionar como ferramenta de inclusão, e não como barreira.

2.5 PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE

A atuação administrativa deve ser equilibrada, evitando decisões excessivamente gravosas. A aplicação automática de critérios econômicos pode violar esse princípio.

Quando o Estado se apega apenas a números e critérios rígidos, sem considerar a realidade concreta da pessoa, ele corre o risco de produzir decisões injustas, ainda que formalmente legais.

Esses princípios decorrem do Estado de Direito previsto no art. 1º da Constituição Federal e do devido processo legal substantivo previsto no art. 5º, inciso LIV. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em seu art. 4º, exige que os Estados adotem medidas adequadas e proporcionais para assegurar direitos. A Lei Brasileira de Inclusão, no art. 2º, ao definir pessoa com deficiência, já aponta para a necessidade de avaliação biopsicossocial, afastando análises puramente objetivas. O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 100, também orienta pela aplicação de medidas proporcionais e adequadas. Assim, decisões administrativas devem sempre buscar equilíbrio, evitando excessos que prejudiquem quem mais precisa de proteção.

2.6 MÁXIMA EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

As normas constitucionais devem ser interpretadas de modo a garantir a máxima concretização dos direitos fundamentais, priorizando a inclusão.

Isso significa que, diante de dúvidas ou lacunas, a interpretação deve sempre favorecer a proteção da pessoa, e não restringi-la. O direito não pode ser aplicado de forma fria, mas sim como instrumento de transformação social.

Esse entendimento está implícito em todo o sistema constitucional, especialmente no art. 5º, §1º, da Constituição Federal, que determina a aplicação imediata dos direitos fundamentais. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em seu art. 1º, reforça a promoção e proteção dos direitos humanos das pessoas com deficiência. A Lei Brasileira de Inclusão, no art. 3º, estabelece diretrizes para assegurar esses direitos de forma plena, e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 6º, orienta a interpretação das normas sempre em favor da proteção integral. Dessa forma, qualquer decisão que limite direitos deve ser vista com cautela, priorizando sempre a inclusão e a dignidade.

3 A NATUREZA JURÍDICA DA ISENÇÃO DE IPVA

A isenção tributária, especialmente quando destinada às pessoas com deficiência, deve ser compreendida como instrumento de justiça social. Conforme destaca Barroso (2013), a interpretação jurídica deve considerar a finalidade da norma e seu papel na concretização de direitos.

Quando se fala em isenção, não se trata de um simples “benefício” concedido pelo Estado de forma discricionária. Trata-se de uma escolha jurídica com fundamento constitucional, que busca reduzir desigualdades e promover condições mais justas de vida. Nesse sentido, a Constituição Federal, em seu art. 145, §1º, ao tratar da capacidade contributiva, deixa claro que os tributos devem respeitar a realidade econômica do contribuinte. Além disso, o art. 150, II, reforça a vedação de tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente, o que, na prática, exige tratamento diferenciado quando há desigualdade concreta, como no caso das pessoas com deficiência.

No campo infraconstitucional, o Código Tributário Nacional, em seu art. 176, define a isenção como hipótese de exclusão do crédito tributário, enquanto o art. 111, II, trata da interpretação literal das normas de isenção. No entanto, essa literalidade não pode ser aplicada de forma cega, ignorando os princípios constitucionais. É justamente nesse ponto que entram princípios tributários como a isonomia, a capacidade contributiva e a vedação ao efeito confiscatório (art. 150, IV, CF), que exigem uma leitura mais sensível e conectada com a realidade social.

No caso analisado, o indeferimento ocorreu em razão de o veículo ultrapassar o limite legal. Contudo, essa fundamentação ignora a função social da isenção.

Quando a Administração Pública se limita a aplicar um critério objetivo, como o valor do veículo, sem considerar as necessidades específicas da pessoa com deficiência, ela acaba esvaziando o propósito da norma. Muitas vezes, o veículo com valor mais elevado não representa luxo, mas sim adaptação, segurança e viabilidade de locomoção. Ignorar isso é tratar de forma igual situações profundamente desiguais, o que contraria o próprio conceito de justiça tributária.

A Constituição Federal, ao estabelecer os princípios da razoabilidade e proporcionalidade (decorrentes do Estado de Direito - art. 1º), exige que as decisões administrativas sejam equilibradas e adequadas à realidade. No âmbito tributário,

isso se conecta diretamente com o princípio da capacidade contributiva (art. 145, §1º, CF) e com a isonomia tributária (art. 150, II, CF). O Código Tributário Nacional, ainda que preveja a interpretação literal da isenção (art. 111, II), não autoriza interpretações que violem direitos fundamentais. Assim, a aplicação automática do limite legal, sem análise do caso concreto, pode resultar em injustiça material.

Sarlet (2012) ressalta que os direitos fundamentais possuem eficácia direta, devendo orientar a atuação estatal. Assim, a interpretação da norma tributária não pode se dissociar da proteção à dignidade humana.

Isso significa que o direito tributário não está isolado das demais áreas do direito. Pelo contrário, ele deve dialogar com a Constituição e com os direitos fundamentais, funcionando como instrumento de realização da justiça social. Quando o Estado interpreta uma norma tributária sem considerar seus impactos na vida real das pessoas, ele deixa de cumprir sua função social.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, §1º, estabelece que os direitos fundamentais têm aplicação imediata, o que reforça a necessidade de sua observância em todas as decisões, inclusive tributárias. O Código Tributário Nacional, em seu art. 108, permite a utilização de princípios gerais do direito público na interpretação das normas tributárias, abrindo espaço para uma leitura mais humana e menos mecanizada. Nesse contexto, princípios como dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), capacidade contributiva e vedação ao confisco devem orientar a decisão, garantindo que a tributação - ou sua dispensa - esteja alinhada com a proteção da pessoa e não apenas com a arrecadação.

A isenção tributária deve ser compreendida como instrumento de justiça fiscal e inclusão social. Em reforço como referencial teórico:

Ricardo Lobo Torres (2005) destaca que a tributação deve estar orientada por valores constitucionais, superando a lógica arrecadatória.

Paulo de Barros Carvalho (2019) afirma que a interpretação da norma tributária deve considerar o sistema constitucional como um todo.

Canotilho (2003) sustenta que os direitos fundamentais possuem força normativa, vinculando toda atuação estatal.

Nesse contexto, a interpretação literal das isenções não pode prevalecer quando comprometer direitos fundamentais.

4 A INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO

A interpretação conforme a Constituição exige que normas infralegais sejam aplicadas de forma compatível com os direitos fundamentais.

Isso significa reconhecer que a Constituição Federal ocupa o centro do sistema jurídico, orientando a leitura e a aplicação de todas as demais normas. Não se trata apenas de uma técnica jurídica, mas de uma postura que coloca a pessoa no centro da proteção estatal. O art. 5º, §1º, da Constituição Federal reforça essa ideia ao estabelecer a aplicação imediata dos direitos fundamentais, exigindo que toda atuação administrativa e normativa esteja comprometida com sua efetividade.

No campo tributário, essa diretriz ganha ainda mais relevância, pois limita o exercício do poder de tributar. O art. 150 da Constituição Federal estabelece garantias ao contribuinte, enquanto o art. 145, §1º, consagra o princípio da capacidade contributiva. O Código Tributário Nacional, em seu art. 108, permite a utilização de princípios gerais do direito público na interpretação das normas, o que demonstra que a aplicação do direito tributário não pode ser feita de forma isolada ou mecânica, devendo sempre dialogar com os valores constitucionais.

Alexy (2008) destaca que os princípios são mandamentos de otimização, devendo ser realizados na maior medida possível.

Essa compreensão aproxima o Direito da realidade social, pois reconhece que a aplicação das normas deve buscar o melhor resultado possível dentro das circunstâncias existentes. Princípios como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), a igualdade (art. 5º, caput, CF) e os objetivos fundamentais da República, como a construção de uma sociedade mais justa (art. 3º, I, CF), não podem ser tratados como ideias abstratas, mas como diretrizes concretas que orientam decisões e interpretações.

No Direito Tributário, essa lógica se expressa na necessidade de equilibrar a legalidade (art. 150, I, CF) com outros princípios igualmente relevantes, como a isonomia tributária (art. 150, II, CF) e a capacidade contributiva (art. 145, §1º, CF). O Código Tributário Nacional, ao prever no art. 111, II, a interpretação literal das normas de isenção, não afasta a necessidade de uma leitura sistemática com a Constituição. Assim, a interpretação conforme se apresenta como instrumento essencial para evitar que a aplicação da norma tributária se afaste de sua função social.

A interpretação das normas deve sempre ocorrer de forma integrada ao sistema constitucional, evitando leituras isoladas que possam comprometer direitos fundamentais. Quando se afasta da Constituição, o Direito perde sua função de promover justiça e passa a operar de forma meramente técnica, distante da realidade social que deveria regular.

A Constituição Federal, ao estruturar o Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput), estabelece limites materiais à atuação estatal, inclusive por meio dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. No campo tributário, esses limites se conectam diretamente com a vedação ao efeito confiscatório (art. 150, IV, CF) e com a necessidade de respeito à capacidade contributiva (art. 145, §1º, CF), assegurando que a tributação não se torne instrumento de desigualdade.

O Código Tributário Nacional, em seu art. 108, ao permitir a integração por meio de princípios gerais do direito público, reforça que a interpretação deve buscar coerência e equilíbrio. Dessa forma, a leitura conforme a Constituição não é apenas uma possibilidade, mas uma exigência para que o Direito Tributário se mantenha alinhado com a dignidade da pessoa humana, a justiça fiscal e a efetivação dos direitos fundamentais.

5 O TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA E A CENTRALIDADE DA MOBILIDADE

O TEA demanda acompanhamento contínuo. O acesso a transporte adequado é essencial para garantir tratamento e inclusão.

Quando se fala em Transtorno do Espectro Autista, não se trata apenas de um diagnóstico, mas de uma condição que exige acompanhamento constante, com intervenções terapêuticas, atendimentos multiprofissionais e suporte educacional. Nesse contexto, a mobilidade deixa de ser um aspecto secundário e passa a ser uma condição básica para que esses direitos se concretizem no dia a dia. Sem acesso a transporte adequado, muitas dessas garantias permanecem apenas no papel.

A Constituição Federal assegura o direito à saúde no art. 196 e à dignidade da pessoa humana no art. 1º, III, fundamentos que sustentam a necessidade de acesso efetivo aos serviços essenciais. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em seus arts. 9º (acessibilidade) e 20 (mobilidade pessoal), reforça o dever do Estado de garantir condições que possibilitem deslocamento com autonomia e segurança. A Lei Brasileira de Inclusão, nos arts. 3º e 53, também

trata da acessibilidade como direito fundamental, enquanto a Lei nº 12.764/2012 (Lei do TEA), em seu art. 3º, assegura o acesso a serviços de saúde, educação e inclusão social. O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seus arts. 3º e 4º, garante a proteção integral e a prioridade absoluta, o que inclui o acesso efetivo a serviços essenciais, reforçando que a mobilidade é parte concreta desse direito.

A restrição desse acesso compromete não apenas o direito à saúde, mas o desenvolvimento integral da pessoa.

Isso porque o desenvolvimento de pessoas com TEA está diretamente ligado à continuidade dos estímulos, ao acompanhamento especializado e à inserção social. Qualquer barreira que dificulte o deslocamento impacta não só o tratamento, mas também a autonomia, a socialização e a qualidade de vida. Trata-se de um efeito que ultrapassa o aspecto individual, atingindo também a família e todo o contexto social em que essa pessoa está inserida.

A Constituição Federal, em seu art. 227, ao tratar da proteção integral, reforça a prioridade absoluta no caso de crianças e adolescentes, o que se aplica diretamente a muitos casos de TEA. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em seu art. 7º, assegura proteção específica às crianças com deficiência, enquanto o art. 25 garante o direito à saúde sem discriminação. A Lei Brasileira de Inclusão, no art. 8º, estabelece o dever do Estado de assegurar a efetivação dos direitos fundamentais, e a Lei do TEA reafirma esses direitos ao reconhecer a pessoa com autismo como pessoa com deficiência para todos os efeitos legais. O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seus arts. 7º e 11, assegura o direito à vida, à saúde e ao atendimento integral, o que inclui condições concretas para acesso a tratamentos, não sendo possível dissociar esse direito da garantia de locomoção.

Além disso, a análise dessa realidade deve considerar princípios fundamentais que orientam tanto o Direito Constitucional quanto o Direito Tributário. A dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) exige que o Estado promova condições reais de vida, enquanto a igualdade material (art. 5º, caput, CF) impõe tratamento diferenciado para quem se encontra em situação de vulnerabilidade. No campo tributário, esses valores se refletem na capacidade contributiva (art. 145, §1º, CF) e na isonomia tributária (art. 150, II, CF), que não permitem ignorar as particularidades de cada situação.

O Código Tributário Nacional, ao tratar da interpretação das normas no art. 108, reforça a necessidade de utilização dos princípios gerais do direito público, o que inclui a proteção dos direitos fundamentais. A mobilidade, nesse contexto, deve ser compreendida como um elemento indispensável para a inclusão

social, e não como um fator secundário. O Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente em seu art. 6º, orienta que a interpretação de todas as normas deve priorizar a proteção integral, o que reforça a necessidade de uma leitura que favoreça o desenvolvimento pleno da criança e do adolescente com TEA. Assim, qualquer leitura normativa que desconsidere essa centralidade acaba por se afastar da própria finalidade do ordenamento jurídico, que é promover justiça, inclusão e dignidade.

6 LIMITES DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA

A Administração Pública deve atuar conforme a Constituição. A legalidade, isoladamente, não é suficiente.

Isso porque a atuação estatal não pode se limitar ao cumprimento frio da lei. A Constituição Federal estabelece, no art. 37, caput, que a Administração Pública deve obedecer não apenas à legalidade, mas também aos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios ampliam o dever estatal, exigindo uma atuação comprometida com resultados justos e socialmente adequados. A legalidade, portanto, não pode ser compreendida de forma isolada, mas integrada a um conjunto de valores que orientam a atuação administrativa.

Além disso, o próprio Estado Democrático de Direito, previsto no art. 1º da Constituição Federal, impõe limites materiais à atuação da Administração. Isso significa que não basta agir conforme a lei em sentido estrito; é necessário agir em conformidade com a Constituição e com os direitos fundamentais, que possuem aplicação imediata, conforme o art. 5º, §1º. Assim, a atuação administrativa deve sempre buscar coerência com a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e com a promoção do bem de todos (art. 3º, IV, CF).

Decisões que ignoram o contexto concreto podem ser formalmente válidas, mas materialmente injustas.

Essa constatação revela a diferença entre legalidade formal e justiça material. Quando a Administração desconsidera as circunstâncias reais que envolvem a aplicação da norma, ela pode até produzir decisões juridicamente corretas sob o ponto de vista técnico, mas que falham em cumprir a função social do Direito. O Direito Administrativo contemporâneo já não admite uma atuação automática e desvinculada da realidade, exigindo sensibilidade e responsabilidade na tomada de decisões.

A Constituição Federal, ao assegurar o devido processo legal no art. 5º, inciso LIV, e o contraditório e a ampla defesa no inciso LV, reforça a necessidade

de decisões fundamentadas e coerentes com a realidade dos fatos. Além disso, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, derivados do próprio Estado de Direito (art. 1º, caput, CF), funcionam como critérios de controle da atuação administrativa, evitando excessos e garantindo equilíbrio. Esses princípios exigem que a decisão seja adequada, necessária e proporcional em relação aos seus efeitos.

Nesse contexto, a atuação administrativa deve ser compreendida como um instrumento de concretização de direitos, e não apenas de aplicação de normas. O administrador público não atua de forma neutra, mas como agente responsável por dar efetividade aos valores constitucionais, especialmente quando estão em jogo direitos fundamentais.

O princípio da supremacia do interesse público não pode ser utilizado para justificar decisões que desconsiderem a dignidade da pessoa humana ou que gerem exclusão social. Pelo contrário, ele deve ser interpretado em conjunto com a proteção dos direitos fundamentais. A Constituição Federal, ao estruturar a ordem jurídica, estabelece limites claros para o exercício do poder estatal, exigindo que toda atuação seja orientada pela justiça, pela inclusão e pelo respeito à pessoa. Dessa forma, a Administração Pública encontra seus limites não apenas na lei, mas, sobretudo, na Constituição e nos valores que ela consagra.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A isenção de IPVA deve ser interpretada como instrumento de inclusão social.

A aplicação rígida da norma compromete sua finalidade, sendo necessária interpretação conforme a Constituição.

Ao longo deste estudo, ficou evidente que a tributação, quando analisada de forma isolada, perde sua conexão com a realidade social que deveria regular. A isenção de IPVA destinada às pessoas com deficiência, especialmente àquelas com Transtorno do Espectro Autista, não pode ser compreendida como mera liberalidade estatal, mas como expressão concreta de um projeto constitucional comprometido com a dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, III, da Constituição Federal, e com a redução das desigualdades, conforme o art. 3º, I e IV.

Nesse sentido, a interpretação da norma tributária deve necessariamente dialogar com os princípios da capacidade contributiva (art. 145, §1º, CF), da isonomia tributária (art. 150, II, CF) e da vedação ao efeito confiscatório (art. 150, IV, CF), evitando que a aplicação formal da lei produza resultados incompatíveis com a justiça fiscal. O Código Tributário Nacional, embora estabeleça diretrizes

como a interpretação literal das isenções (art. 111, II), não afasta a necessidade de leitura sistemática à luz da Constituição, especialmente considerando o art. 108, que permite a integração por princípios gerais do direito público.

A análise também demonstra que a mobilidade, no contexto do TEA, não é um elemento acessório, mas condição essencial para o acesso à saúde, à educação e à inclusão social. A Constituição Federal, em seus arts. 196 e 227, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a Lei Brasileira de Inclusão e a Lei nº 12.764/2012 convergem ao reconhecer que a proteção da pessoa com deficiência exige medidas concretas que viabilizem sua participação plena na sociedade. O Estatuto da Criança e do Adolescente reforça essa diretriz ao assegurar a proteção integral e a prioridade absoluta, evidenciando que qualquer interpretação normativa deve favorecer o desenvolvimento pleno da pessoa.

Além disso, restou demonstrado que a atuação administrativa encontra limites não apenas na legalidade, mas na própria Constituição. O art. 37 da Constituição Federal impõe à Administração Pública a observância de princípios que ultrapassam a mera conformidade formal, exigindo decisões pautadas na razoabilidade, proporcionalidade e eficiência. Dessa forma, a legalidade, quando dissociada dos direitos fundamentais, revela-se insuficiente para garantir justiça material.

Diante desse cenário, sustenta-se que a interpretação constitucional da isenção de IPVA deve priorizar sua finalidade social, reconhecendo-a como instrumento de inclusão e não como obstáculo. A leitura restritiva da norma, baseada exclusivamente em critérios objetivos e descontextualizados, compromete a efetividade dos direitos fundamentais e esvazia o próprio sentido da política pública.

Conclui-se, portanto, que a efetivação dos direitos das pessoas com Transtorno do Espectro Autista exige uma atuação estatal comprometida com a realidade social, capaz de superar o formalismo excessivo e promover soluções que garantam dignidade, mobilidade e inclusão. Mais do que aplicar a lei, é necessário concretizar a Constituição.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. **Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 ago. 2009.
- BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 out. 1966.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990.
- BRASIL. Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012. **Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 dez. 2012.
- BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. **Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 2015.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- RONDÔNIA (Estado). **Decreto nº 9.963**, de 29 de maio de 2002. Regulamento do IPVA. Diário Oficial do Estado de Rondônia, Porto Velho, RO, 29 maio 2002.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

Diabetes mellitus e o desafio do envelhecimento na amazônia ocidental: diretrizes de monitoramento e prevenção como vetores de desenvolvimento regional

Diabetes mellitus and the challenge of aging in the western amazon: monitoring and prevention guidelines as vectors for regional development

Rodolfo Teixeira Fernandes¹

RESUMO

Introdução: A crescente prevalência e os altos níveis de morbimortalidade tornam o diabetes um grave desafio de saúde pública e um entrave ao desenvolvimento regional na Amazônia Ocidental, especialmente diante do envelhecimento populacional. **Objetivo:** Analisar a prevalência de Diabetes Mellitus tipo 2 (DM2) em idosos de Porto Velho/RO, utilizando os dados clínicos como indicadores para a proposição de diretrizes de monitoramento e políticas públicas fundamentadas nos critérios de sustentabilidade e desenvolvimento humano. **Materiais e Métodos:** Realizou-se uma pesquisa documental retrospectiva (2021-2022) em um laboratório de análises clínicas, cujos resultados foram analisados sob a perspectiva teórica do Desenvolvimento como Liberdade (Amartya Sen) e dos pilares de sustentabilidade social (ESG/ODS). **Resultados:** Dos 415 idosos analisados, 205 foram diagnosticados com DM2, revelando uma disparidade de gênero crítica: 89,1% dos casos eram mulheres, indicando uma vulnerabilidade acentuada e uma possível subnotificação masculina. **Conclusões:** A análise evidencia a urgência de um modelo de intervenção regional que integre o monitoramento metabólico à gestão de políticas públicas. Conclui-se que o fortalecimento de diretrizes voltadas ao envelhecimento ativo não é apenas uma ação de saúde, mas um vetor essencial para a expansão das capacidades humanas e a sustentabilidade socioeconômica na Amazônia Ocidental.

Palavras-chave: Amazônia Ocidental; Políticas Públicas; Desenvolvimento Regional; Diabetes Mellitus; ESG e ODS.

¹ Graduação em Direito pela Universidade Luterana do Brasil, Pós Graduação em Gestão Cartorária pela Escola da Magistratura de Rondônia e em Planejamento Estratégico na Gestão Pública pelo Instituto Federal de Rondônia. Discente do curso de Medicina, no 4 ano da Faculdade Metropolitana - Grupo Aparício Carvalho. Áreas de atuação: gestão pública, liderança, comunicação, consultoria jurídica, elaboração de legislação e contratos/convênios públicos, relações públicas, advocacia cível e administrativo, docente da Secretaria de Justiça do Estado de Rondônia e pela Escola da Magistratura de Rondônia.

ABSTRACT

Introduction: The increasing prevalence and high levels of morbidity and mortality make diabetes a severe public health challenge and a barrier to regional development in the Western Amazon, especially in the context of population aging. **Objective:** To analyze the prevalence of type 2 Diabetes Mellitus (T2DM) in elderly individuals in Porto Velho/RO, using clinical data as indicators for proposing monitoring guidelines and strategic public policies grounded in sustainability and human development criteria. **Materials and Methods:** A retrospective documentary research (2021-2022) was conducted in a clinical analysis laboratory, and the results were analyzed under the theoretical perspective of Development as Freedom (Amartya Sen) and the pillars of social sustainability (ESG/SDG). **Results:** Of the 415 elderly individuals analyzed, 205 were diagnosed with T2DM, revealing a critical gender disparity: 89.1% of cases were women, indicating marked vulnerability and potential male underreporting. **Conclusions:** The analysis highlights the urgency of a regional intervention model that integrates metabolic monitoring into public policy management. It is concluded that strengthening guidelines for active aging is not merely a health action, but an essential vector for expanding human capabilities and ensuring socioeconomic sustainability in the Western Amazon.

Keywords: Western Amazon; Public Policy; Regional Development; Diabetes Mellitus; ESG and SDG.

1 INTRODUÇÃO

O diabetes é uma das principais doenças crônicas que acometem a população, principalmente, os idosos. A crescente prevalência e os altos níveis de morbimortalidade tornam o diabetes um grave problema de saúde pública nos países em desenvolvimento frente aos incrementos na expectativa de vida, uma vez que a prevalência da doença aumenta com a idade (Stopa *et al.*, 2019).

Sob a ótica do desenvolvimento como expansão das liberdades reais, a presença de patologias crônicas não controladas representa uma privação de capacidades básicas, limitando o que o indivíduo idoso pode ser ou fazer no contexto em que vive (Hecktheuer; Nantes, 2023). Destaca-se também que o monitoramento eficaz do Diabetes Mellitus na Amazônia Ocidental alinha-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especificamente ao ODS 3, que busca garantir uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades (Santos e Matos, 2024).

Dados sobre a morbimortalidade relacionada ao diabetes evidenciam a relevância desta enfermidade como um desafio de saúde pública em escala global; estima-se que aproximadamente uma em cada cinco pessoas com idades entre 65 e 69 anos conviva com o diabetes, totalizando cerca de 136 milhões de indivíduos (Garces *et al.*, 2018). A implementação de diretrizes para o diabetes incorpora critérios de sustentabilidade social, conforme discutido por Santos e Matos (2024), ao fortalecer a governança pública e a responsabilidade social frente às populações vulneráveis da Amazônia.

Estimativas apontam que até o ano de 2030, o número de pessoas com mais de 65 anos que possuem diabetes alcançará a marca de 195,2 milhões, e esse número aumentará para 276,2 milhões até 2045. Esse crescimento contínuo é atribuído principalmente ao aumento do diabetes mellitus tipo 2, que corresponde a 90% a 95% dos casos e afeta predominantemente adultos e idosos (Forti *et al.*, 2019).

A prevalência do diabetes em escala global é influenciada por uma interação complexa de diversos fatores, como socioeconômicos, demográficos, ambientais, genéticos e comportamentais. O aumento na adoção de estilos de vida pouco saudáveis, como dietas não saudáveis e sedentarismo, resultando em obesidade, juntamente com o processo de urbanização progressiva, desempenham um papel significativo no crescimento da incidência e prevalência do diabetes em todo o mundo (Coelho *et al.*, 2021).

Na Amazônia Ocidental, esses fatores são agravados por desafios logísticos e disparidades no acesso a serviços de saúde, o que pode caracterizar um processo de desenvolvimento humano comprometido pela desigualdade na distribuição de capacidades básicas (Hecktheuer; Nantes, 2023).

Embora o envelhecimento não esteja necessariamente associado à doença, é comum observar nos idosos uma maior vulnerabilidade clínico-funcional e uma maior propensão a desenvolver doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) (Alencar *et al.*, 2021).

Quanto à prevalência de diabetes entre idosos brasileiros, os dados do Programa Nacional de Saúde (PNS) de 2013 e 2019 revelaram que, na faixa etária de 65 a 74 anos, as taxas foram de 17,7% e 19,9%, respectivamente. Para aqueles com mais de 75 anos, os valores foram de 19,5% e 21,1%, não apresentando um aumento significativo ao longo desse período (SBD, 2020).

De acordo com Malta *et al.* (2021), as prevalências identificadas em estudos populacionais permitem visualizar a relevância das complicações crônicas resultantes do diabetes, além de destacar a magnitude do impacto da doença sobre os idosos, seus familiares, os serviços de saúde e a sociedade em geral.

Essa análise torna-se imperativa para o desenvolvimento regional, uma vez que a saúde é um vetor de produtividade e bem-estar; ignorar a magnitude dessas patologias em áreas periféricas equivale a fomentar um “desenvolvimento às avessas”, onde o crescimento econômico não se traduz em melhoria da qualidade de vida e liberdade real para a população senescente (Hecktheuer; Nantes, 2023).

O problema de pesquisa relacionado ao tema “Diabetes Mellitus e o desafio do envelhecimento na Amazônia Ocidental: diretrizes de monitoramento e prevenção como vetores de desenvolvimento regional” reside na escassez de dados atualizados que integrem a análise clínica à gestão de políticas públicas eficazes para os idosos dessa região. Existe uma lacuna na compreensão de como o monitoramento regular e as medidas preventivas podem atuar como instrumentos de promoção da liberdade individual e sustentabilidade dos sistemas de saúde regionais.

Essa abordagem de estudo remete à seguinte questão norteadora da pesquisa: Qual é a prevalência de diabetes mellitus em idosos em Porto Velho/RO e de que maneira o estabelecimento de diretrizes estratégicas de monitoramento pode contribuir para o desenvolvimento regional da Amazônia Ocidental? A incidência de novos casos de diabetes entre os idosos é uma medida importante para avaliar o risco médio dessa população e serve como parâmetro para avaliar o impacto das medidas de prevenção adotadas (Muzy *et al.*, 2021).

Assim, a identificação dos fatores de risco fornece subsídios para a implementação de estratégias de promoção da saúde, visando reduzir a carga do diabetes em termos de custos para o Sistema Único de Saúde (SUS) e para a sociedade. Ao fortalecer as capacidades funcionais do idoso, promove-se não apenas a saúde, mas o desenvolvimento humano integral, essencial para a autonomia e cidadania na Amazônia.

A estruturação de políticas públicas para o envelhecimento ativo na região exige uma governança integrada que considere o impacto social a longo prazo, superando barreiras administrativas e promovendo o desenvolvimento regional sustentável (Santos e Matos, 2024).

Diante desse contexto, o objetivo deste estudo é estimar a prevalência e incidência de diabetes mellitus em idosos atendidos entre janeiro de 2021 e dezembro de 2022 em um laboratório popular em Porto Velho/RO, propondo, a partir desses indicadores, um enfeixamento de diretrizes para políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional da Amazônia Ocidental.

2 MATERIAS E MÉTODOS

Trata-se de uma pesquisa documental retrospectiva que foi realizada no período de janeiro 2021 a dezembro de 2022 no Laboratório Eldorado, situado na Rua: Nova Esperança, nº 2589, bairro: Caladinho no município de Porto Velho/RO.

A pesquisa documental retrospectiva é um tipo de pesquisa que utiliza fontes de dados previamente coletados, como documentos, registros, relatórios e dados históricos, para estudar fenômenos passados (Severino, 2021).

A discussão dos resultados deste estudo não se limitará à descrição estatística da prevalência do Diabetes Mellitus, para tanto adota-se um framework de análise com dimensões interdisciplinares que integra a perspectiva do desenvolvimento como liberdade (Hecktheuer e Nantes, 2023) onde os dados clínicos são interpretados como indicadores de capacidades humanas, os critérios de sustentabilidade social e governança (Santos e Matos, 2024), alinhando os achados de Porto Velho aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e às práticas de ESG na administração pública da Amazônia Ocidental.

O *framework* a seguir apresentado orienta a análise dos resultados, cruzando o achado clínico com o referencial teórico proposto.

Categoria de Análise	Indicador Clínico (Dados de Porto Velho)	Enfoque 1: Desenvolvimento como Liberdade (Sen / Hecktheuer e Nantes)	Enfoque 2: Sustentabilidade e Governança (ESG / ODS / Santos e Matos)
Capacidade e Autonomia	Prevalência de DM2 em Idosos (N=205)	O diabetes como privação de capacidade ; a doença limita a liberdade funcional do idoso na Amazônia.	ODS 3 (Saúde e Bem-Estar): O monitoramento como meta para assegurar o envelhecimento saudável regional.

Categoria de Análise	Indicador Clínico (Dados de Porto Velho)	Enfoque 1: Desenvolvimento como Liberdade (Sen / Hecktheuer e Nantes)	Enfoque 2: Sustentabilidade e Governança (ESG / ODS / Santos e Matos)
Equidade e Gênero	Disparidade de Gênero (89,1% mulheres vs 10,9% homens)	Identificação de desigualdades de acesso ; a subnotificação masculina como uma “desliberdade” de cuidado.	Pilar Social (ESG) : Promoção da equidade no atendimento público e responsabilidade social da gestão.
Sustentabilidade do Sistema	Monitoramento da Função Renal e Glicemia	A saúde como vetor de desenvolvimento ; evitar complicações para garantir a liberdade econômica.	Governança Pública : Eficiência na aplicação de recursos para reduzir custos de internações de alta complexidade.
Impacto Regional	Dados do Laboratório Local (Hub de dados)	Superação do “Desenvolvimento às Avesas” ; transformar crescimento urbano em qualidade de vida real.	Desenvolvimento Regional : Integração de critérios de sustentabilidade na gestão da saúde pública de Rondônia.

Fonte: elaborado a partir de dados da pesquisa, 2026.

Os resultados serão indicados na próxima seção e as discussões teóricas retomadas no tópico em sequência.

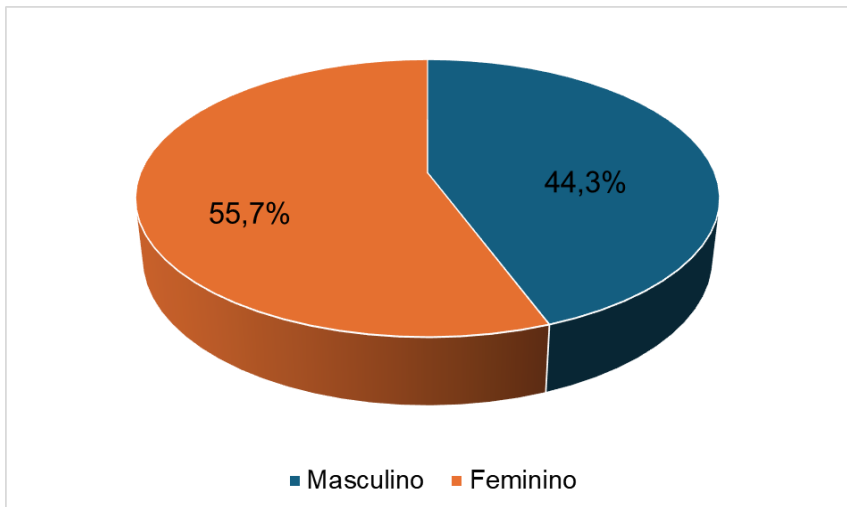
A coleta iniciou-se no mês de janeiro de 2021 a dezembro de 2022, os dados de prevalência são referentes aos indivíduos devidamente registrados no sistema e que tiveram atendimento no laboratório Eldorado, e que foram diagnosticados com diabetes mellitus não insulino-dependente, registrados no sistema sob o número de CID (cadastro internacional de doenças) E11.

Foram incluídos no estudo os indivíduos do sexo masculino e feminino com idade acima de 60 anos, registrados no banco de dados até a data especificada e nas idades determinadas. Dentre os registros ordenados através da classificação internacional de doenças (CID), foram colhidas as informações acerca da DM2. Foram excluídos do estudo indivíduos com idade inferior a 60 anos e/ou não diagnosticados com Diabetes Mellitus tipo 2.

3 RESULTADOS

Os resultados demonstraram que a população total de indivíduos cadastrados no sistema do Laboratório Eldorado no município de Porto Velho-RO, com idade acima de 60 anos foi da população total de indivíduos idosos encontrada foi de N= 415, dos quais 150 (44,3%) eram do sexo masculino e 265 (55,7%) do sexo feminino. O número total de indivíduos diagnosticados com DM2 foi de 205 pacientes sendo 50 (10,9%) do sexo masculino e 155 (89,1%) do sexo feminino. O gráfico 1 mostra a variável de acordo com o sexo dos idosos diabéticos registrados no sistema do Laboratório Eldorado no município de Porto Velho/RO.

Gráfico 1 – Sexo dos pacientes do Laboratório Eldorado. Porto Velho/2021-2022

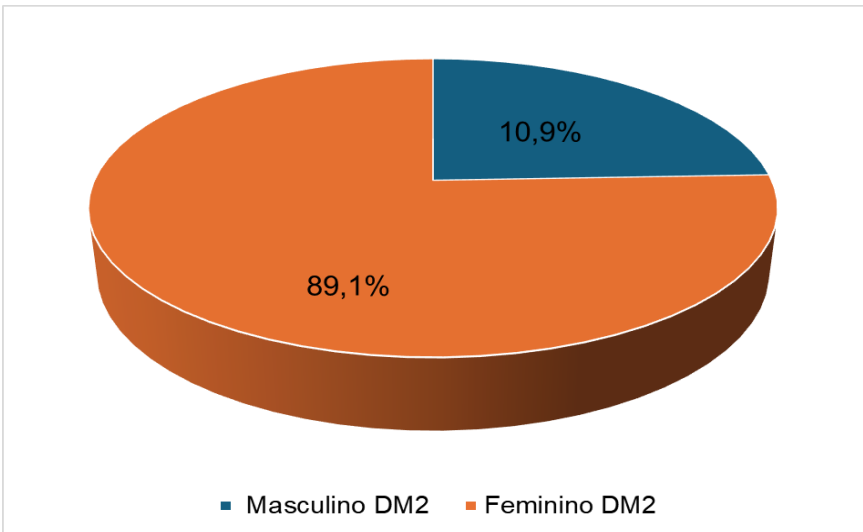


Fonte: Laboratório Eldorado, Porto Velho. 2021-2022.

O estudo contou com uma amostra de N=415 participantes, dos quais 150 (44,3%) eram do sexo masculino e 265 (55,7%) do sexo feminino. Essa distribuição de gênero proporcionou uma representação equilibrada na amostra, permitindo uma análise abrangente das características e resultados observados no estudo. Essa divisão proporcional entre homens e mulheres possibilita uma compreensão mais ampla e precisa dos dados coletados, permitindo insights valiosos sobre possíveis diferenças de gênero e suas implicações nas variáveis em estudo.

Em relação ao gráfico 2, o número total de indivíduos diagnosticados com DM2 foi de 205 pacientes sendo 50 (10,9%) do sexo masculino e 155 (89,1%) do sexo feminino

Gráfico 2 – Pacientes diagnosticados com DM2 nos anos de 2021-2022. Porto Velho-RO.



Fonte: Laboratório Eldorado, Porto Velho. 2021-2022.

O gráfico 2 apresenta uma informação quantitativa sobre o número total de indivíduos diagnosticados com Diabetes Mellitus tipo 2 (DM2), com base nos dados fornecidos pelo Gráfico 2. A proporção de pacientes do sexo masculino (10,9%) em comparação com os do sexo feminino (89,1%) indica uma disparidade significativa na distribuição por gênero dentro da amostra analisada.

Uma discussão em torno desses números poderia abordar várias questões. Por exemplo, a discrepância de gênero reflete possíveis diferenças na prevalência de DM2 entre homens e mulheres. Estudos epidemiológicos mostram que a DM2 afeta mais frequentemente as mulheres do que os homens em muitas populações, e isso pode ser atribuído a fatores biológicos, sociais e comportamentais.

Além disso, a disparidade de gênero na prevalência de DM2 pode ser influenciada por diferenças nos padrões de busca por cuidados de saúde entre homens e mulheres, bem como em fatores de risco específicos de gênero, como obesidade abdominal e síndrome metabólica.

Outro ponto de discussão seria a importância de entender essas diferenças de gênero na abordagem e tratamento da DM2. Por exemplo, políticas de saúde pública e estratégias de prevenção e controle da diabetes podem precisar ser adaptadas para abordar as necessidades específicas de cada gênero.

No entanto, é importante notar que essa análise depende da qualidade dos dados coletados e da representatividade da amostra estudada. Portanto, uma discussão completa exigiria uma análise mais detalhada dos métodos de coleta de dados, critérios de diagnóstico e características da população estudada.

4 DISCUSSÃO

Os dados obtidos revelam um cenário de profunda disparidade que transcende a análise clínica. Embora a amostra inicial (N=415) apresente uma distribuição de gênero relativamente equilibrada (55,7% mulheres e 44,3% homens), o perfil dos diagnósticos de Diabetes Mellitus Tipo 2 (DM2) é drasticamente assimétrico: 89,1% dos casos confirmados concentram-se no sexo feminino.

Após análise dos dados, constatou-se uma predominância significativa de idosos com diabetes mellitus tipo 2. Essa prevalência é atribuída, principalmente, às mudanças nos perfis demográfico, epidemiológico e nutricional da população brasileira ao longo do tempo.

Ao delinear as características sociodemográficas da amostra estudada, observou-se que mais da metade dos idosos diabéticos eram do sexo feminino, embora essa relação não tenha demonstrado significância com o diabetes na maioria dos anos analisados.

Essa tendência pode ser explicada pelo fenômeno da feminização do envelhecimento e pela maior consciência das mulheres em relação aos cuidados com a saúde, refletida em uma maior busca por serviços de saúde e melhor adesão ao tratamento, em comparação com os homens. Em relação à faixa etária, notou-se que os idosos com sessenta anos ou mais apresentaram uma maior prevalência de diabetes em comparação com os das outras faixas etárias.

a) A Saúde como Capacidade e o “Desenvolvimento às Avessas

Sob a perspectiva de Hecktheuer e Nantes (2023), fundamentada na teoria de Amartya Sen, o desenvolvimento de uma região como a Amazônia

Ocidental deve ser medido pela expansão das “capacidades” dos seus indivíduos. No entanto, a alta prevalência de DM2 entre as idosas de Porto Velho (155 casos) aponta para uma privação de liberdade funcional.

O fato de quase 90% dos diabéticos identificados serem mulheres sugere que o envelhecimento feminino na região está marcado por uma “liberdade às avessas”. O crescimento urbano de Porto Velho não tem garantido às idosas a segurança metabólica necessária para uma vida autônoma. Conforme os autores citados, quando o desenvolvimento regional ignora essas vulnerabilidades, ele falha em seu propósito humano, mantendo a população dependente de intervenções curativas de alto custo em vez de promover o envelhecimento ativo.

Esse padrão já foi observado em estudos anteriores e pode ser explicado pelo aumento das complicações do diabetes mellitus, o que eleva a mortalidade nessa faixa etária.

b) ODS, ESG e a Invisibilidade Masculina

A discrepância nos diagnósticos entre homens (apenas 10,9%) e mulheres (89,1%) levanta um alerta para a Sustentabilidade Social e a Governança (ESG) na saúde pública local. De acordo com Santos e Matos (2024), a eficácia das políticas públicas depende da sua capacidade de atingir metas globais, como o ODS 3 (Saúde e Bem-Estar).

A baixa incidência masculina no banco de dados do Laboratório Eldorado pode não indicar ausência de doença, mas sim uma falha de governança no rastreamento, a exemplo a dificuldade de acesso ou a falta de busca ativa para o público masculino representa um descumprimento dos critérios de responsabilidade social e equidade (Pilar Social – ESG); bem como políticas que não captam o idoso masculino geram um custo futuro maior para o SUS (hospitalizações por complicações agudas), o que fere a eficiência administrativa defendida por Santos e Matos (2024).

Segundo o Ministério da Saúde (2021) o monitoramento adequado e a prevenção do diabetes mellitus em idosos são essenciais para garantir uma melhor qualidade de vida e prevenir complicações associadas a essa condição. Neste estudo, serão abordados os principais aspectos do monitoramento e prevenção

da diabetes mellitus em idosos, destacando a importância dessas práticas para a saúde dessa população.

Conforme Streb *et al.* (2020) descreve que o monitoramento adequado é uma parte fundamental do cuidado com os idosos com diabetes mellitus. O monitoramento regular da glicemia é essencial para o manejo adequado da doença e para evitar complicações, como hiperglicemia e hipoglicemia. Existem várias formas de monitorar a glicemia em idosos, incluindo a medição da glicemia de jejum, a glicemia pós-prandial e a hemoglobina glicada (HbA1c).

a) Modelagem de políticas públicas considerando o contexto regional

Os resultados sustentam a necessidade de um enfeixamento de políticas públicas que utilize o monitoramento laboratorial como vetor de desenvolvimento, bem como focar no pilar de sustentabilidade social para mitigar a sobrecarga do sistema de saúde, com base no controle da glicemia como uma meta de desenvolvimento regional.

Como resultado da pesquisa de Menezes *et al.* (2014), é importante que os idosos com diabetes mellitus sejam instruídos sobre a importância do monitoramento da glicemia e sejam capazes de realizar as medições de forma adequada, ou contar com o apoio de cuidadores ou profissionais de saúde para auxiliá-los nesse processo.

Salientando esse estudo, Sousa *et al.* (2021) expõem que além do monitoramento da glicemia, é importante avaliar regularmente a função renal e a pressão arterial em idosos com diabetes mellitus. A disfunção renal é uma complicação comum da diabetes e pode progredir mais rapidamente em idosos devido a outros fatores de risco associados ao envelhecimento.

a) Prevenção e Monitoramento como Instrumentos de Liberdade e Sustentabilidade

A avaliação da função renal por meio de exames laboratoriais, como a creatinina sérica e a taxa de filtração glomerular, é essencial para identificar

precocemente qualquer comprometimento renal e iniciar intervenções apropriadas (Battini, 2018). Sob o prisma do Desenvolvimento como Liberdade, o monitoramento laboratorial rigoroso em Porto Velho funciona como uma ferramenta de manutenção das “capacidades funcionais”.

De acordo com Hecktheuer e Nantes (2023), a detecção precoce de complicações renais evita que o idoso caia em um estado de dependência extrema, removendo uma das maiores “desliberdades” causadas pela cronicidade do DM2 na Amazônia.

Em relação à prevenção, a adoção de hábitos de vida saudáveis e a identificação precoce de fatores de risco são estratégias fundamentais (Muzy *et al.*, 2021). No contexto da Sustentabilidade Social e Governança (ESG), a prevenção primária deixa de ser uma escolha individual e torna-se uma meta de gestão pública. Conforme Santos e Matos (2024), políticas de saúde que enfatizam a prevenção alinham-se ao ODS 3 (Saúde e Bem-Estar), garantindo que o desenvolvimento regional de Rondônia não seja sobrecarregado por custos evitáveis de tratamentos de alta complexidade.

No que tange à prevenção prática, algumas abordagens devem ser coordenadas como políticas públicas integradas de segurança alimentar e sustentabilidade, controle de peso e envelhecimento ativo e gestão de comorbidades e governança clínica.

Uma alimentação equilibrada, rica em nutrientes e baixa em açúcares, é a base para a prevenção (BATTINI, 2018). No âmbito do desenvolvimento regional, isso implica em fomentar mercados locais que facilitem o acesso do idoso a alimentos frescos, combatendo a insegurança alimentar que gera a “liberdade às avessas” mencionada por Hecktheuer e Nantes (2023).

O controle do peso e a prática regular de atividade física melhoram a sensibilidade à insulina e o equilíbrio metabólico (BATTINI, 2018). Incentivar estilos de vida ativos para idosos na Amazônia Ocidental é uma forma de responsabilidade social (Pilar S do ESG), promovendo a autonomia física como um vetor de dignidade humana.

A prática regular de atividade física é fundamental na prevenção da diabetes mellitus em idosos. A atividade física pode melhorar a sensibilidade à insulina, ajudar no controle do peso, promover o bom funcionamento do sistema cardiovascular e contribuir para o equilíbrio metabólico (Battini, 2018).

É primordial que os idosos sejam incentivados a realizar atividades físicas adequadas à sua condição de saúde e capacidade física, sempre com a supervisão de um profissional de saúde. O controle da pressão arterial é um fator de risco para o desenvolvimento da diabetes mellitus em idosos (Alencar *et al.*, 2021).

O controle da pressão arterial e a identificação de fatores genéticos e metabólicos (obesidade, dislipidemia) são cruciais (Alencar *et al.*, 2021; SOUSA *et al.*, 2021). A medição regular da pressão e o uso racional de medicamentos exigem uma governança pública eficiente que integre a atenção primária e os laboratórios de diagnóstico, como preconizado por Santos e Matos (2024) ao discutirem a eficácia administrativa.

Na identificação e controle de fatores de risco, é importante identificar e controlar outros fatores de risco associados ao desenvolvimento da diabetes mellitus em idosos, como a presença de histórico familiar da doença, a presença de outras doenças crônicas como obesidade, dislipidemia e síndrome metabólica, e a utilização de medicamentos que possam aumentar o risco de diabetes mellitus (SOUSA *et al.*, 2021).

A prevenção do diabetes mellitus na população idosa de Porto Velho é um imperativo para garantir uma melhor qualidade de vida e evitar complicações. Ao transformar o “estilo de vida saudável” em uma diretriz de política pública estratégica, a região da Amazônia Ocidental deixa de tratar apenas a doença e passa a investir na expansão das liberdades reais de seus cidadãos, assegurando a sustentabilidade do sistema de saúde e o desenvolvimento humano integral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo permitiu identificar que a prevalência de Diabetes Mellitus Tipo 2 (DM2) em idosos atendidos em Porto Velho/RO transita de um diagnóstico clínico para um complexo desafio de governança e desenvolvimento regional na Amazônia Ocidental. Os dados revelaram que o envelhecimento na capital rondoniense é marcado por uma profunda assimetria de gênero, onde 89,1% dos diagnósticos concentram-se em mulheres, evidenciando uma vulnerabilidade que exige respostas que ultrapassem o ambiente laboratorial.

Impactos na Saúde Pública e Governança (ODS/ESG), do ponto de vista da saúde pública, a identificação de 205 pacientes diabéticos em uma amostra

de 415 idosos reforça a necessidade de um sistema de vigilância epidemiológica contínuo e integrado. Sob a ótica de Santos e Matos (2024), a gestão dessas doenças crônicas é um imperativo de Sustentabilidade Social (Pilar S do ESG).

A ausência de um monitoramento eficaz da função renal e do controle glicêmico não apenas onera o Sistema Único de Saúde (SUS) com interações de alta complexidade, mas também representa uma falha de governança pública frente às metas do ODS 3 (Saúde e Bem-Estar). O estudo demonstra que o laboratório popular atua como um sensor estratégico para a formulação de políticas que visem a eficiência administrativa e a responsabilidade social.

Impactos Sociais e o Desenvolvimento como Liberdade, no âmbito social, o trabalho fundamenta-se na premissa de que o desenvolvimento regional não deve ser mensurado apenas pelo crescimento econômico, mas pela expansão das liberdades reais dos cidadãos.

Conforme discutido à luz de Hecktheuer e Nantes (2023), o diabetes não controlado em idosos rondonienses configura uma “liberdade às avessas”, pois a cronicidade da doença e suas complicações privam o indivíduo de sua autonomia e capacidade de agência. A prevalência feminina acentuada sugere que as políticas de desenvolvimento regional devem ser sensíveis ao gênero, promovendo redes de apoio que garantam à mulher idosa amazônida o direito ao envelhecimento ativo e digno.

A principal contribuição deste estudo para o desenvolvimento regional reside na proposta de um “enfeixamento de políticas públicas”. Propõe-se que os dados clínicos locais sejam utilizados como vetores para diretrizes estratégicas que incluam o fortalecimento da atenção primária com foco no rastreamento masculino, combatendo a invisibilidade identificada nos dados; a implementação de programas de segurança alimentar baseados na biodiversidade regional para o controle metabólico e a integração entre o setor privado (laboratórios) e o setor público para a criação de um observatório regional de doenças crônicas.

Conclui-se que o enfrentamento do diabetes na Amazônia Ocidental é uma peça-chave para a sustentabilidade regional. Ao tratar a saúde do idoso como um investimento em capital humano e liberdade, a gestão pública em Porto Velho pode transformar indicadores clínicos em progresso social real, garantindo que o desenvolvimento de Rondônia seja, acima de tudo, humano, sustentável e inclusivo.

REFERÊNCIAS

ABIB HECKTHEUER, P.; ALVES NANTES, R.; DE ASSUMPÇÃO BARROSO, L. P. O desenvolvimento como liberdade às comunidades ribeirinhas e aos povos tradicionais: uma revisão sistemática. **Revista Esmat**, [S. l.], v. 17, n. 30, p. 177–196, 2025. DOI: 10.29327/270098.17.30-9. Disponível em: https://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/733 . Acesso em: 13 fev. 2026.

ALENCAR, L.P.L et al. Atuação do profissional enfermeiro no cuidado à pessoa com diabetes mellitus: reflexões à luz da teoria do cuidado humano, **Rev. Saúde. Com** 2021; 17(3):2267-2276. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/rsc/article/view/7649/6173>. Acesso em: 26 mar. 2023.

ARRUDA, G.O; SCHMIDT, D.B; MARCON, S.S. Internações por diabetes mellitus e a Estratégia Saúde da Família, Paraná, Brasil, 2000 a 2012. **Ciência Saúde Coletiva** 2018; 23:543-52. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fen/article/view/55083>. Acesso em: 01 abr. 2023.

BATTINI, M.R. Diabetes mellitus tipo I. In: V Congresso Multiprofissional em Saúde, Centro Universitário UniFil. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, Três, 2018; 14(2): 36-42. Disponível em: www.https://acervomais.com.br. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Estratégia para o cuidado da pessoa com doença crônica: diabetes mellitus** 2021. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/estrategias_cuidado_pessoa_diabetes_mellitus_cab36.pdf. Acesso em: 08 abr. 2023. Acesso em: 03 abr. 2023.

COELHO, A.B et al. Emergências hiperglicêmicas e seus impactos na sala de emergência: uma revisão de literatura. **Brazilian Journal of Health Review**, v. 4, n. 4, p. 15103-15114, 2021. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/anima/23605/1/tcc%20ii%20-%20ana%20karinna%20e%20milton%20henrique.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

FORTI, A.C et al. **Diretrizes da Sociedade Brasileira de Diabetes 2019-2020**. São Paulo, SP: Clannad, 2019. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/anima/23605/1/tcc%20ii%20-%20ana%20karinna%20e%20milton%20henrique.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2023.

GARCES, T.S et al. Tendência de mortalidade por diabetes mellitus. **Rev. enferm. UFPE on line**, p. 3231-3238, 2018. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/anima/23605/1/tcc%20ii%20-%20ana%20karinna%20e%20milton%20henrique.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

GIL, A.C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 9 ed. Rio de Janeiro: Atlas. 2018.

LAKATOS, E.M; MARCONI, M.A de. **Técnicas de Pesquisa**. 7 ed. Editora: Atlas, São Paulo, 2018.

MALTA, D.C et al. Prevalência de diabetes mellitus determinada pela hemoglobina glicada na população adulta brasileira, Pesquisa Nacional de Saúde. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 22, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/anima/23605/1/tcc%20ii%20-%20ana%20karinna%20e%20milton%20henrique.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

MENEZES, T.N et al. Diabetes mellitus referido e fatores associados em idosos residentes em Campina Grande, Paraíba. **Revista Brasileira Geriatria e Gerontologia**., Rio de Janeiro, 2014; 17(4):829-839. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fen/article/view/55083>. Acesso em: 02 abr. 2023.

MUZY, J et al. Prevalência de Diabetes Mellitus e suas complicações e caracterização das lacunas na atenção à saúde a partir da triangulação de pesquisas. **Cad Saúde Pública**. 2021;37(5):e00076120. Disponível em:https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/56682/jessica_muzy_rodrigues_ensp_dout_2022.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 14 mar. 2023.

NEVES, R.G et al. Estrutura das unidades básicas de saúde para atenção às pessoas com diabetes: Ciclos I e II do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade. **Caderno Saúde Pública**, 2018; 34:e000723. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fen/article/view/55083>. Acesso em: 03 abr. 2023.

RIBEIRO DOS SANTOS, Eduardo; MATOS, Gleimíria Batista da Costa. Políticas públicas e sustentabilidade: avaliação sistemática dos critérios esg e ods em contratos administrativos no TJRO. **Revista da Emeron**, Porto Velho, RO, n. 34, p. 15–30, 2024. DOI: 10.62009/Emeron.2764.9679n34/2024/289/p15-30. Disponível em: <https://periodicos.emeron.edu.br/index.php/emeron/article/view/289> . Acesso em: 13 fev. 2026.

SBD. Sociedade Brasileira de Diabetes. **Diretrizes da Sociedade Brasileira de Diabetes**. São Paulo: Clannad, 2022. Disponível em: <https://diretriz.diabetes.org.br/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SOUSA, A.P.M et al. Prevalência e fatores associados ao excesso de peso em adultos nas capitais e no Distrito Federal, Brasil, 2019. **Revista Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, 30(3): e2020838, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fen/article/view/55083>. Acesso em: 04 abr. 2023.

STOPA, S.R et al. Uso de serviços de saúde para controle da hipertensão arterial e do diabetes mellitus no município de São Paulo. **Revista Bras. Epidemiol**. 2019, 22(1); 1-15. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbegg/a/4dyfjQrJ66CtRfQtWQJmtHQ/?format=pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

STREB, A.R et al. Associação entre a prática de atividade física em diferentes domínios e o uso de insulina em adultos e idosos com diabetes no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 25(11):4615-4622, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fen/article/view/55083>. Acesso em: 31 mar. 2023.