

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**

**RENATA SANCHEZ GUIDUGLI GUSMÃO**

**A JUSTIÇA RESTAURATIVA E SUA APLICAÇÃO AOS CONFLITOS  
AMBIENTAIS E SOCIOAMBIENTAIS: UMA ANÁLISE DO CASO DA VILA DOS  
CRIADORES EM SANTOS**

**SANTOS - SP**

**2023**

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**

**RENATA SANCHEZ GUIDUGLI GUSMÃO**

**A JUSTIÇA RESTAURATIVA E SUA APLICAÇÃO AOS CONFLITOS  
AMBIENTAIS E SOCIOAMBIENTAIS: UMA ANÁLISE DO CASO DA VILA DOS  
CRIADORES EM SANTOS**

Dissertação apresentada à Universidade Católica de Santos, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, para a obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

Linha de pesquisa: Direito Ambiental

Orientador: Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas

**SANTOS - SP**

**2023**

[Dados Internacionais de Catalogação]  
Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos  
Viviane Santos da Silva - CRB 8/6746

G982j Gusmão, Renata Sanchez Guidugli  
A justiça restaurativa e sua aplicação aos conflitos ambientais e socioambientais : uma análise do caso da vila dos criadores em Santos / Renata Sanchez Guidugli Gusmão ; orientador Gilberto Passos de Freitas. -- 2023.  
110 f.; 30 cm  
  
Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de Santos - Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Ambiental, 2023  
Inclui bibliografia  
  
1. Justiça restaurativa. 2. Crimes difusos. 3. Direito 4. Questão socioambiental. 5. Vítimas. 6. Judicialização. I. Freitas, Gilberto Passos de - 1938. II. Título.

CDU: Ed. 1997 -- 340(043.3)

**RENATA SANCHEZ GUIDUGLI GUSMÃO**

**A JUSTIÇA RESTAURATIVA E SUA APLICAÇÃO AOS CONFLITOS  
AMBIENTAIS E SOCIOAMBIENTAIS: UMA ANÁLISE DO CASO DA VILA DOS  
CRIADORES EM SANTOS**

Dissertação apresentada à Universidade Católica de Santos, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, para a obtenção do título de Mestre em Direito na área de concentração Direito Ambiental.

Santos, xx de xxxxxxxxx de 2023.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas (orientador)  
Instituição: Universidade Católica de Santos

---

Prof. Dr. Wallace Paiva Martins Junior  
Instituição: Universidade Católica de Santos

---

Prof.<sup>a</sup>. Dra.<sup>a</sup> Verônica Scriptorre Freire e Almeida  
Instituição: Universidade Santa Cecília

## **AGRADECIMENTOS**

Certamente vou me esquecer de alguém, já que me parece uma tarefa impossível lembrar todos aqueles que merecem agradecimento pela conclusão desta etapa, não apenas de formação, mas uma etapa de vida. São tantas pessoas especiais que passaram comigo por este caminho até aqui, é tanta gratidão que sinto em meu coração por todas as trocas, apoio e incentivo que gostaria de iniciar estes agradecimentos horando a todos.

Agradeço a todos de onde eu vim, agradeço a todos que aqui me receberam, agradeço a todos aqueles com que convivo e convivi.

Agradeço à CAPES que me concedeu a bolsa de Mestrado.

Ao coordenador do PPGD Alcindo Fernandes Gonçalves, professor e pesquisador que admiro.

A todos os professores com os quais convivi e aprendi neste período.

Agradeço especialmente ao meu Orientador, Dr. Gilberto Passos de Freitas, meu colega de Magistratura a quem tenho muita honra e respeito, e que me acolheu como orientanda em um momento difícil de transição.

Agradeço muito à minha família, meu marido Filipe e minhas filhas Isabella e Luisa, pela paciência e compreensão com as horas de dedicação às aulas e ao estudo intenso para conclusão deste desafio.

Agradeço aos meus pais, pela força da vida e por terem me transmitido perseverança e dedicação em todos os momentos de minha vida, os quais traduzo nos estudos, no trabalho ao qual tanto me dedico e na minha família, esteio de minha vida.

## RESUMO

Este estudo investiga a aplicação da Justiça Restaurativa como um paradigma transformador na resolução de conflitos socioambientais, considerando sua abordagem não opressiva e não violenta, alinhada com os princípios da justiça ambiental. A pergunta central que orienta essa pesquisa é: "Como a Justiça Restaurativa pode ser aplicada como um paradigma transformador na resolução de conflitos socioambientais, promovendo uma abordagem não opressiva e não violenta em consonância com a justiça ambiental?"

Considera-se como hipótese que a Justiça Restaurativa tem o potencial de se estabelecer como um novo paradigma de justiça em casos de conflitos socioambientais. Através da oferta de uma alternativa eficaz e não opressiva à resposta penal tradicional, a Justiça Restaurativa promove a transformação de relacionamentos e respeita as necessidades de todas as partes envolvidas, contribuindo para a preservação do ambiente e a promoção da Cultura de Paz e Direitos Humanos. Para investigar essa hipótese, emprega-se uma abordagem metodológica baseada em revisão bibliográfica crítica e análise laboratorial de um caso concreto. A revisão bibliográfica aborda a definição da Justiça Restaurativa, teoria e métodos, destacando suas diferenças em relação à mediação. Além disso, são exploradas as possibilidades de aplicação da Justiça Restaurativa em conflitos ambientais e socioambientais, destacando sua eficácia em comparação com a judicialização. Utiliza-se o método hipotético dedutivo para demonstrar a eficácia da Justiça Restaurativa e métodos consensuais de resolução de conflitos na solução de questões socioambientais. Além disso, a análise de projetos práticos, incluindo a experiência na Vila dos Criadores em Santos, é realizada para verificar a aplicação dos métodos restaurativos em casos de crimes ambientais de menor potencial ofensivo. Ao investigar sua aplicação e eficácia em situações concretas, esta pesquisa contribui para uma compreensão mais abrangente de como a Justiça Restaurativa pode promover uma abordagem não opressiva e não violenta, alinhada com os princípios da justiça ambiental, e oferecer respostas mais satisfatórias para as vítimas de conflitos socioambientais.

**Palavras-Chave:** Justiça Restaurativa; Crimes difusos; Direito Ambiental; Questão socioambiental; Vítimas; Judicialização.

## ABSTRACT

This study investigates the application of Restorative Justice as a transformative paradigm in resolving socio-environmental conflicts, considering its non-oppressive and non-violent approach, aligned with the principles of environmental justice. The central question guiding this research is: "How can Restorative Justice be applied as a transformative paradigm in the resolution of socio-environmental conflicts, promoting a non-oppressive and non-violent approach in consonance with environmental justice?"

The hypothesis is considered that Restorative Justice has the potential to establish itself as a new justice paradigm in cases of socio-environmental conflicts. Through the provision of an effective and non-oppressive alternative to traditional penal response, Restorative Justice promotes the transformation of relationships and respects the needs of all parties involved, contributing to the preservation of the environment and the promotion of a Culture of Peace and Human Rights. To investigate this hypothesis, a methodological approach based on critical literature review and laboratory analysis of a concrete case is employed. The literature review addresses the definition of Restorative Justice, theory, and methods, highlighting its differences in relation to mediation. In addition, the possibilities for the application of Restorative Justice in environmental and socio-environmental conflicts will be explored, highlighting its efficacy compared to judicialization. The hypothetical deductive method was used to demonstrate the efficacy of Restorative Justice and consensual conflict resolution methods in solving socio-environmental issues. Furthermore, the analysis of practical projects, including experience in the Vila dos Criadores in Santos, was conducted to verify the application of restorative methods in cases of environmental crimes of lesser offensive potential. In investigating its application and efficacy in concrete situations, this research contributes to a more comprehensive understanding of how Restorative Justice can promote a non-oppressive and non-violent approach, aligned with the principles of environmental justice, and provide more satisfactory responses for the victims of socio-environmental conflicts.

**Keywords:** Restorative Justice; Diffuse crimes; Environmental Law; Socio-environmental issue; victims; Judicialization.

## LISTA DE FIGURAS E TABELAS

<b>Imagem 1:</b> Fotos aéreas da Vila dos Criadores.....	77
<b>Imagem 2:</b> Lixão da Alemoa em 1976.....	78
<b>Imagem 3:</b> Notícia do Jornal A Tribuna sobre a Visita da Câmara Judicial à Vila dos Criadores.....	80
<b>Imagem 4:</b> Trecho do processo n° 44.2019.8.26.0562.....	81
<b>Imagem 5:</b> Cronograma de Atividades – Vila dos Criadores.....	93

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

JR	-	Justiça Restaurativa
TAC	-	Termo de Ajuste de Conduta
COHAB	-	Companhia de Habitação Popular
CRAS	-	Centro de Referência de Assistência Social
CNV	-	Comunicação Não Violenta
CNJ	-	Conselho Nacional de Justiça
UNESCO	-	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
ONU	-	Organização das Nações Unidas
ECOSOC	-	Conselho Econômico e Social da ONU
PNUD	-	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1. A JUSTIÇA RESTAURATIVA.....</b>	<b>12</b>
1.1 Conceitos .....	12
1.2 Análise Histórica e Marco Normativo Nacional da Justiça Restaurativa: a Resolução CNJ n. 225/2016. ....	21
1.3 Análise do papel da vítima e suas necessidades como foco do paradigma restaurativo .	24
1.4 Metodologias e Práticas .....	32
1.4.1. A Mediação Vítima-Ofensor-MVO.....	32
1.4.2 A Conferência Vítima-Ofensor-CVO ou Conferência Restaurativa .....	33
1.4.3 Os Círculos de Construção de Paz.....	34
1.5 Diferença entre Mediação e Justiça Restaurativa.....	36
1.5.1 O Movimento da Mediação e Conciliação e o Movimento da Justiça Restaurativa: pontos de contato e identidades próprias .....	37
<b>2. APLICAÇÃO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA ÀS QUESTÕES E CONFLITOS AMBIENTAIS E SOCIOAMBIENTAIS .....</b>	<b>42</b>
2.1. A Justiça Ambiental e a resolução de conflitos.....	42
2.2. A mitigação da indisponibilidade do Bem Coletivo e a judicialização das questões ambientais .....	53
2.3. As vantagens da aplicação dos métodos alternativos de solução de conflitos .....	58
2.4 Análise das necessidades de todos os envolvidos nos conflitos ambientais e o papel da vítima sub-rogada.....	65
2.5 Experiência do Núcleo de Justiça Restaurativa de Santos/SP. ....	69
2.6 Solução pacífica dos conflitos fundiários urbanos .....	71
<b>3. ESTUDO DE CASO – A VILA DOS CRIADORES.....</b>	<b>77</b>
3.1. História da formação da Vila dos Criadores: ocupação e degradação ambiental .....	77
Imagem 1: Fotos aéreas da Vila dos Criadores.....	77
3.2. A ação civil pública e suas consequências – a questão do consequencialismo e sua aplicação nas questões envolvendo a judicialização dos conflitos ambientais.....	83
3.4. A Câmara Judicial formada para execução da sentença .....	89
3.5 A Justiça Restaurativa para solução dos conflitos na comunidade e para solução dos conflitos socioambientais .....	96

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>102</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>104</b>

## INTRODUÇÃO

Nesta pesquisa estuda-se a crescente relevância da Justiça Restaurativa, uma abordagem transformadora que se destaca como um promissor paradigma para a resolução de conflitos socioambientais. Esta abordagem, intrinsecamente alinhada aos princípios da justiça ambiental, enfatiza uma resolução não opressiva e não violenta de disputas, em um esforço para promover a justiça e a paz no contexto dos desafios socioambientais contemporâneos.

Inicialmente, é imperativo esclarecer a premissa central: "Como a Justiça Restaurativa pode ser aplicada como um paradigma transformador na resolução de conflitos socioambientais, promovendo uma abordagem não opressiva e não violenta em consonância com a justiça ambiental?" Tal indagação surge da necessidade de identificar práticas mais eficientes e equitativas na gestão de disputas socioambientais, especialmente à luz das crescentes tensões geradas pela exploração insustentável de recursos e pelas desigualdades inerentes na distribuição de benefícios e ônus ambientais.

A hipótese sugere que a Justiça Restaurativa pode, de fato, revolucionar a forma como lidamos com conflitos socioambientais. Em vez de recorrer à resposta penal tradicional, frequentemente percebida como punitiva e insatisfatória, a Justiça Restaurativa foca na restauração das relações e no reconhecimento mútuo das partes envolvidas. Através de uma metodologia de pesquisa robusta, que combina revisão bibliográfica crítica e análise prática de casos, esta pesquisa busca evidenciar o potencial da Justiça Restaurativa na promoção da justiça, preservação ambiental e fortalecimento da Cultura de Paz e Direitos Humanos.

Sob essa perspectiva, o objetivo principal deste estudo é analisar a Cultura de Paz como um pilar intrinsecamente ligado à prevenção e resolução de conflitos. Essa abordagem reflete um conjunto de valores, atitudes e comportamentos que repudiam a violência e buscam a coexistência harmoniosa entre os indivíduos e a natureza.

Neste contexto, o Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil emerge como um instrumento crucial que ressalta a importância da harmonia social e da solução pacífica das controvérsias. Assim, o compromisso com a Cultura de Paz deve ser priorizado, garantindo uma sociedade mais justa e inclusiva.

No entanto, a sociedade atual ainda é dominada por um paradigma punitivo, onde a punição é frequentemente vista como a única resposta adequada para comportamentos indesejados. Essa visão, baseada em um sistema de Direito Penal que muitas vezes falha em entregar justiça verdadeira e transformação social, tem mostrado sua ineficiência. Em contraste,

a Justiça Restaurativa propõe uma mudança radical nesse paradigma, priorizando a escuta ativa, o entendimento mútuo e a reparação harmônica das relações.

Em suma, este trabalho se dedica a explorar as potencialidades da Justiça Restaurativa como ferramenta para a construção de uma sociedade mais justa, ética e sustentável. Ao fazer isso, busca-se não apenas oferecer soluções para os conflitos socioambientais atuais, mas também cultivar uma cultura que previna futuras transgressões e promova a coexistência pacífica entre os seres humanos e o ambiente

O estudo está dividido em três capítulos: o primeiro concentra-se na conceituação da Justiça Restaurativa, seus métodos e aplicações. O segundo explora a aplicabilidade das práticas restaurativas em conflitos ambientais e socioambientais, realçando os benefícios das soluções pacíficas em relação à judicialização. Por fim, no terceiro é apresentado um estudo de caso da Vila dos Criadores, demonstrando a aplicação da Justiça Restaurativa em um conflito socioambiental complexo.

## 1. A JUSTIÇA RESTAURATIVA

*“Se a estrutura não permite diálogo,  
a estrutura há de mudar.”*

*Paulo Freire*

### 1.1 Conceitos

A Justiça Restaurativa, mesmo após um pouco mais de vinte anos de experiências e debates, não possui um conceito definido.

Para a adequada compreensão da Justiça Restaurativa e de seus objetivos, mostra-se necessário enxergar o ser humano como um ser multidimensional e relacional, bem como, que a violência é um fenômeno complexo e multifacetado, para, assim, se desvelar as suas causas profundas (SALMASO, 2020).

Todos nós, enquanto seres humanos, acreditamos necessitar de reconhecimento, tanto por parte de nossa comunidade e de nossa família como no próprio íntimo, por parte de nós mesmos, e, assim, precisamos ocupar um espaço e um lugar na sociedade que nos façam reconhecer a nós próprios com alguma finalidade no mundo e para o mundo, como “alguém” (SALMASO, 2020).

O pertencimento é uma necessidade básica, que faz o indivíduo se sentir conectado ao meio em que está inserido. Todavia, grande parte das pessoas no mundo, e também na sociedade brasileira, está inserida em sistemas de convivência humana construídos e desenvolvidos sobre bases da cultura do medo, pautados pelas diretrizes do individualismo, do utilitarismo, do consumismo e da exclusão, as quais estimulam a competição, a dominação, o afastamento e exclusão do outro, os discursos de ódio, a guerra. Em tais sistemas sociais, a identidade da pessoa, o ser “alguém” em meio ao grupo social e para si mesmo, resume-se à riqueza acumulada que permite consumir bens e ao poder sobre o outro, ideias muitas vezes interligadas e correlatas (SALMASO, 2020).

Diante disso, grande parcela da humanidade está submetida à violência, não apenas físicas ou psíquicas, mas também à violência estrutural, sem acesso a recursos e serviços que, em tese, deveriam estar disponíveis a todos, situação que acaba por colocar boa parcela da população à margem da esfera de garantia de direitos e do bem-estar, e que gera para muitos o sentimento de não pertencimento social, contexto este que se mostra como fator que propicia comportamentos de violência e transgressão (SALMASO, 2020).

A questão de justiça deve levar em conta, principalmente, os sujeitos para os quais se destina, e sendo assim o que “sentimos” em relação às injustiças. Douzinas afirma que o sentimento de injustiça que podemos ter pode ser associado a uma sensação de falta, como se nos faltasse algo, uma incompletude ou desordem, tal qual sintomas de uma “exclusão social, da dominação ou da opressão”. Assim, a justiça é por ele definida como aquilo que a sociedade não tem e deseja (DOUZINAS, 2009, p. 337).

Além disso, os danos gerados a partir dessa violência e os indivíduos a ela ligados estão submetidos a uma justiça penal, e especificamente a um processo que gera mais violência. Em respeito aos fundamentos constitucionais que traçam diretrizes ao direito pátrio, fica fácil entender e aceitar porque a violência social (conflitual e institucional) e a devida atenção para com ela devem dar-se pelo meio (estatal ou não) menos violento possível (MORAES, 2022).

Sobre esse aspecto constitucional, que podemos tomar por base para pautar a necessidade de uma justiça democrática e dialógica, Maurício Zanoide de Moraes enfatiza que

O respeito à diversidade, que é a alma mater da Constituição, por meio da relação fraterna, plural e sem preconceitos, garante que a harmonia social seja buscada de forma pacífica. Isso indica que não só a violência conflitual deve preocupar, mas também a institucional deve estar no centro dos debates. Os meios importam muito, entre os quais se insere, com força normativa e instrumental, o processo penal que é, em si, também violento (MORAES, 2022, p. 159).

Nesse aspecto da busca da não violência para solução dos conflitos, Marcelo Nalesso Salmaso nos ensina que para compreensão da Justiça Restaurativa em sua profundidade e potência

Devem ser considerados tanto os seus aspectos individuais e relacionais, sem deixar de lado a responsabilidade de cada um pela própria conduta, mas também aqueles comunitários, institucionais e sociais que contribuem para seu surgimento, com fluxos e procedimentos que cuidem de todas essas dimensões e promovam mudanças de paradigmas, bem como provendo-se espaços apropriados e adequados para que aconteçam (SALMASO, 2020).

*Prima facie*, antes da definição de um conceito de Justiça Restaurativa – ainda fluido – interessa trazer à baila a caracterização do conflito, justamente para que não se entenda que todo o conflito deve obrigatoriamente culminar numa violência, que solucionada com outra dose de violência, questões que interessam ao estudo da Justiça Restaurativa e também de outros métodos de solução pacífica de conflitos que fazem parte das metodologias adotadas pelo estudo e aplicação da Cultura de Paz.

Ressalte-se que não se pretende realizar nesta pesquisa um estudo profundo sobre o conflito e suas raízes. Todavia, resta claro que o conflito é inevitável nos grupos humanos, notadamente nas sociedades complexas em que vivemos (MORAES, 2022). Portanto, o que

resta fazer é aprender e aproveitar sua ocorrência como oportunidade de crescimento e evolução individual e comunitária (MORAES, 2022).

Os conflitos não são bons ou ruins em si mesmos, e possuem aptidão de levar os indivíduos a novas situações, que não são necessariamente ruins ou piores, cabendo aos envolvidos no conflito transformar esses momentos de crises em oportunidades de crescimento (MORAES, 2022).

Dos conflitos podem ou não decorrer situações violentas. Conflito e violência não são expressões sinônimas! Permitir que tais situações escalem níveis crescentes de violência conflitual é uma escolha ou uma omissão de todos os integrantes sociais ou comunitários, assim como deixar conflitos familiares sem cuidado pode levar a crimes mesmo entre membros de tão próximo grupo humano. A falta de decisão política correta sobre o momento e a forma de atuação nos conflitos pode nos colocar diante de ocorrências cada vez mais violentas (MORAES, 2022, p. 121).

As formas de como reagir ao conflito em geral podem ser divididas em dois grandes grupos: composição e imposição, sendo que ambas produzem uma nova situação (MORAES, 2022). Tais modos de ação sobre os conflitos ocorrem no âmbito de quaisquer núcleos humanos, desde o familiar até o social (e mesmo internacional), e ocorrem cotidianamente (MORAES, 2022).

Na composição, as partes conflitantes atuam na busca do novo equilíbrio de modo interagente, geralmente em relação horizontal ou entre iguais (MORAES, 2022). Na imposição existe prevalência de interesses e vontade de uma parte do conflito sobre a outra, podendo tal supremacia ser atingida pela força ou autoridade individual da parte prevalente ou pela intervenção de terceiro que apoie ou determine a prevalência (MORAES, 2022).

Na imposição, portanto, o conflito se resolve de forma verticalizada, sendo a decisão impingida sobre as partes submetidas, sendo que na composição não há o uso da força na busca do novo equilíbrio, o qual é atingido pela comunicação entre as partes na busca de nova harmonia (MORAES, 2022).

Nesse aspecto da composição como forma de resolução de conflito, temos as diversas formas de resolução pacífica que fazem parte do grande rol das metodologias adotadas pela Cultura de Paz, e dentre elas, a Justiça Restaurativa, não como apenas uma metodologia de resolução de conflitos pontuais, e sim como paradigma de transformação e resolução de demandas estruturais, inclusive.

A Justiça Restaurativa não se resume a um método especial voltado à resolução de conflitos – apesar de contar com um rol deles, como, por exemplo, o processo circular –, pois tem como foco principal a mudança dos paradigmas de convívio social, por meio de uma série de ações, nas esferas relacional, institucional e social, coordenadas e interligadas por princípios

de valores humanizantes, compreensão, reflexão (SALMASO, 2020), através de processos que priorizam o diálogo e que fomente a responsabilidade individual e coletiva, tratando danos e necessidades e fortalecendo a comunidade em geral.

Portanto, o objetivo final da Justiça Restaurativa é promover a construção de sociedades em que as relações sejam pautadas pelo cuidado, nas quais cada qual se sinta e seja responsável por si próprio, pelo outro e pelo meio ambiente, ou seja, instituindo a ideia de corresponsabilidade, de cooperação e de um poder com o outro, de forma a deixar de lado esse poder sobre o outro, que é causa de tanta insatisfação e violência (SALMASO, 2020). Percebe-se que quando existe o cuidado, a chance de serem causados danos, uns aos outros, diminui sensivelmente.

Esta participação comunitária na construção e base da Justiça Restaurativa incentiva e garante que representantes da comunidade possam estar presentes nas práticas restaurativas para que possam oferecer suporte às necessidades de todos os envolvidos, direta ou indiretamente, no conflito, em procedimentos como os processos circulares, prática mais adotada no Brasil. Noutra quadra, as pessoas que participam dessas práticas se motivam e levam aprendizados, passando a articular-se entre si, com a Rede de Apoio e com a comunidade para atuar na solução dos conflitos e também na sua prevenção (SALMASO, 2020).

Atentando-se para esta importante contribuição, a Justiça Restaurativa – e especificamente a metodologia do processo circular – foi eleita para tratamento das necessidades da comunidade da Vila dos Criadores em Santos, na medida em que o oferecimento de um processo dialógico em que a comunidade pode ser ouvida, trouxe o sentimento de pertencimento ao grupo, que foi ouvido pelos demais representantes da Câmara Judicial formada para trazer a solução pacífica à situação processual consolidada nos autos que tramitam – ainda – na 1ª Vara da Fazenda Pública de Santos (<sup>1</sup>).

O artigo 1º, da Resolução CNJ nº 225/2016, define a Justiça Restaurativa nos seguintes termos:

A Justiça Restaurativa constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado na seguinte forma: I) é necessária a participação do ofensor, e, quando houver, da vítima, bem como, das suas famílias e dos demais envolvidos no fato danoso, com a presença dos representantes da comunidade direta ou indiretamente atingida pelo fato e de um ou mais facilitadores restaurativos; II) as

---

<sup>1</sup> Processo n. 0023704-44.2019.8.26.0562.

práticas de Justiça Restaurativa serão coordenadas por facilitadores restaurativos capacitados em técnicas autocompositivas e consensuais de solução de conflitos próprias da Justiça Restaurativa, podendo ser servidor do tribunal, agente público, voluntário ou indicado por entidades parceiras; III) as práticas restaurativas terão como foco as necessidades de todos os envolvidos, a responsabilização ativa daqueles que contribuíram direta ou indiretamente para o fato danoso e o empoderamento da comunidade, destacando a necessidade de reparação do dano e da recomposição do tecido social rompido pelo fato danoso e as implicações para o futuro.

Em verdade, o conceito de Justiça Restaurativa (JR) ainda não está muito bem definido pelos doutrinadores que se debruçam sobre o tema, e são numerosas as suas definições.

A Justiça Restaurativa possui um conceito não só aberto como também fluido, pois vem sendo modificado assim como suas práticas, desde os primeiros estudos e experiências restaurativas (PALLAMOLLA, 2009).

Em síntese, segundo a *Law Commission of Canada* (2003), a Justiça Restaurativa se refere a um processo voltado a solucionar crimes e conflitos, que tem como foco a reparação do dano às vítimas, responsabilizando os ofensores por suas ações e engajando a comunidade em um processo de resolução de conflitos.

Howard Zehr (2020) define a Justiça Restaurativa por sua vertente processual. Para o autor, trata-se de “uma abordagem que visa promover justiça e que envolve, tanto quanto possível, todos aqueles que têm interesse numa ofensa ou dano específico, num processo que coletivamente identifica e trata os danos, necessidades e obrigações decorrentes da ofensa, a fim de restabelecer as pessoas e endireitar as coisas na medida do possível” (2020, p.54). Ressalta Zehr que a Justiça Restaurativa procura oferecer um maior equilíbrio na maneira como se vivencia a justiça.

O autor traz e reforça a importância de vermos a Justiça Restaurativa como um conjunto de princípios e valores que podem orientar a sua aplicação em diversas áreas, de forma bastante flexível, mas sempre fundamentada nesses princípios e valores como sendo o coração da Justiça Restaurativa (ARLÉ, 2021).

Assim, Arlé elucida os três princípios fundamentais que balizam a Justiça Restaurativa, segundo os quais todo crime, antes de ser uma ofensa à lei, é uma ofensa a pessoas e comunidades, que gera danos a essas, danos dos quais resultam necessidades (p. 44).

No Brasil, não há lei específica para regular a Justiça Restaurativa. Entretanto, há leis municipais que tratam da matéria, bem como vários projetos de lei em tramitação (PASSOS, 2019).

A Justiça Restaurativa tornou-se um instrumento legal oficial em 2002 pela Resolução 2002/12 das Nações Unidas pelo Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), intitulada

“Princípios Básicos para utilização de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal” (PAROLA, 2016).

Um dos primeiros marcos normativos internacionais da Justiça Restaurativa, a Resolução do Conselho Econômico e Social da ONU n. 12, de 2002, define a Justiça Restaurativa como uma “resposta ao crime que respeita a dignidade e igualdade das pessoas, constrói o entendimento e promove a harmonia social mediante a restauração das vítimas, ofensores e comunidades” (ONU, 2002).

O conceito trazido pela ONU marca o momento em que, desde os idos dos anos 70, as pessoas passaram a prestar atenção na insatisfação geral com o sistema formal de justiça criminal retributiva, pois as suas funções de prevenção geral, prevenção especial e reabilitação não estavam sendo cumpridas a contento (ARLÉ, 2021).

Nesse sentido, o primeiro conceito de Justiça Restaurativa aparece exatamente como resposta à insatisfação de todos, principalmente das vítimas de crimes, com o sistema de justiça criminal predominante hoje, ou seja, o sistema de justiça criminal meramente punitivo, também chamado retributivo (ARLÉ, 2021).

A intensidade das violências institucionais, aliada à evidente sobrecarga e disfunção do aparato criminal e processual penal, com evidente contribuição, ao menos em parte, para o aumento da própria criminalidade, e a total desconsideração pela situação da vítima nesse contexto, a comunidade afetada pelas violências criminais, fazem crescer no Brasil o movimento restaurativo (MORAES, 2022).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao editar a Resolução 225 (Resolução 225, de 31 de maio de 2016), fez emergir uma norma que passou a ser referência nacional para a Justiça Restaurativa no país. Tal resolução dispõe, em seu art. 1º, que a Justiça Restaurativa “constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência” através do qual os conflitos que causam “dano concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado [...]”, contando com a participação do ofensor e da vítima e, quando oportuno, da comunidade, através de práticas restaurativas coordenadas por facilitadores, focalizando a responsabilização do autor do ato danoso e a satisfação das necessidades de todos os envolvidos (PASSOS *apud* ORTH; GRAF, 2020, p. 55-56).

A expressão “foi cunhada na década de 1970 para descrever uma forma de resposta ao crime que se concentra principalmente em reparar o dano causado pelo ato criminoso e

restaurar, na medida do possível, a dignidade e o bem-estar de todos os envolvidos” (MARSHALL, 2011 *apud* PAROLA, 2016).

Uma das questões que envolve a Justiça Restaurativa é a participação do ofensor, do ofendido e da comunidade nas práticas, entendendo que esta última tem importante papel na solução dos conflitos. Nas questões ambientais, entende-se que é de suma importância e de grande interesse a participação da comunidade, quer porque se trata do local onde ocorrem os danos (comunidade interessada), quer porque ela deve ter vez e voz (empoderar-se) na tomada de decisões preventivas, trabalhando para a melhoria da formação de cidadãos ecologicamente conscientes.

A Justiça Restaurativa não é, em si mesma, apenas um método de solução de conflitos, mas contém uma gama deles, podendo ser citados, conforme a literatura nacional e estrangeira, a mediação vítima-ofensor, os círculos restaurativos (baseados na comunicação não violenta – CNV), as conferências familiares e os círculos de construção de paz, os quais não serão aqui descritos por não se tratar de questão relevante ao tema ora abordado. Há diversos outros métodos também utilizados nos países onde a prática foi implementada.

Todavia, vale mencionar que a Justiça Restaurativa, visando trazer uma mudança de paradigma, coaduna-se com uma forma diversa de se fazer a justiça. Ainda que tenha surgido pensando-se na aplicação à justiça criminal, suas práticas são hoje utilizadas nas diversas searas do direito e fora dele. Com efeito, Raquel Ivanir Marques esclarece que “os princípios e métodos da Justiça Restaurativa podem ser estendidos aos mais diversos campos de aplicação, revelando grande potencial na resolução de conflitos e pacificação social” (MARQUES, 2016).

Atualmente, portanto, com base na abertura conceitual e na customização da práxis de acordo com ambiência, cultura, contexto conflitivo, muitos autores a consideram muito mais do que um “guarda-chuvas” que alberga métodos consensuais e dialógicos para tratar as consequências de crimes e ofensas que envolvam a participação direta de vítimas, ofensores e comunidade. Ela tem sido considerada como uma filosofia e um *modus vivendi*, uma forma de levar os envolvidos a conscientizar-se sobre “a minha responsabilidade comigo mesmo”, “a minha responsabilidade com o outro” e “a minha responsabilidade com o meio ambiente”, a partir de uma ideia holística, ou ecológica, no sentido de totalidade e de reconhecimento das várias dimensões do ser humano (física, mental, emocional e espiritual) e de suas relações individuais, grupais, comunais e até com o planeta (SALMASO, 2020).

Vista também como instrumento para os Direitos Humanos, a Justiça Restaurativa tem seu ápice no encontro interpessoal, no diálogo autêntico, e no que metodologicamente se realiza

através do *Processo Circular*, metodologia mais difundida no Brasil em especial no Estado de São Paulo.

Tomada como instituição, Justiça é um conceito reducionista e sequestrado em seu sentido amplo; tomada como objeto do Direito, por mais amplo que seja, não alcança a efetividade, flexibilidade e amplitude das práticas sociais. Esquece-se de que Justiça, primeiramente, é um valor, que brota das dimensões gregárias e sistêmicas da manutenção social das comunidades (PELIZZOLI, 2016). E complementa Pelizzoli que “Justiça refere-se diretamente a (re)equilíbrio, às práticas sociais adequadas/justas, ao reconhecimento mútuo, ao reparar erros, restituir e *restaurar*” (2016, p. 21).

Importa sob este aspecto salientar que a reparação de erros diverge em muito das práticas adotadas pela dita “Justiça Retributiva”, que visam à punição através da imposição da “pena”, com pretensão caráter retributivo e ressocializador do autor de uma infração. Infração esta que não se cinge às infrações penais, haja vista que todo o contexto social é permeado pela justiça retributiva, todas as instituições sociais adotam o mesmo modelo de culpabilização e aplicação de uma penalidade ao infrator, cultivando a uma cultura do medo ao invés de uma cultura da ética.

A Justiça Retributiva se difere da Justiça Restaurativa na resposta a três diferentes perguntas quando um ato danoso é praticado. A primeira preocupa-se em quais leis foram atingidas, quem foi o autor do dano e qual punição ele merece. Já a Justiça Restaurativa, primeiramente, vai perguntar quem sofreu o dano, quais são suas necessidades e de quem é a obrigação de suprir tais necessidades. Ou seja, passa-se de uma visão centrada apenas no ofensor para uma visão centrada na vítima e em suas necessidades, vítima esta que é totalmente esquecida (ou quase totalmente) nos processos judiciais ordinários, eis que relegada a uma testemunha qualificada, cujos relatos servem à levar punição ao autor de um ato danoso ou de um crime.

Portanto, a Justiça Restaurativa pode ser entendida como uma cultura, representando uma forma de solucionar conflitos nas comunidades, após fatos traumáticos que abalaram sua confiança, bem como ameaçaram seu bem-estar e sua ordem social (PELIZZOLI, 2016).

Segundo Marcelo Pelizzoli,

Pelo viés da Justiça Restaurativa, quando um indivíduo provoca um dano, fere ou lesa outro sujeito de direito, identifica-se a imprescindibilidade em se restabelecer a confiança entre as partes envolvidas. Assim, atende-se de alguma forma as expectativas da vítima e, ao mesmo tempo, viabiliza-se um espaço para que o ofensor reconheça a sua responsabilidade em razão da sua conduta. Por esse motivo, concede-se a ele a oportunidade de reconhecer e de tentar corrigir o seu erro, especialmente com medidas socioeducativas (2016, p. 53).

Difere, assim, das práticas usuais do sistema judicial, com seus processos de justiça retributiva, pois neste modelo o sofrimento da vítima não figura no processo judicial e o ofensor recebe a punição quantificada pelo Estado e cumpre seu “castigo” (penalidade). Após cumpri-lo, adquire a condição de liberado, sem ao menos ter conhecimento das consequências do ato praticado, como a verdadeira condição da vítima, seu sofrimento e suas perdas em razão do ato delituoso (PELIZZOLI, 2016).

No modelo restaurativo, pautado pelos princípios da voluntariedade, respeito e sigilo, oferece-se à vítima e ao ofensor a oportunidade de um encontro pessoal, mediado por dois facilitadores ou guardiões capacitados, em ambiente protegido e seguro, com a participação das famílias de ambos, membros da comunidade e demais entidades públicas e privadas envolvidas (se o caso e se for o desejo das partes). O encontro visa alcançar um acordo em que o ofensor se compromete a realizá-lo, ressarcindo os danos, tanto quanto possível, prestando serviços comunitários, ou assumindo de alguma outra forma sua responsabilidade. No final é redigido um acordo, assinado por todos os envolvidos. Os membros da família e da comunidade se comprometem a apoiar o ofensor no seu empenho para mudar de comportamento e ao Judiciário também fica o encargo de verificar o cumprimento do acordado (PELIZZOLI, 2016).

Este é um modelo de prática restaurativa usado para solução de conflitos; todavia, os círculos de construção de paz, prática mais difundida no Brasil, por sua potência transformadora, tem sido utilizada para outras finalidades, como restauração de vínculos entre membros de uma comunidade, conversas sobre temas difíceis e dolorosos, dentre outros.

Dessa forma, através dessa prática, e de diversas outras práticas alternativas de solução de conflitos, busca-se evitar a judicialização dos conflitos, possibilitando e ofertando às partes soluções baseadas na Cultura de Paz e que preconizam o respeito aos Direitos Humanos.

É certo que a Justiça Restaurativa promove envolvimento e participação e seus processos mostram-se mais eficazes para a real transformação de todas as pessoas envolvidas direta e indiretamente no ato (ARLÉ, 2021).

O objetivo da Justiça Restaurativa é deixar as coisas o melhor possível desde o ato que causou danos em diante. Segundo Arlé (2021, p.48):

Com o envolvimento e a participação da vítima, do ofensor e da comunidade, os processos de Justiça Restaurativa querem promover espaços nos quais tais pessoas tenham mais informações umas sobre as outras e sobre o ato e possam, juntas, de forma consensuada, encontrar as soluções adequadas para cada caso concreto.

Howard Zehr nos aponta, também, a necessidade de abordarmos os valores que norteiam a Justiça Restaurativa, eis que os valores que são trazidos para cada situação determinam a forma como o indivíduo responde a ela (ARLÉ, 2021).

Apenas a título de menção, sem intenção de aprofundamento sobre o tema, quanto aos valores principais da Justiça Restaurativa, inicialmente Howard Zehr os apontou como sendo respeito, responsabilidade e relacionamento, acrescentando também e sua obra ‘Trocando as Lentes’ os valores da humildade e do maravilhamento (ZEHR, 2018).

Outra das definições de Howard Zehr para a Justiça Restaurativa apresentada por Danielle de Guimarães Germando Arlé em sua obra é de Justiça Restaurativa como visão de justiça que visa atender às necessidades de todos de maneira interrelacional. No dizer de Zehr, “uma justiça que vise satisfazer e sobejar deve começar por identificar e satisfazer as necessidades humanas” (ZEHR, 2018, p. 195).

Howard Zehr também define, por fim, a Justiça Restaurativa como modo de vida, pois seus princípios e valores constituem orientações que a maioria de nós gostaria que regesses nossas vidas diárias (ZEHR, 2018, p. 250 -251).

## **1.2 Análise Histórica e Marco Normativo Nacional da Justiça Restaurativa: a Resolução CNJ n. 225/2016.**

A Justiça Restaurativa teve início, no Brasil, formalmente, em 2005, com três projetos-piloto implementados no Distrito Federal, no Estado de São Paulo e no Estado do Rio Grande do Sul, a partir de uma associação entre, por um lado, os respectivos Poderes Judiciários distrital e estaduais, e, por outro, a Secretaria da Reforma do Poder Judiciário do Ministério da Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Durante mais de uma década de história, a Justiça Restaurativa se espalhou e se enraizou em todo o país, com experiências bem-sucedidas em vários Estados brasileiros, cada qual observando e respeitando, para este processo de implementação, potenciais e fragilidades locais, bem como os contextos institucionais e comunitários próprios, adequando os projetos e programas conforme suas possibilidades e necessidades.

Com base nos resultados dessas experiências-piloto e do avanço da Justiça Restaurativa em todo o Brasil, durante o biênio de 2015 e 2016, na gestão do então Presidente do CNJ, Ministro Ricardo Lewandowski, teve início o movimento de consolidação normativa da Justiça Restaurativa no âmbito do CNJ. Os primeiros passos foram a edição de Portarias e metas para

implantação de práticas da Justiça restaurativa, visando a implementação, verdadeiramente, de projetos.

No dia 31 de maio de 2016, o CNJ, em Sessão Plenária, com votação unânime dos Conselheiros, aprovou a proposta, que se tornou a Resolução CNJ nº 225, de 31 de maio de 2016, a qual: “Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências”. Consolidou-se, assim, o primeiro movimento ou a primeira onda do CNJ para a Justiça Restaurativa, qual seja, a construção e a promulgação de um marco normativo para a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário Nacional. A Resolução CNJ nº 225/2016, atualmente a referência normativa nacional para a Justiça Restaurativa, em resumo, delinea a definição e os princípios da Justiça Restaurativa (artigos 1º e 2º); define as atribuições do CNJ (artigos 3º e 4º) e dos Tribunais (artigos 5º e 6º); estabelece fluxos para a derivação dos conflitos judicializados para as práticas restaurativas (artigos 7º ao 12); define requisitos, atribuições e vedações ao facilitador restaurativo (artigos 13 ao 15); traz diretrizes gerais sobre formação e capacitação (artigos 16 e 17); traça linhas gerais sobre monitoramento e avaliação (artigos 18 a 20); e dá outras providências (artigos 21 a 30).

No contexto mundial, a Justiça Restaurativa surge na década de 70, nos Estados Unidos e Canadá, principalmente, diante da insatisfação com o sistema prisional existente e insatisfatório para cumprimento das propostas a que se destinava, de segurança da sociedade, satisfação das vítimas e ressocialização dos autores de infrações penais.

Na década de 60 e 70, nos Estados Unidos, percebeu-se uma crise do ideal ressocializador e da ideia de tratamento através da pena privativa de liberdade, o que desencadeou, na década seguinte, o desenvolvimento de ideias de restituição penal e reconciliação com a vítima e com a sociedade (PALLAMOLLA, 2009, g. 34).

Em 1974, dois jovens da cidade de Elmira, localizada na província de Ontário, no Canadá, foram acusados de praticar atos de vandalismo contra vinte e duas propriedades. O caso foi amplamente divulgado na região e chegou ao conhecimento do oficial de *probation* Mark Yantzi, membro do Comitê Central Menonita da cidade de Kitchener, também em Ontário, que estava engajado, junto a um grupo de cristãos, na busca de alternativas na reação a pequenos delitos. Esse oficial, com o apoio de outro membro do Comitê, Dave Worth, propôs ao juiz do caso que promovesse um encontro entre os dois jovens e suas vítimas, o que foi determinado pelo juiz quando do proferimento da sentença. O encontro foi realizado e resultou em um acordo de restituição; depois de alguns meses as vítimas foram ressarcidas de todos os danos (ZEHR, 2018, p. 161-2).

A partir dessa experiência, outros programas de reconciliação entre vítima e ofensor (os chamados VORPs – *Victim Offender Reconciliation Programmes*) foram estruturados no Canadá, o que foi impulsionado pela “vivificação de práticas de solução de conflitos indígenas”.

Um dos fatores explicativos da crise de legitimidade do sistema penal reside na evidente incapacidade para dar resposta satisfatória aos requerimentos da coletividade e das vítimas frente ao conflito delitivo, bem como nas consequências destrutivas, tanto físicas quanto mentais, que geram a pena de prisão nas pessoas condenadas. Atrelado a estes fatores, surge novo paradigma de justiça penal (Justiça Restaurativa), como forma alternativa de resolução de conflitos (OCAMPOS, 2016).

A partir dessas demandas e para fazer frente a elas, no ano de 1977 foi publicado o artigo *Conflicts as Property*<sup>2</sup> de Nils Christie<sup>3</sup>, em que ele argumentava a necessidade de estabelecer uma alternativa ao sistema penal tradicional que permitisse uma solução diferente em relação aos conflitos (OCAMPOS, 2016).

Este trabalho teve consequências importantes que motivaram reformas legais na Noruega, país onde foi lançada a obra, bem como nos demais países do mundo, com o aparecimento do movimento Justiça Restaurativa. Christie defendia em sua obra a ideia de uma alternativa, onde as partes em conflito pudessem participar ativamente no processo, encontrando solução para seus problemas. Ele fortalecia a ideia de revitalizar a comunidade como instrumento de pacificação e participação cidadã nos conflitos comunitários (OCAMPOS, 2016).

Considera-se como marco teórico do desenvolvimento da Justiça o lançamento, em 1990, da obra de Howard Zehr, intitulada *Changing lenses: a new focus for crime and justice*, em que ele sugeria, animado pela mesma perspectiva religiosa que esteve presente na origem prática da Justiça Restaurativa, que o crime fosse encarado não mais como uma infração estatal,

---

<sup>2</sup> Publicado em janeiro de 1977, no *The British Journal of Criminology*, o artigo é uma apresentação inicial e breve de ideias que seriam desenvolvidas em seus trabalhos futuros. A ideia central do artigo trata do afastamento dos conflitos do âmbito dos envolvidos, em razão da sociedade, devido a sua organização moderna, sustentar uma estrutura que mascara a ocorrência de conflitos e concede o monopólio de seu controle aos profissionais (no caso, aos advogados e criminologistas). Christie desenvolve sua ideia de afastamento de conflito apresentando um pequeno julgamento ocorrido na Tanzânia. São cinco os pontos importantes tirados dessa experiência; As partes eram o centro das atenções; falavam frequentemente e eram ouvidas; Existiam pessoas próximas a eles que interferiam sem, entretanto, tomar posse da discussão; Existia uma interação do público no geral; Os juízes eram extremamente passivos, reconhecendo que não possuíam o conhecimento específico das relações daquele conflito. CHRISTIE, Nils. *Conflicts as property*. *The British Journal of Criminology*. Volume 17, n. 1, jan. 1977. In: SANTOS, Claudia. *Um crime, dois conflitos (é a questão, revisitada, do “roubo do conflito” pelo Estado)*. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. n. 71, mar/abr., 2008, p. 32.

<sup>3</sup> Nils Christie, sociólogo e criminologista, norueguês, professor emérito de Criminologia na Faculdade de Direito de Oslo. É autor de mais de 30 livros relacionados à criminologia e sociologia. Os principais temas abordados pelo autor referem-se ao conceito de crime e ao controle de criminalidade, na perspectiva de análise social.

mas como um acontecimento que abala relações e causa prejuízos a indivíduos e à comunidade. Sua proposta, ancorada na ideia bíblica de “all rightness” expressa na palavra hebraica *shalom* (ZEHR, 2018), era a de fazer da justiça um meio de “make things right”, isto é, de corrigir situações consideradas erradas. A consequência dessa nova visão seria, de acordo com ele, uma mudança na resposta reservada ao crime, trocando-se a punição pela busca da restauração das relações afetadas pela prática do crime e da reparação dos danos causados.

Segundo nos traz Pallamolla, em sua obra

Apesar da explosão da justiça restaurativa acontecer somente nos anos 90, antes dela já existiam valores, processos e práticas restaurativas. Todavia, foi na década de 90 que o tema voltou a atrair o interesse de pesquisadores como um possível caminho para reverter a situação da ineficiência e altos custos, tanto financeiros como humanos, do sistema de justiça tradicional e o fracasso deste sistema na responsabilização dos infratores e atenção às necessidades e interesses das vítimas (in MORRIS, Alisson. Criticando os críticos: uma breve resposta aos críticos da justiça restaurativa. In SLAKMON, C., R. DE VITTO, R. GOMES PINTO (org). Justiça Restaurativa. Brasília/DF: Ministério da Justiça e PNUD, 2005, p. 440-441.).

### **1.3 Análise do papel da vítima e suas necessidades como foco do paradigma restaurativo**

A vítima, desde a revolução jurídica passou a ter papel secundário na solução dos conflitos, passando a principal vítima a ser o Estado.

O papel da vítima, no decorrer da história, passou por mudanças importantes. Primeiro, o período do Protagonismo, também referenciado como o da "Idade de Ouro da Vítima" pode ser constatado nos primórdios da civilização, passando pelo Direito Romano Primitivo, até o fim da Alta Idade Média. Compreende, portanto, um grande lapso temporal de práticas, por óbvio, não semelhantes, mas inseridas num mesmo contexto de justiça privada e sem a tutela de um direito público prevalente: essa fase estanca na Baixa Idade Média com a crise do feudalismo e a subsequente instalação de um poder central (OLIVEIRA, 1999).

A vítima no sistema de justiça tem sido, historicamente, mera desencadeante do assunto. O processo de justiça criminal atende às necessidades do Estado e sociedade mais ampla, porém raramente atende às necessidades das vítimas. Em geral, vítimas sentem que o processo de justiça criminal não somente as deixa de fora, como também reinterpreta suas experiências em termos legais e estranhos a ela. Crimes representam uma profunda expressão de desrespeito à vítima como pessoa. A violência é uma negação da personalidade da vítima, uma falha em valorizá-la como um indivíduo (ORTH, MOLETA, 2022).

Howard Zehr (2001), citado no artigo *A vítima e o sistema de justiça* (ORTH, MOLETA, 2022) enfatiza que quando o sistema de justiça ignora as vítimas, o que é feito com frequência, o ciclo de desrespeito e violência é perpetuado.

Durante a Idade Média, que perdurou do século V ao século XV, aproximadamente, a segurança dos indivíduos era sustentada pelo invisível, com parâmetros imprecisos (ORTH, MOLETA, 2022). Durante esse período:

Os conflitos eram geridos pela própria comunidade, a partir de uma cultura jurídica local, com a valorização da força física, mediante disputa entre os envolvidos no conflito (ANITUA, 2015). Os demais membros da comunidade posicionavam-se conforme a demarcação de “vítima” e “ofensor” e contribuíam para a expulsão deste último da comunidade, que ficava suscetível à reação do ofendido, que não necessariamente significava a morte do ofensor (ANITUA, 2015). Em geral, os ofendidos exigiam uma reparação por parte do ofensor, que poderia ser financeira (ANITUA, 2015). Nos casos em que isso não era suficiente, adotava-se o combate entre os envolvidos, sem qualquer participação de autoridades (ANITUA, 2015) (ORTH, MOLETA, 2022).

As transformações no modo de lidar com o conflito se iniciaram a partir do momento em que o poder centralizou-se nas mãos do monarca, que trocou a luta entre os envolvidos no conflito por um modelo punitivo, burocratizado e levado a cabo por especialistas no assunto (ORTH, MOLETA, 2022).

O monopólio do Estado sobre a justiça promoveu o afastamento da comunidade e da vítima do conflito, substituindo a cultura jurídica local por um corpo teórico criado e sustentado por funcionários especializados do Estado. Vítima e comunidade foram despossuídos de sua posição na resolução de conflitos (ANITUA, 2015 in ORTH, MOLETA, 2022).

Assim sendo, vítima e comunidade foram afastadas de suas posições na resolução dos conflitos, que foram confiscados pelo Estado, na visão de Nils Christie (1977).

O Estado passa a ser, então, o único criador do direito, ele edita leis e as faz cumprir. Em consonância, Kant defende a existência do direito como condição para garantir a liberdade externa dos demais, por conta disso, considera a coação como elemento essencial de um Estado de Direito (BOBBIO, 1995 *Apud* ORTH, MOLETA, 2022).

As razões para o empoderamento do Estado diante do conflito, em detrimento dos envolvidos, possui razões honráveis (evitar vinganças privadas) e outras não tão honráveis. Dentre estas últimas, Christie (1977), ressalta a considerável boa vontade com as vítimas por parte das autoridades, que atuavam como receptores do dinheiro ou dos bens do ofensor, pois o conflito não era visto mais como uma disputa entre pessoas, mas sim como uma desobediência às leis do soberano – a nova vítima. Nesse contexto, o dano sofrido pela pessoa ofendida já não importava. Importava a pessoa do ofensor e a lei violada. Isso motivou o nascimento dos conceitos de “delito” e “delinquente” (ANITUA, 2015) e o conflito passou a se chamar “crime” (ORTH, MOLETA, 2022).

O Estado Absolutista expropriou o conflito dos que nele haviam se envolvido. A partir de então, violar a lei significava lesionar a ordem estabelecida pelo soberano, abstraindo-se o fato de que uma pessoa real havia sido lesionada pelo delito praticado (NAPPI, 2000 *Apud* ORTH, MOLETA, 2022).

Porém, o que efetivamente ocorreu foi o abandono da vítima e a negação da sua existência perante o delito. “[...] O Estado, encarregado de levar adiante a ação penal, encarregar-se-á de cuidar dos interesses das vítimas, para o qual não será necessária a sua participação [...]”<sup>3</sup> (ALANIZ, 2000, p. 107), que ficou restrita à posição de informante (ORTH, MOLETA, 2022).

E, desde então, o sistema de justiça criminal deixou de olhar para necessidades e interesses das vítimas, entendendo ser primordial o interesse do Estado, representante da ordem social, sistema este vigente em grande parte dos sistemas de justiça atuais, inclusive no Brasil.

Os motivos que fazem com que a vítima deixe de ter um papel central na solução do conflito penal identificam-se, principalmente, com a assunção pelo Estado, do poder punitivo (OLIVEIRA, 1999). O declínio da vítima no sistema penal coincide com o nascimento do Estado e do direito penal como instituição pública, ou seja, o Estado passa a assumir o controle do *jus puniendi*, passando a ser o único detentor do monopólio da reação penal (OLIVEIRA, 1999). Além disso, a noção de infração substitui a noção de dano no momento em que o soberano substitui a vítima, e os confiscos e as multas (que antes eram manejados entre vítima e ofensor e destinados à vítima e suas famílias) passaram a ser importantes – e cada vez mais comuns – medidas penais, de todo convenientes aos cofres públicos (OLIVEIRA, 1999).

O movimento da Justiça Restaurativa, como já dito, surge também da insatisfação das vítimas com o sistema de justiça criminal, que não atendia aos seus interesses e necessidades.

Debater qual deva ser o papel da vítima no sistema penal, quais são seus direitos e necessidades, implica olhar o direito e processo penal desde outra perspectiva. Significa resgatar alguém que foi esquecido tanto pelo direito quanto pelo processo penal modernos (PALLAMOLLA, 2009).

Estas críticas ao Direito e ao Processo penais, segundo Raffaella da Porciuncula Pallamolla, despontam antes mesmo do surgimento da Justiça Restaurativa, por meio da vitimologia e do movimento de vítimas que manifestavam suas preocupações com relação ao papel das vítimas na justiça criminal.

Danielle Arlé infere e cita que Donna Hicks, professora de Harvard e especialista em dignidade, ressalta que julgamentos judiciais e pena de prisão não são suficientes para atender às necessidades das vítimas em suas feridas emocionais. Para a autora, vítimas necessitam de um processo onde seu sofrimento seja reconhecido (HICKS, 2011, p. 187).

Algumas das necessidades das pessoas que sofrem danos causados por outra pessoas são: contarem suas histórias e serem escutadas; participarem da discussão de como resolver o ‘seu’ conflito ou o ato de violência contra si praticado; receberem empatia de quem causou o dano, da comunidade ou de ambos; serem acolhidas e reconhecidas como as pessoas que sofreram os danos; obterem informação sobre as circunstâncias do crime/contravenção/ato

infracional; receberem um pedido de desculpas ou expressão de remorso do causador do dano; verem o causador do dano assumir responsabilidade; verem o causador do dano compreender realmente os danos materiais e morais por elas sofridos; receberem restituição; voltarem a ter controle de suas vidas (ARLÉ, 2021).

A primeira articulação de ter as vítimas e as necessidades das vítimas como um ponto central na teoria e prática da Justiça Restaurativa está presente na obra *Trocando as Lentes de Howard Zehr* (2018). Zehr afirma que ao invés de definir a justiça como retribuição, deve ser definida como restauração e se o crime é um ato lesivo, a justiça significará reparar a lesão e promover a cura.

Em respeito ao porquê da relevância dessas questões e o significado delas para a justiça restaurativa, o autor acrescenta:

O primeiro objetivo da justiça deveria ser, portanto, reparação e cura para as vítimas. Cura para as vítimas não significa esquecer ou minimizar a violação. Implica num senso de recuperação, num grau de resolução e transcendência. A vítima deveria voltar a sentir que a vida faz sentido e que ela está segura e no controle (...). A cura abarca um senso de recuperação e esperança em relação ao futuro (Zehr, 2018, p. 191).

Um dos pontos mais trabalhados na vitimologia é a vitimização secundária, que corresponde à alienação da vítima no processo penal, já que esta não recebe informações quanto aos seus direitos, tampouco atenção jurídica (PALLAMOLLA, 2009).

O que a vitimologia trouxe à tona é que o atual sistema de justiça penal ignora a vítima e suas necessidades, já que as vítimas, muitas vezes, querem apenas que o dano seja ressarcido, que o ofensor lhe dê explicações para que possa compreender o ocorrido, ou, ainda, que receba um pedido de desculpas, sendo que, dessa forma, acaba por atuar de forma a revitimizá-las, deixando como única saída o recurso ao judiciário e ao processo penal e pedir punição ao ofensor e, com isso, satisfazer-se, mesmo sem ter participado ou contribuído para o processo e seu desfecho (PALLAMOLLA, 2009).

Nesse aspecto, a Justiça Restaurativa, entendendo que os crimes e conflitos geram danos, dos quais resultam necessidades, e obrigações de reparação, atende melhor às expectativas das vítimas. Mas também não apenas das vítimas, como também dos próprios ofensores e das comunidades envolvidas.

Com efeito, as comunidades têm também necessidades com origem no dano causado, já que, como se nota, quando algo acontece numa família, numa escola, num prédio de apartamentos, numa vizinhança, numa empresa ou num ambiente de trabalho, diversas pessoas também são atingidas, além daquela que sofreu diretamente o dano. Algumas necessidades dos

integrantes das comunidades impactadas são: serem também escutados e tentarem resolver os problemas acontecidos em seu seio, voltando a ter paz e segurança (ARLÉ, 2021).

Já os ofensores também possuem necessidades, sejam decorrentes do ato por eles praticado, sejam subjacentes ao ato, necessidades essas que merecem ser atendidas para o bem de todos, para os atos danosos não venham novamente a ser praticados, cessando o ciclo de violência. As necessidades do ofensor costumam ser: ser escutado, responsabilizar-se, tentar consertar o que fez errado, ser respeitado, ser desculpado, ser enxergado além do seu ato, poder fazer diferente dali para frente e sentir-se pertencente (ARLÉ, 2021).

A necessidade de pertencimento é inerente e básica a todo o ser humano e, como já dito alhures, vivemos hoje numa sociedade que causa uma desconexão e sentido de despertencimento a uma grande parcela da população, o que causa e gera grande parte da violência.

Muitos questionamentos rondam a experiência de vítimas, tais como: quem fez isso? Por quê? Vão tentar de novo? Sobreviventes podem perceber a sua própria vulnerabilidade e questionar-se por que eles sobreviveram e outros não. Medo é comum, por eles e por outros, o que pode estar associado a pessoas ou eventos relacionados à violência (ZEHR, 2001 *Apud* ORTH, MOLELA, 2022).

Um elemento chave no trauma da violência é a destruição do sentido, e a transcendência do trauma requer a recriação de um sentido (ORTH, MOLELA, 2022). Devemos compreender que

Na jornada em direção ao sentido, vítimas precisam recuperar suas histórias sobre quem são e não somente as velhas histórias, mas também criar novas e revisadas narrativas que considerem as coisas ruins que aconteceram (ZEHR, 2001). A recriação do sentido requer rehistoricizar a própria vida. Ignorar ou negar a dor pode ser profundamente disfuncional. A expressão da dor é importante para esta jornada em direção ao sentido. Para muitas vítimas, isso requer contar repetidas vezes a narrativa da violência. Este desabafo permite transformar o trauma em algo menor e, também, começar a construir uma nova narrativa, colocando limites ao redor da história de sofrimento (ZEHR, 2001) (ORTH, MOLELA, 2022).

Em geral, vítimas sentem que o processo de justiça criminal não somente as deixa de fora, como também reinterpreta suas experiências em termos legais e estranhos a ela. Christie (1977) aborda sobre os “ladrões profissionais”, fazendo menção aos advogados, particularmente bons em roubarem conflitos, uma vez que são treinados para a interpretação das normas e avaliação acerca de qual informação pode ser relevante em cada caso. Por vezes, os argumentos que para as vítimas são mais relevantes sequer são mencionados no processo (ORTH, MOLELA, 2022).

Assim, um processo de justiça orientado para as vítimas deveria incorporar suas necessidades por rituais de lamento, vindicação, memória, narrativa, empoderamento e reconexão (ZEHR, 2001 *Apud* ORTH, MOLELA, 2022).

Frente a esse quadro de crescimento da violência, desrespeito aos direitos civis e incapacidade do sistema de justiça criminal para administrar a conflitualidade social, impõe-se o desafio de reestruturar esse sistema e buscar alternativas capazes de reduzir a violência e os danos causados pelo sistema criminal. Nesse aspecto, segundo Pallamolla (2009, p. 138):

Pode-se afirmar que o projeto da justiça restaurativa vincula-se ao processo de reformulação judicial que vem sendo desenvolvido no Brasil com o objetivo de adequar tanto a legislação quanto as estruturas judiciais ao contexto democrático.

A Justiça Restaurativa, dessa forma, apresenta a potencialidade de atendimento às necessidades da vítima, procurando promover um contexto em que essas necessidades por segurança, restituição, informação, contar a verdade e empoderamento possam ser encaminhadas.

Isso porque o foco na aplicação da lei, como medida de justiça, desvia a atenção dos danos causados e da importância da participação das vítimas nos processos de composição dos conflitos.

Sem pretender focar na questão específica da deslegitimação do sistema penal, traz-se aqui apenas um breve panorama dessa deslegitimação, com vistas a uma saída restaurativa.

Atualmente, na sociedade brasileira, a prestação jurisdicional eficiente constitui exigência, não apenas constitucional, mas social. Se o Estado proíbe que se faça justiça com as próprias mãos, todos os cidadãos têm o direito de exigir que este Estado, por intermédio do Poder Judiciário, se manifeste sobre a pretensão de cada um.

No entanto, para atingir esse objetivo, atualmente, o Estado tem encontrado grandes dificuldades em atender as pretensões da sociedade, encontrando-se em crise, seja de ordem material, seja de ordem formal (Campos, 2016).

Nesse cenário, torna-se necessária a adoção de mecanismos eficazes para que os cidadãos tenham acesso à justiça de forma irrestrita.

A demora na prestação jurisdicional, advinda da crença de que o aparelho judicial é moroso e dispendioso, atormenta e preocupa a sociedade, estabelecendo uma sensação de injustiça.

As mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 foram responsáveis pela ampliação do acesso à justiça aos cidadãos; todavia, o Estado não foi capaz de garantir a

efetivação dessa garantia constitucional, o que tornou evidente a necessidade de avanços que assegurassem a todos o efetivo acesso à Justiça, e de forma célere (OCAMPOS, 2016).

Soma-se a isso a falta de certeza nas garantias das funções da pena, de prevenção geral e especial, que também não correspondem à realidade atual globalizada, e há muito tempo.

Atualmente, é forte a corrente doutrinária que sustenta a falência da pena privativa de liberdade. A comprovação deste fracasso pode ser observada diante dos efeitos deletérios produzidos no ambiente carcerário, além de outros fatores negativos (OCAMPOS, 2016).

Começam as primeiras constatações das falhas no sistema prisional, a justificar, por si só, medidas punitivas menos opressivas ao cidadão, sendo importante frisar, todavia, que a pena de prisão começou, efetivamente, entrar em declínio pouco tempo depois do início do século XX, quando se inicia, então, a busca por alternativas ao regime fechado (OCAMPOS, 2016).

A autora cita em sua tese de mestrado a posição de Bitencourt (1999 *apud* OCAMPOS, 2016), no entendimento de que a pena privativa de liberdade apresenta séria crise quanto aos fins a que se destina:

Sua incapacidade para exercer influxo educativo sobre o condenado, sua carência de eficácia intimidativa diante do delinquente entorpecido, o fato de retirar o réu de seu meio de vida, obrigando-a abandonar seus familiares, e os estigmas que a passagem pela prisão o deixa recluso são alguns dos argumentos que apoiam os ataques que se iniciam no seio da União Internacional de Direito Penal (Congresso de Bruxelas de 1889).

Sendo assim, continua a autora, uma série de fatores, desde a omissão estatal até a tolerância da sociedade quanto à dignidade e respeito do preso, considerando-se ainda os efeitos negativos que a prisão produz sobre o condenado, culmina inegavelmente na visão pessimista sobre a eficácia da prisão em tempos atuais, conquanto ainda seja universalmente considerada como resposta penal básica ao delito (OCAMPOS, 2016).

A crise carcerária, resultado de uma superlotação, é um mal que corrói o sistema penitenciário, e tem diversas origens, tais quais o uso indiscriminado de privação cautelar de Liberdade, a inflação legislativa, fruto de um Direito Penal simbólico, que permite que fatos de pequena ou nenhuma importância sejam julgados pela Justiça Criminal, contribuindo para que o sistema fique superlotado por pessoas que poderiam ter sido punidas pelos demais ramos do ordenamento jurídico, como o civil e o administrativo.

Com isso, aspectos de prevenção geral da pena – inibir práticas criminosas, segurança à sociedade e satisfação das vítimas – e prevenção especial – atuação direta no comportamento do autor do crime – demonstram que de fato há necessidade de busca de outras formas de atuação sobre os comportamentos que geram crimes e violências.

Vale fazer, neste momento, um parêntese para discussão sobre aplicação da Justiça Restaurativa para crimes mais graves, como criminalidade organizada.

A aplicação da Justiça Restaurativa não está adstrita a crimes menos graves ou de menor potencial ofensivo; pelo contrário, se um dos grandes focos deste novo paradigma de aplicação da justiça é a vítima, ou a parte ofendida pelo crime ou conflito, não é demais destacar que quanto mais grave a ofensa, maiores as necessidades advindas das consequências do ato danoso.

Portanto, em casos de crimes graves, a Justiça Restaurativa pode proporcionar espaço para trocas salutares em benefício da vítima (ou vítimas), ainda que pouco benefício seja direcionado ao ofensor (ou ofensores), que podem ser beneficiados quanto à conscientização do dano causado (pela criminalidade organizada, por exemplo), a fim de introjetar de forma mais adequada a aplicação da pena que lhe couber. O foco primordial da Justiça Restaurativa não é a extinção da punibilidade do agente, e sim a responsabilização efetiva e o tratamento dos danos, visando, se possível, o tratamento da comunidade envolvida, tendo em vista a minoração das consequências desse dano, e visando, se possível, a que fatos similares não venham mais a ocorrer.

A criminalidade decorre, dentre outros fatores, de questões estruturais, cujas causas e consequências também podem ser cuidadas pelas práticas restaurativas, eis que um dos objetivos da Justiça Restaurativa é, sim, investigar a fundo as causas que levam à criminalidade.

Um dos argumentos que mais se mencionam quando se fala na falência da prisão é o seu efeito criminógeno, ou seja, considera-se que a prisão, em vez de frear a delinquência, parece estimulá-la, convertendo-se em instrumento que oportuniza toda espécie de desumanidade. Não traz nenhum benefício ao apenado, ao contrário, possibilita toda sorte de vícios e degradações (OCAMPOS, 2016).

Ainda sobre a prevenção especial, tem-se que o elevado índice de reincidência dos criminosos é a comprovação de que a pena privativa de liberdade não se revelou como remédio eficaz para a ressocialização do delinquente. Essa realidade é um reflexo direto do tratamento e das condições a que o condenado é submetido no ambiente prisional durante o seu encarceramento, aliada ainda ao sentimento de rejeição e de indiferença por parte da sociedade e do Estado ao readquirir sua liberdade, pois não existem programas eficientes de reinserção do egresso na sociedade.

Nem se pretende trazer à baila neste estudo o problema carcerário, que, segundo OCampos (2016), citando Greco (2013), nunca ocupou a pauta de preocupações administrativas do governo, vindo o tema à tona apenas em situações de crises agudas, ou seja, quando há

alguma rebelião, em que movimentos não governamentais trazem a público as mazelas existentes no cárcere.

Assim, é possível concluir que o sistema prisional está em crise, principalmente porque, na grande maioria dos países, não consegue cumprir o objetivo para os quais foi criado e resulta ofensivo à dignidade da pessoa humana.

Aliado a esse fato, temos que considerar o que foi trazido acima sobre a insatisfação das vítimas quanto ao sistema criminal vigente, o que faz pensar na necessidade premente de mudanças que garantam a efetividade de um sistema de justiça à sociedade como um todo, e àqueles envolvidos diretamente nos conflitos.

#### **1.4 Metodologias e Práticas**

A Justiça Restaurativa não é apenas uma técnica de resolução de conflitos, ainda que disponha de uma gama delas.

Trata-se de uma visão de justiça que faz uso de métodos próprios e é nestes que são utilizadas algumas ferramentas, intervenções ou habilidades usadas pelos facilitadores e propostas a todos os participantes de processos restaurativos (ARLÉ, 2021).

Pode-se dizer, conforme conclui a autora, que a Justiça Restaurativa faz uso de métodos que lhe são próprios, mas com eles não se confunde e neles não se esgota. A Justiça Restaurativa é algo que se quer atingir com o uso desses métodos (ARLÉ, 2021).

Neste estudo são abordadas algumas das principais metodologias estudadas no Brasil, em linhas gerais, mas estas não esgotam o rol de todas as espécies existentes. Ressalta-se que há métodos considerados mais integralmente restaurativos do que outros e em geral, os métodos que incluem as comunidades são tidos como mais inteiramente restaurativos.

O próprio Howard Zehr fala de um *continuum* restaurativo na aplicação das práticas, que vão de simples abordagens restaurativas até abordagens inteiramente restaurativas (ZEHR, 2018).

##### **1.4.1. A Mediação Vítima-Ofensor-MVO**

Trata-se de metodologia que se destina a promover um encontro entre a pessoa que sofreu o dano e a pessoa que causou o dano, sendo mais apropriado para casos envolvendo poucas pessoas que não querem a participação de outras, podendo se tratar de casos derivados do Poder Judiciário, da Polícia, Promotoria de Justiça ou de Agências Comunitárias, dependendo do desenho do programa de Justiça Restaurativa (ARLÉ, 2021).

Na VOM-MVO propriamente dita, atualmente também chamada de VOD-DVO ou VOE-EVO, não há presença de representantes da comunidade, podendo ou não haver apoiadores da pessoa que sofreu o dano e da pessoa que causou o dano.

Cuida-se de método que serve para tratar do problema surgido da situação de dano causado por uma pessoa à outra, não sendo utilizado para outras finalidades, ao contrário dos Círculos de Construção de Paz (ARLÉ, 2021).

Em curso ministrado pelo CDHEP (Centro de Educação Popular e Direitos Humanos do Campo Limpo), foi apresentado ao Núcleo de Justiça Restaurativa de Santos o VOCOM – Encontro Vítima-Ofensor-Comunidade, destinado a tratar problema surgido entre duas pessoas numa situação de dano, em que estas trazem apoiadores e a comunidade envolvida é convidada a participar (CDHEP, 2022), metodologia que vem apresentando resultados com potencial restaurativo superior à mediação ou VOM tradicional, justamente por envolver a comunidade atingida pelo dano e por envolver apoiadores e familiares que auxiliam os envolvidos a tratar das necessidades advindas com o dano ou que a ele deram origem, de uma forma mais eficaz para que o dano e a violência não venham a surgir novamente.

#### **1.4.2 A Conferência Vítima-Ofensor-CVO ou Conferência Restaurativa**

Diferentemente da VOM-MVO, trata-se mais propriamente da VOCOM apresentada pelo CDHEP, com a presença de apoiadores dos envolvidos no dano/crime, bem como da comunidade.

Ela difere também da CGF-Conferência de Grupo Familiar da Nova Zelândia, também chamada Conferência Comunitária, pois na VOC-CVO, não há obrigatoriedade da participação de familiares, pois os envolvidos podem trazer para a prática outros apoiadores. Já na CGF, a presença de familiares é indispensável (ARLÉ, 2021).

Na Nova Zelândia, a CGF foi instituída por lei em 1989 e desde então passou a ser regra nos casos de ofensas juvenis (salvo homicídio), ao passo que a CVO, onde aplicada, não é a primeira opção dos sistemas de justiça, sendo que no Brasil, ainda é pouco utilizada.

Em curso ministrado pelo CDHEP foi apresentada também a CGF-Conferência de Grupo Familiar aplicável aos conflitos familiares, onde o facilitador é apenas um coordenador do diálogo entre os envolvidos e familiares, que são muitas vezes deixados a sós para juntos entrarem num acordo para solução de uma situação pendente, como no caso da guarda de menores, por exemplo (CDHEP, 2022).

Em todos os casos, havendo acordo, também chamado plano restaurativo, ele deve ser reduzido a escrito pelos facilitadores, assinado por todos e enviado, se for necessário, ao Judiciário, conforme o que estiver sido estabelecido no programa de Justiça Restaurativa que recebeu o caso (ARLÉ, 2021).

### 1.4.3 Os Círculos de Construção de Paz

Os *Peacemaking Circles*, ou Círculos de Construção de Paz, são uma metodologia da Justiça Restaurativa sistematizada por Kay Pranis, mas não por ele inventado, mas sim adaptado do que ela vivenciou com comunidades dos povos da Primeiras Nações da América do Norte (ARLÉ, 2021).

Danielle Arlé nos traz que

Os Círculos de Construção de Paz surgiram como uma integração feita entre as tradições antigas dos referidos povos (comuns também em outros povos tradicionais de outros continentes) e os conhecimentos contemporâneos trazidos de processos de construção de consenso, diálogo e resolução de conflitos (ARLÉ, 2021, pg. 110).

Como método sistematizado, os Círculos começam a ser utilizados no contexto da Justiça Criminal do Estado de Minnesota-EUA, na proposta de Justiça Restaurativa, e daí passaram a ser utilizados em diversas outras situações, segundo nos relata Kay Pranis, em sua obra *Processos Circulares de construção de paz* (2019).

A intenção dos círculos é promover um diálogo entre os participantes, são processos técnicos e estruturados, sempre voluntários, e possuem elementos essenciais e fases a serem seguidas, para que o diálogo ocorra de maneira estruturada, com auxílio de um ou mais facilitadores devidamente capacitados.

Dos métodos analisados, os Círculos de Construção de Paz são considerados os mais amplos, podendo ser utilizados em ambientes escolares, comunidades, empresas, instituições socioassistenciais, unidades socioeducativas e até em processos derivados do Poder Judiciário.

É este o método que está sendo utilizado com maior frequência no Núcleo de Justiça Restaurativa de Santos, e também o método utilizado para solução dos conflitos socioambientais, na medida em que proporciona o diálogo entre a comunidade e os demais atores envolvidos no conflito, através desse processo estruturado de fala e escuta empática, e com maior capacidade de trazer uma solução que seja boa para todos os envolvidos e não exclua ninguém.

Ademais, os círculos são também utilizados para prevenir violências, bem como para diversas outras finalidades não conflitivas, além da própria solução de conflitos, como tem sido

utilizado em casos derivados da Vara do Juizado Especial Criminal de Santos, para solução de crimes que geram danos, como crimes contra a honra, ameaças e lesões corporais leves.

No caso de conflitos socioambientais, como o caso tratado neste estudo, da desocupação da Vila dos Criadores, os círculos foram utilizados para promover primeiramente a escuta ativa da comunidade envolvida em todas as suas necessidades, para prevenir conflitos entre os moradores e os demais atores, principalmente da Prefeitura Municipal, Judiciário e Ministério Público, envolvidos no processo judicial, e por fim para buscar a solução (ainda não definitiva) para a ocupação irregular em questão.

Kay Pranis, em sua obra, traz os valores que orientam os círculos, e a sabedoria ancestral, e traz como elementos centrais, apenas a título de ilustração deste estudo, as cerimônias de abertura e encerramento, o bastão da fala, o facilitador ou guardião, as orientações (através de perguntas norteadoras elaboradas pelos facilitadores) e o processo decisório consensual (PRANIS, 2019).

Sobre a metodologia dos Círculos de Construção de Paz, a mais adotada no Brasil para aplicação da Justiça Restaurativa, Kay Pranis, na obra *Guia de Práticas Circulares No Coração da Esperança*, explana que se trata de um processo estruturado, elaborado em fases (geralmente 4 fases), que possibilita a construção de um espaço sagrado de fala e escuta ativa para os participantes, em que propositalmente não se fala no assunto principal, que deu origem ao processo, logo de início, possibilitando aos participantes conhecerem-se e formarem um certo vínculo através de valores humanizantes, e que fundamentam a Justiça Restaurativa (BOYES-WATSON, PRANIS, 2011). Nos Círculos de Construção de Paz identificamos esses valores intencional e explicitamente antes de começar o diálogo sobre as questões em pauta e os integrantes do Círculo devem verdadeiramente assumir esses valores, já que serão instados a usar de toda a sua capacidade para agir segundo tais valores ao longo da prática (PRANIS, 2019).

Kay Pranis (2019) explica que os Círculos de Construção de Paz não são um processo neutro, livre de valores. Ao contrário, são conscientemente erguidos em cima de um alicerce de valores partilhados.

Os Círculos partem do pressuposto de que existe um desejo humano universal de estar ligado aos outros de forma positiva. Os valores do Círculo advêm desse impulso humano básico. Portanto, valores que nutrem e promovem vínculos benéficos com os outros são o fundamento do Círculo (PRANIS, 2019, p. 39).

Quanto aos tipos de círculos de construção de paz, ela relata que há vários tipos, inclusive de diálogo, compreensão, restabelecimento, sentenciamento, apoio, construção do senso comunitário, resolução de conflitos, reintegração, celebração (PRANIS, 2019).

Alguns autores, como a própria Danielle Arlé, distinguem os círculos conflitos dos não-conflitivos, pois nestes a finalidade não é buscar a solução para uma situação de violência ou de um conflito que tenha gerado danos, não existindo, assim, as figuras do ofensor e da vítima.

Na visão de Kay Pranis, todos os círculos de construção de paz são também processos de Justiça Restaurativa, quando consideramos a Justiça Restaurativa em seus conceitos mais ampliados, de movimento social que visa melhorar a vida em comunidade ou de verdadeiro modo de vida (ARLÉ, 2021).

### **1.5 Diferença entre Mediação e Justiça Restaurativa**

No dia 29 de novembro de 2010, o Conselho Nacional de Justiça promulgava a Resolução CNJ nº 125/2010, que “dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências”, um dos primeiros e principais marcos normativos, de âmbito nacional, voltado à Mediação e à Conciliação.

A Resolução CNJ nº 125/2010 inseriu a Mediação e a Conciliação no contexto institucional de todo o Poder Judiciário nacional, apresentando-as como uma nova metodologia dialógica, consensual e autocompositiva de resolução de conflitos. Ao mesmo tempo, tal norma delineou toda uma estruturação institucional judiciária para a Mediação e a Conciliação, tanto no que diz respeito à estrutura de macrogestão, nos Tribunais, para essa nova política, como à instalação de espaços, como unidades judiciárias, apropriados para a realização de tais metodologias consensuais e autocompositivas (SALMASO, 2020).

Salienta o ilustre autor e magistrado, membro integrante do Comitê Gestor da Justiça Restaurativa do CNJ, que

O reconhecimento normativo por parte do CNJ nada mais foi do que o coroamento do grande movimento da Mediação e da Conciliação, que parte da ideia de que os sistemas tradicionais de resolução de conflitos, inclusive o clássico processo operacionalizado pelo Poder Judiciário, focado no litígio e na transgressão da lei, que afasta da responsabilidade e da participação as pessoas diretamente envolvidas no conflito, impondo a solução ditada por um terceiro que representa o Estado, nem sempre põe fim ao litígio na vida real e muitas vezes o fomenta, sem satisfazer por completo o “sentimento de justiça” da população (SALMASO, 2020).

Assim, atualmente, a partir dessa iniciativa, todos os Tribunais do país contam com um Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) como estrutura central de macrogestão e coordenação dessa nova política de tratamento de conflitos e há centenas de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) espalhados pelas Comarcas de todo o país.

Inicialmente, houve uma proposta de inclusão da Justiça Restaurativa junto à Resolução CNJ 125/2010 através da Emenda n. 1, que aditou o art. 7º da Resolução para atribuir ao NUPEMEC, nos termos de seu § 3º, o papel de “centralizar e estimular programas de mediação penal ou qualquer outro processo restaurativo, desde que respeitados os princípios básicos e processos restaurativos previstos na Resolução nº 2002/12 do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas e a participação do titular da ação penal em todos os atos”.

Muito provavelmente, por conta de, por um lado, a Conciliação e a Mediação e, por outro, a Justiça Restaurativa, serem orientadas pelos valores da Cultura de Paz, e, ainda, por não existir marcos referenciais normativos para esta última no Brasil, a Justiça Restaurativa restou absorvida pela racionalidade e normatividade da Resolução CNJ nº 125/2010 (SALMASO, 2020).

Todavia, o que se verificou é que esses dois grandes movimentos, da Mediação e da Conciliação, e da Justiça Restaurativa, apesar de comungarem valores fundantes comuns, cada qual apresenta a sua história e a sua identidade próprias, contando com princípios, estruturas, fluxos diversos, que não permitem a absorção de um pelo outro (SALMASO, 2020).

Diante deste reconhecimento, em 31 de maio de 2016, o próprio CNJ promulgou a Resolução CNJ nº 225/2016, marco normativo nacional da Justiça Restaurativa, que estabeleceu os parâmetros e as diretrizes de uma política nacional voltada à Justiça Restaurativa. Da mesma forma, a Emenda nº 2, de 08 de março de 2016, excluiu as referências à Justiça Restaurativa de referido § 3º, do artigo 7º, da Resolução CNJ nº 125/2010.

É certo que respeitar a história e a identidade da Mediação e Conciliação, e da Justiça Restaurativa não significa, de forma alguma, atribuir a uma ou outra maior grau de importância (SALMASO, 2020); ao contrário, o que se procura sempre é criar possibilidades de diálogo.

### **1.5.1 O Movimento da Mediação e Conciliação e o Movimento da Justiça Restaurativa: pontos de contato e identidades próprias**

Segundo nos traz Marcelo Nalesso Salmaso,

O passo preliminar, para evitar confusões, ruídos e distorções, é esclarecer que, por um lado, Mediação e Conciliação, e, por outro, a Justiça Restaurativa, são grandes movimentos filosóficos e ideológicos, e não se reduzem aos métodos e técnicas que cada qual adota para a consecução de seus objetivos, inclusive a resolução de conflitos. Nestes termos, referidos movimentos da Mediação e Conciliação, e da Justiça Restaurativa, como ponto comum, estão, filosoficamente, compreendidos e orientados sob o “grande chapéu” da Cultura da Não Violência, e comungam alguns princípios comuns, que também informam as respectivas práticas, como participação, voluntariedade, sigilo, diálogo, responsabilidade, consenso, reconstrução de relações (SALMASO, 2020).

Todavia, salienta Salmaso que apesar desse referencial comum, por um lado, a Mediação e Conciliação, e, por outro, a Justiça Restaurativa configuram-se como dois movimentos distintos ligados à Cultura da Não Violência e têm as suas próprias histórias, tendo surgido a partir de caminhos diversos, com autorias também distintas, e possuem as suas próprias identidades conceituais, principiológicas, estruturais e de desenvolvimento (SALMASO, 2020).

Diante disso, mostrou-se necessária a elaboração de uma nova normativa para a Política Nacional de Justiça Restaurativa, qual seja, a Resolução CNJ nº 225/2016, com diretrizes principiológicas, estruturais e de fluxo próprias e condizentes com a lógica e a filosofia da Justiça Restaurativa, diversas, portanto, daquelas constantes na Resolução CNJ nº 125/2010, que se mostra adequada à Mediação e Conciliação (SALMASO, 2020).

Dentre tantas diferenças conceituais, é possível trazer o fato de a Mediação e Conciliação estarem centradas na resolução do conflito, a partir de seus métodos. E, por isso, a própria normativa que parametriza a Mediação e Conciliação foca em suas práticas de resolução de conflitos, como define o quarto “considerando” da Resolução CNJ nº 125/2010, ao dispor:

[...] cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo **mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação** (grifo não constante no original) (SALMASO, 2020).

Noutra quadra, a visão e os métodos da Mediação e Conciliação voltam-se para as partes diretamente envolvidas no conflito, alocadas em dois polos opostos, e a solução para a questão é construída por elas, a partir do diálogo e do consenso, em uma lógica linear, atendendo-se aos interesses daquele que, de alguma forma, se sente lesado, a partir das possibilidades do outro, que deve fazer ou deixar de fazer algo (SALMASO, 2020). Muitas vezes a solução pode se dar de forma recíproca, em uma via de mão dupla, mas, ainda assim, linear.

Já a Justiça Restaurativa objetiva trabalhar a questão da violência em toda a sua complexidade e a transformação dos paradigmas de convivência social, tanto por meio de seus métodos como também a partir de um feixe de ações complementares (SALMASO, 2020). Busca-se assim a transformação de comportamentos e relacionamentos para sanar a situação de violência real ou estrutural.

Conforme bem nos traz à baila Marcelo Salmaso, a Justiça Restaurativa parte do entendimento de que uma situação de violência ou transgressão nasce a partir da confluência de uma série de variáveis, tais como responsabilidades pessoais, necessidades não atendidas,

estrutura familiar, condições socioeconômico-culturais, dinâmicas institucionais, omissões da comunidade e do Poder Público. Portanto, todas essas vertentes devem ser trabalhadas para a construção de uma dinâmica de convivência em novas bases, com vistas à afirmação de direitos, mas também de responsabilidades individuais e corresponsabilidades coletivas, não apenas para solucionar um determinado conflito, mas, para além, a fim de obstar que novos atos de violência e transgressão venham à tona (SALMASO, 2020).

Ou seja, além de apresentar metodologia diversa, na verdade uma gama delas, a Justiça Restaurativa busca trabalhar as mudanças institucionais, a articulação dos serviços públicos e privados (seja para adultos, crianças e/ou adolescentes), de modo interinstitucional e em parceria com a comunidade, em uma lógica holística e multidimensional, pelo que necessita de estruturas e formações diferenciadas (SALMASO, 2020).

Neste escopo, a Justiça Restaurativa atua tanto para fins de resposta a um conflito existente, por meio de suas práticas restaurativas, como também em termos preventivos, a partir de uma série de ações que visam às mudanças institucionais e sociais, inclusive algumas delas em formato circular, como círculos de diálogo, círculos de tomada de decisão, no que também se difere da sistemática da Mediação e da Conciliação, cuja atuação é desencadeada a partir de um conflito concreto (SALMASO, 2020).

Quanto à estrutura central de macrogestão da Justiça Restaurativa, mostra-se adequado garantir a cada Tribunal autonomia para alocar a coordenação da Justiça Restaurativa no espaço institucional que considerar como mais pertinente a viabilizar a consecução plena da Justiça Restaurativa em todas as suas dimensões, o que está materializado no artigo 5º, da Resolução CNJ nº 225/2016.

De forma diversa, a Resolução CNJ nº 125/2010, nos termos do seu artigo 7º, impõe uma estrutura uniforme para todos os Tribunais, pois já define que o órgão competente para a macrogestão e coordenação da política de Mediação e Conciliação é o NUPEMEC.

Ademais, a materialização da Justiça Restaurativa nas Comarcas dá-se por meio da implantação e implementação dos espaços (Núcleos, Centrais, etc.) de Justiça Restaurativa nas localidades, com o envolvimento do Poder Judiciário local e sempre em parceria com os demais setores da comunidade, conforme delineado no artigo 6º, da Resolução CNJ nº 225/2016 (SALMASO, 2020).

Já no que toca à Mediação e Conciliação, estas práticas são desenvolvidas nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), criados e mantidos pelos Tribunais, que se configuram como “unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela

realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação”, tudo de acordo com os artigos 8º ao 11, da Resolução CNJ nº 125/2010 (SALMASO, 2020).

Nota-se que existem, em algumas localidades, experimentos de Justiça Restaurativa sendo desenvolvidos nos espaços dos CEJUSC.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por meio de seu Grupo Gestor da Justiça Restaurativa, sempre apostou na implantação da Justiça Restaurativa em espaços físicos e estruturais pensados, formatados e gestados em conformidade com a racionalidade própria da Justiça Restaurativa e especificamente voltados ao desenvolvimento desta em toda a sua potência e nas três dimensões, e conta com suporte de equipes técnicas multidisciplinares e participação comunitária, os quais são chamados de Núcleos de Justiça Restaurativa (SALMASO, 2020).

Outra questão a ser destacada diz respeito à metodologia de resolução de conflitos da mediação, que, ainda que em formatos diferentes, é citada pela literatura a integrar tanto o movimento da Mediação e da Conciliação como aquele da Justiça Restaurativa.

Especificamente no que toca ao contexto da Justiça Restaurativa, a metodologia de resolução de conflitos da mediação esteve presente no início de sua história sob a denominação mediação vítima-ofensor (MVO) ou, na língua inglesa, “victim-offender mediation” (VOM) (SALMASO, 2020).

No Brasil, tem sido desenvolvida pelo CDHEP (Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo) a metodologia da mediação vítima-ofensor-comunidade sob a sigla VOCOM, ou seja, conferência vítima-ofensor-comunidade, metodologia que foi trazida ao Núcleo de Justiça Restaurativa de Santos e que tem mostrado resultados positivos ao incluir no processo não apenas ofensor e ofendido, mas apoiadores ou familiares, e a comunidade.

Nestas mais de cinco décadas de desenvolvimento e aperfeiçoamento prático e teórico da Justiça Restaurativa pelo mundo, consolidou-se a ideia de que a base da Justiça Restaurativa, ou seja, o suporte estrutural em que ocorrerão as práticas restaurativas e as ações correlatas, como programa ou projeto, deve se desenvolver no contexto da comunidade em sentido amplo, como já frisado supra, e os representantes da comunidade, de alguma forma, devem participar das metodologias para resolução de conflitos e outros fins, de maneira a garantir suporte às necessidades dos envolvidos e para que os aprendizados possam ensejar ações externas e preventivas (SALMASO, 2020).

Destaca-se também, que na conciliação, o terceiro facilitador da conversa interfere de forma mais direta no litígio e pode chegar a sugerir opções de solução para o conflito (CPC,

art. 165, § 2º). Já na mediação, o mediador facilita o diálogo entre as pessoas para que elas mesmas proponham soluções (CPC, art. 165, § 3º).

A mediação é usada quando existe um relacionamento que une as partes previamente, como nos casos de família, mas o mediador funciona como um facilitador do diálogo entre as partes.

Na Justiça Restaurativa, de outra parte, é possível a intervenção de terceiros, como familiares para apoio das partes e da comunidade.

É possível o processo restaurativo mesmo na ausência de uma das partes, ou seja, não há necessidade da presença de ambos simultaneamente, como na mediação. Trata-se de práticas que estão sendo utilizadas em diversas localidades através da utilização de vítimas sub-rogadas, como em casos de delitos em que a vítima é uma coletividade (crimes ambientais) ou em casos em que a vítima não está mais presente (homicídio), podendo ser representada, inclusive, por familiares ou indivíduos que atuem no papel da vítima.

Ademais, a Justiça Restaurativa, como já frisado neste trabalho, não se resume a uma metodologia de resolução de conflitos, mas trabalha, ao mesmo tempo, com uma série de ações complementares, com vistas à mudança dos paradigmas de convivência nas instituições e na sociedade, com foco na construção de comunidades de cuidado, cooperativas e de paz.

Nestes termos, a partir de tais diretrizes, é possível compreender que a mediação, enquanto método de resolução de conflitos, pode estar no escopo de atuação da Justiça Restaurativa desde que, para além de observar os requisitos de atendimento das necessidades dos envolvidos e de reparação dos danos, ela se desenvolva sobre um programa ou projeto de base comunitária em sentido amplo; que conte, de alguma forma, com a participação de pessoas da comunidade, para fins de compartilhamento de responsabilidades; e, ainda, que irradie efeitos externamente, buscando sempre a transformação das instituições e da sociedade.

Por fim, sobre a mediação, especificamente em sua aplicação aos conflitos socioambientais, Rafael Mendonça nos traz o seguinte:

A mediação é método para transformação de conflito, e muito utilizada na perspectiva de conflitos socioambientais, onde se apresenta como um método próprio, no qual não se filia exclusivamente a esfera do direito, da psicologia ou da assistência social. Enquanto método utiliza-se de ferramentas destas áreas, uma vez que sua prática diz respeito ao conteúdo material de cada uma delas: conflito, relações interpessoais, intrapessoais e sociais. Tomando o conflito como uma crise da interação humana, e não como uma anomalia dos relacionamentos, as partes necessitam de ajuda para transporem tal conflito preservando suas relações de maneira transformativa através da mediação (MENDONÇA, Rafael. O Desafio Ético do Mediador Ambiental: para além de uma deontologia biocêntrica da mediação de conflitos ambientais. 2014. 177 f. Tese (Doutorado) - Curso de Interdisciplinar de Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação Interdisciplinar de Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014, p. 27 apud KHUN, 2018).

## 2. APLICAÇÃO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA ÀS QUESTÕES E CONFLITOS AMBIENTAIS E SOCIOAMBIENTAIS

*“Uma questão não é resolvida a não ser que seja resolvida satisfatoriamente para todos”*

*Gandhi*

### 2.1. A Justiça Ambiental e a resolução de conflitos

A justiça ambiental surge, assim, como um movimento de contracultura que buscava a alteração no modo na avaliação das políticas públicas voltadas ao meio ambiente para que fossem considerados também os aspectos sociais (ALBUQUERQUE, Leticia. Conflitos socioambientais na Zona Costeira Catarinense: estudo de caso da Barra do Camacho/SC. Florianópolis: UFSC, 2009, p. 24, *Apud* KHUN, 2018)

Seu nascimento está ligado aos movimentos sociais norte-americanos que, reivindicavam direitos civis às populações afrodescendentes existentes nos EUA, e a proteção contra a contaminação tóxica de origem industrial a que eram expostos (KHUN, 2018).

Ou seja, é um movimento contrário a opressão racial e social, uma vez que os efeitos dos danos ambientais não são sentidos da mesma maneira por todas as classes sociais (RAMMÊ, 2009, p. 13 *Apud* KHUN, 2018)

Na lógica do mundo globalizado pela exploração do capital, existe uma diferença entre os movimentos por justiça ambiental num contexto norte-americano e os movimentos por justiça ambiental dos países denominados como “terceiro mundo”. Esta diferença que pode passar despercebida “é bastante significativa”: a luta por justiça ambiental norte-americana se concentra fortemente nas lutas em favor dos grupos minoritários, contra o racismo ambiental, grupos escolhidos para sofrerem as consequências da exploração do capital e degradação ambiental naquele contexto, enquanto que os movimentos por justiça ambiental fora dos EUA tem seu foco nas lutas contra os impactos ambientais que ameaçam as populações mais pobres, o que constitui a ampla maioria da população destes países, assim como é o caso brasileiro (RAMMÊ, 2009, p. 25 *Apud* KHUN, 2018).

Não se pretende neste breve estudo fazer um histórico sobre a proteção do meio ambiente, porquanto a trajetória não é breve e possui diversos marcos legais e institucionais.

A proteção do meio ambiente de maneira mais crítica e no contexto social brasileiro tem seu início marcado pelas articulações políticas entre os movimentos sociais e os movimentos ambientalistas a partir da segunda metade da década de 1980, durante e como parte do processo

histórico de redemocratização e fim do regime militar no Brasil. Voltando-se ao ambientalismo em geral, após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 e mundialmente conhecida como RIO-92. No Brasil, com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, a proteção ambiental e o socioambientalismo passaram a ter maior amparo jurídico, já que pela primeira vez na história constitucional se viu um capítulo inteiro destinado à proteção do meio ambiente, em nível de direito fundamental, amparando a biodiversidade, e a sociodiversidade. A previsão constitucional garante a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Os novos direitos previstos a partir da constituinte de 1988, dentro dos quais se inclui o direito socioambiental, assim, correspondem a uma possível abertura da dogmática jurídica formal no que diz respeito à proteção do meio ambiente

É a partir desta abertura oriunda de conquistas dos movimentos sociais, e, portanto, um direito construído por “nós”, a partir das bases, que é vislumbrada a possibilidade de aplicação, também, de uma justiça mais aberta que funcione a partir das bases e que não seja imposta de maneira opressiva.

A noção de justiça ambiental acaba implicando numa consideração mais global do meio ambiente, em sua totalidade, suas dimensões tanto ecológicas, quanto físicas, sociais, políticas, culturais e econômicas, que devem acontecer de maneira sadia e produtiva.

Vale ressaltar sobre a questão de justiça ambiental, alguns pressupostos de acesso à justiça.

O princípio constitucional previsto do artigo 5º, XXXV da Constituição Federal, não pode ser analisado apenas como um direito meramente formal, ou seja, como a possibilidade que o titular de direito tem de ingressar em juízo para buscar a realização do direito ameaçado ou violado (COLOMBO; DE FREITAS, 2018).

Do citado artigo, retiramos algumas definições sobre o acesso à justiça:

É importante registrar, nesse sentido, que, além da possibilidade de reclamar pela violação de um direito (sentido formal), o acesso à justiça deve possibilitar que a resolução do conflito seja realizada de forma célere, justa e em consonância com o princípio do contraditório. Este é o sentido material de acesso à justiça, sintetizada na ideia de “acesso a um processo e a uma decisão justas” conforme Moessa (2015, p.43).

Mauro Cappelletti e Bryant Garth (2002) entendem que o acesso à justiça é “o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos”. (COLOMBO; DE FREITAS, 2018).

No que tange ao efetivo acesso à justiça, não se pode descuidar da necessidade de métodos que efetivamente solucionem o conflito, e não apenas o processo judicial.

Em função do tema deste trabalho, convém repisar o conceito de justiça ambiental, trazido por CAVEDON, 2006 *Apud* COLOMBO; DE FREITAS, compreendida “como acesso à prevenção e resolução de conflitos tendo como parâmetro o ideal de Justiça, correspondendo ao acesso à decisão justa e à garantia do exercício dos direitos ambientais inerentes à cidadania ambiental”. E acrescentam os autores:

Dito de outra forma, o acesso à Justiça Ambiental, como direito fundamental do Estado Democrático, deve necessariamente contemplar as seguintes garantias: a) igualdade material; b) proteção efetiva dos riscos ilegítimos, inclusive potenciais; c) prevenção de litígios; d) educação ambiental (aspecto pedagógico); e) ampla participação dos cidadãos (BENJAMIN, 1995, p.71-72). (COLOMBO; DE FREITAS, 2018).

A injustiça ambiental se manifesta de duas maneiras, com uma proteção ambiental desigual, gerada por execuções de políticas públicas ambientais, ou ainda pela falta delas, direcionadas a populações vulneráveis, mas também, em razão de um acesso desigual aos recursos, a partir dos parâmetros racistas e classistas, tanto na produção de bens quanto no acesso as oportunidades (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 16, *Apud* KHUN, 2018).

Conflito socioambiental, de maneira teórica, pode ser definido como o termo que “designa as relações sociais de disputa/tensão entre diferentes grupos ou atores sociais pela apropriação e gestão do patrimônio natural e cultural”. Esta situação de conflito que envolve o meio ambiente, mas se reflete nas relações entre “nós” e nas consequências que acabamos sofrendo enquanto vítimas universais, pode existir tanto de maneira material, como de maneira simbólica, não necessariamente através da luta direta por seus direitos ou relações sociais feridas, mas, também, pelo que o ato representa em si (ALBUQUERQUE, 2009, p. 17 *Apud* KHUN, 2018).

Poderíamos então chamar os conflitos que têm elementos da natureza como objeto e que expressam relações de tensão entre interesses coletivos e interesses privados de conflitos socioambientais. Em geral, eles se dão pelo uso ou apropriação de espaços e recursos coletivos por agentes econômicos particulares, pondo em jogo interesses que disputam o controle dos recursos naturais e o uso do meio ambiente comum sejam esses conflitos implícitos ou explícitos (SCOTTO; VIANNA, p. 27 *apud* KHUN, 2018).

Os impactos da exploração inadequada dos recursos naturais por determinada parcela da sociedade acabam por gerar consequências socioeconômicas a outra parcela da sociedade de maneira desproporcional e opressiva. Todavia, neste trabalho, vamos focar nas questões socioambientais decorrentes da ocupação irregular do solo, em especial movimentos de migração de populações das áreas metropolitanas para as periferias não ocupadas, em áreas públicas ou mesmo privadas, geralmente de preservação ambiental não ocupadas.

Faremos este recorte, voltado mais ao estudo dos impactos ambientais e socioambientais nas ocupações irregulares, ainda que injustiças ambientais tenham uma ambiência bem mais ampla.

Importante aspecto é a possibilidade de, através de outros métodos de resolução/transformação destes conflitos e combate as injustiças, alterar a visão em relação aos problemas ambientais de modo que possam ser vistos tanto como uma fonte de tensão e assim geradora de conflito, mas também como uma fonte de cooperação entre as partes, encarando o conflito de maneira construtiva. Desse modo, desenvolver mecanismos que possam contribuir e trabalhar com uma perspectiva transformadora do conflito, auxiliando na sua prevenção e na educação ambiental

No Brasil, vigora a Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 que tutela os crimes contra o meio ambiente, elevando este ao patamar de bem jurídico tutelado. Entendem-se as demandas de alguns movimentos sociais que cobram uma resposta do Estado através da tipificação de determinadas condutas, ou o aumento de pena em relação a elas, como uma ferramenta de proteção.

Tendo em vista a degradação que ameaça o bem-estar e a qualidade de vida, mostrou-se necessária a proteção jurídica do meio ambiente como forma de assegurar um bem essencial para a sobrevivência digna do ser humano.

Sendo assim, a tutela jurídica deve-se ao surgimento da legislação ambiental, cujo escopo fundamental é o combate às formas de perturbação à qualidade do meio ambiente para a preservação do patrimônio ambiental global, visando uma “ética ecológica”, com o objetivo de tutelar a qualidade de vida, como direito fundamental da pessoa humana.

Neste Capítulo, visa-se pensar nas possibilidades de aplicação da Justiça Restaurativa – de seus valores, princípios e práticas – aos conflitos ambientais e socioambientais, conflitos de maior complexidade, cientes das limitações que o seu modelo interrelacional apresenta em situações nas quais os ofensores, as vítimas, as comunidades e os danos são de difícil (quicá, de impossível) identificação. Nessa linha, o problema de partida está justamente na reflexão sobre a possibilidade de estudo de uma justiça restaurativa socioambiental, aplicável a condutas ofensivas ao meio ambiente que, por sua vez, afetam a toda sociedade.

Através da leitura de diversos acidentes ambientais ocorridos nos últimos anos no Brasil, de conhecimento geral que dispensam citação específica, tal qual ocorrido na cidade de Mariana (2015) e Brumadinho (2019), pode-se afirmar que os modelos de proteção ou gestão de crises/tragédias se existentes, são visivelmente ineficientes – inclusive, no âmbito jurídico,

frente a demora da responsabilização judicial das pessoas (físicas e jurídicas) envolvidas nesses casos (OLIVEIRA, 2021).

A reflexão sobre a justiça na modernidade conduz (ou deveria conduzir) à conclusão de que se trata de modelo histórico de promessas não cumpridas, como a suposta função intimidatória das penas e a ressocialização e, portanto, encontra-se falido, pois sua estrutura não funciona para ressocialização dos infratores e não produz verdadeira justiça (OCAMPOS, 2016).

Conforme já mencionado em tópico anterior, as críticas ao modelo punitivo que elegeu a prisão como principal instrumento de resposta ao delito não são recentes.

Para pensarmos em ferramentas que promovam a reparação tanto do dano ambiental como dos efeitos que as ações causaram às comunidades de sujeitos vulneráveis, faz-se também uso da interdisciplinaridade entre a justiça restaurativa e a vitimologia, que não deixa de correlacionar os comportamentos ofensivos à natureza com a sua população socialmente marginalizada, selecionada em função da classe, raça, etnias, gênero e dependências socioeconômicas herdadas de processos complexos de colonização, cujo passado histórico insistimos em reproduzir (OLIVEIRA, 2021).

E não apenas isso; tais comportamentos ofensivos à natureza também são praticados pela população socialmente marginalizada, na medida em que o que se percebe pelo estudo das infrações ambientais de menor potencial ofensivo são degradações de áreas de preservação ambiental para ocupação do solo por comunidades que vivem às margens das áreas metropolitanas, como é o caso da cidade de Santos, objeto de parte do estudo deste trabalho.

Não sem razão, Braithwaite aponta que a justiça restaurativa socioambiental carrega consigo a possibilidade de renovação das relações entre sujeito e ambiente – reparando os danos causados pelo Antropoceno, era na qual instrumentalizamos os recursos naturais sob a narrativa do desenvolvimentismo e do progresso – para, além disso, propor que esses modelos promovam “a cura dos ecossistemas terrestres e das relações humanas com a natureza e com o outro” (OLIVEIRA, 2021, p.09, tradução da autora).

A Justiça Restaurativa, tal como visto no Capítulo anterior, pode ser reconhecida como uma possibilidade para garantir a efetividade e reconhecimento das necessidades e dos sentimentos dos envolvidos num conflito, dando a oportunidade de uma nova abordagem para responder os problemas e questões difíceis.

Este novo paradigma e sua conexão na seara ambiental denotam que o relacionamento da humanidade está intimamente ligado a preservação do meio ambiente e a melhoria de vida (MARQUES, 2016). A autora assim enfatiza:

Ao examinar esse cenário constata-se que um meio ambiente deteriorado também pode impulsionar relações degradadas. Para restaurar esses relacionamentos e desenvolver políticas de pacificação, nada mais pedagógico do que estabelecer uma preocupação com a esfera ambiental e a intercorrência humana. No que concerne aos conflitos socioambientais, os processos e práticas restaurativas enfatizam uma possibilidade de atender aqueles que foram afetados pelos impactos das transgressões, buscando a responsabilidade pessoal e social como compromisso do encontro.

A justiça tradicional ou retributiva, como é chamada, possui como elemento central a preocupação em definir qual a norma foi violada, buscando conteúdos materiais e procedimentais para resolver a pendência administrativa ou judicial que se coloca entre os envolvidos, buscando uma reprimenda ou punição. O foco no atendimento é direcionado ao momento passado, quando ocorreu o fato. Na Justiça Restaurativa o foco é no futuro, projetando-se a perspectiva de formas de se construir um futuro melhor entre os envolvidos e entre estes e a comunidade e o meio ambiente em que estão constituídos, procurando restabelecer o equilíbrio e a harmonia.

Portanto, sua aplicação aos conflitos ambientais e socioambientais traz ganhos a todos os envolvidos, na medida em que busca transformar o relacionamento entre estes e o meio ambiente e a comunidade em que estão inseridos, alcançando o sentimento de pertencimento através do empoderamento (GUSMÃO, 2022).

O sentido que se dá ao termo empoderamento é um processo de cura, transformação, respeito à autonomia e independência, através das práticas restaurativas.

Pelo empoderamento pode-se alcançar o conhecimento e informação, o que leva à autonomia de escolha e, portanto, ao aumento do senso de pertencimento, fator de extrema importância quando se cuida de questões socioambientais e conflitos urbanísticos (GUSMÃO, 2022).

Graf (2021, p. 120) traz um conceito bastante completo sobre o empoderamento, citando diversos autores, no sentido de ser a “capacidade de o indivíduo realizar, por si mesmo, as mudanças necessárias para evoluir e se fortalecer”. Esclarece, portanto, que

Nessa perspectiva, o empoderamento merge de um processo no qual o sujeito toma posse de sua própria vida por meio da interação com os outros (apud BAQUERO, 2012). Portanto, o empoderamento não é somente um movimento que vem de fora para dentro de alguém que lhe oferta, mas sim de uma mudança interna, por meio da conquista.

Nesse sentido, a justiça restaurativa interage com o processo de empoderamento pois fomenta, por meio de estímulos externos, o processo interno de empoderamento (GRAF, 2021).

Segundo Kay Pranis, apud Graf (2021) um valor importante na justiça restaurativa é o de dar poder a vozes que não são ouvidas.

Dentre as formas consensuais de resolução de conflitos, muitos autores têm se debruçado a investigar a mediação e outras formas de solução de conflitos nas questões ambientais. Entendem que a mediação possui custos mais baixos, quando comparada a ações civis e criminais, assim como demanda menores períodos para sua resolução. A resolução mediada poderia ter a capacidade de gerar soluções criativas para o interesse dos envolvidos, considerando-se a complexidade da diversidade de casos e que cada conflito possui características, historicidade e interrelações entre partes únicas, adaptando-se a cada realidade. Entenda-se, aqui, mediação em seu sentido amplo, abrangendo também as práticas restaurativas (GUSMÃO, 2022).

Em se tratando de conflitos envolvendo uma expressiva gama de pessoas, de âmbito complexo, como ocorre nos conflitos que tratam da regularização dos assentamentos urbanos, o que se tem constatado é que, para se chegar a uma solução adequada, há a necessidade de se estabelecer diálogo com a comunidade envolvida, a fim de reduzir o conflito com razoabilidade e garantir atendimento socioeconômico aos interessados, sem descuidar da proteção ambiental (TEODORO, 2021).

A necessidade de compreensão de como se estabelece o espaço urbano e de alguns indicadores denotam que o desenvolvimento urbano desarticulado e desigual assegura, ao menos conceitualmente, que a Justiça Restaurativa possa colaborar com as necessidades da população das cidades, no reconhecimento de duas demandas e no diálogo entre a sociedade e o Estado (MARQUES, 2016).

Os aspectos ambiental, econômico e social, que formam o tripé da sustentabilidade, precisam ser constantemente revistos e criadas algumas alternativas de soluções aos conflitos ambientais e socioambientais que se proliferam em razão da omissão do poder público em adotar uma política habitacional que corrobore as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade (GUSMÃO, 2022).

Portanto, assevera Raquel Ivanir Marques (2016) que se faz necessária a atuação do Poder Legislativo Municipal, do Poder Executivo, do Ministério Público, dos movimentos da sociedade civil e da população em geral para acompanhar, fiscalizar e participar da gestão e do planejamento urbano. Acrescento ainda, a participação do Poder Judiciário, também como membro da comunidade e com grande papel nesta gestão conjunta e corresponsável.

Tratar das cidades é indiscutivelmente importante quando se refere a uma possível efetivação de metodologias de Justiça Restaurativa no planejamento urbano e na articulação entre a sociedade civil e os gestores públicos. Pode haver uma incidência direta no trato ambiental, na medida em que a metodologia restaurativa é passível de gerar aproximação entre

pessoas, lideranças comunitárias e políticas para a consecução de um objetivo maior, que é a melhoria da qualidade de vida da população, na medida em que os conflitos advindos da ocupação urbana podem ser minimizados.

É sabido que a ocupação irregular, além dos conflitos urbanísticos, gera conflitos ambientais, com sérias consequências à população do município em geral e ao meio ambiente, razão pela qual uma solução judicial punitiva, no mais das vezes, agravará mais os problemas já gravemente identificado (GUSMÃO, 2022).

A Justiça Restaurativa, cuja proposta é trazer a responsabilização do causador do dano, o tratamento deste dano e atendimento das necessidades das vítimas envolvidas, e unindo esforços da comunidade, é capaz de dar uma melhor resposta aos conflitos ambientais como um todo, quer conflitos na área penal, quer conflitos que não alcançaram a esfera criminal, mas causaram danos. Em casos de vítima indefinida, é possível a utilização do instituto da vítima sub-rogada, que fará as vezes da vítima (meio ambiente, comunidade, fauna, etc.), a fim de que haja possibilidade de transformação do relacionamento do causador do dano com o meio ambiente.

Os desafios é que partimos de um sistema formal punitivista. É o que temos e, por um bom tempo, é com o que devemos lidar (MUNIZ; GUSMÃO, 2020).

Quando tratamos da análise da tutela penal do bem ambiental se faz necessária a verificação de alguns conceitos, como o de bem jurídico, o de delito e o de lesividade, pois serão eles, associados aos princípios da subsidiariedade e da fragmentariedade, que darão legitimidade à intervenção penal nessa nova era de pretensões jurídicas da qual faz parte o direito ao meio ambiente (OCAMPOS, 2016).

A imprescindibilidade da tutela penal deve ser observada, tendo em vista a proporcionalidade entre a relevância do bem jurídico protegido e as consequências sociais estigmatizadoras, inexistentes nos outros ramos do Direito

Nesse sentido, Milaré (2005, p. 844 *apud* OCAMPOS, 2016) indica que:

[...] o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na sua concepção moderna, é um dos direitos fundamentais da pessoa humana, o que, por si só, justifica a imposição de sanções penais às agressões contra ele perpetradas, como extrema ratio. Em outro modo de dizer, a ultima ratio da tutela penal ambiental significa que esta é chamada a intervir somente nos casos em que as agressões a valores fundamentais da sociedade alcancem o ponto do intolerável, ou seja, objeto de intensa reprovação do corpo social.

A partir dessa premissa, pode-se afirmar que a missão do Direito Penal no Estado Democrático e Social de Direito é a proteção subsidiária dos bens jurídicos mais importantes contra condutas inconciliáveis com as condições de uma convivência pacífica, livre e

materialmente segura dos cidadãos. No tocante aos bens jurídicos ambientais, essa tutela se faz legítima, tendo em vista que o meio ambiente está relacionado à dignidade da pessoa humana e representa as diversas manifestações de vida. Assim, a importância dos bens ambientais para a sociedade fez com que a Constituição determinasse a proteção criminal, levando à relevância do bem jurídico em análise, que se traduz na necessidade de sua proteção em âmbito penal.

Ainda que não se pretenda trazer todo o histórico da evolução das leis de proteção ambiental, grande avanço na matéria se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que separou um capítulo próprio em seu conteúdo para a matéria ambiental, o que nenhuma outra havia feito anteriormente, elevando o meio ambiente como bem específico e autônomo e como direito fundamental do ser humano.

O artigo mais importante deste ato supremo é o 225, caput, prevendo 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 e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Pode-se afirmar que ambiente é um bem jurídico difuso ou metaindividual. Reafirma-se, assim, o ambiente como bem jurídico de natureza metaindividual difusa – digno, capaz e merecedor de tutela penal –, indispensável ao livre desenvolvimento da pessoa humana, com o fim último de garantir sua proteção e incremento da qualidade de vida (exercício e disposição de todas as suas potencialidades), segundo a diretriz (formal e material) adotada pelo texto constitucional brasileiro (OCAMPOS, 2016).

O bem jurídico Meio Ambiente deve ser sempre um tema tão caro para aos penalistas, pois, do contrário, os abusos e as deturpações do sistema penal só tenderão a aumentar.

Todavia, pensar apenas na penalização das condutas, sem trazer à baila a ideia da educação ambiental e da transformação da relação do indivíduo com o meio ambiente, fazendo-o sentir-se pertencente e este como, de fato, um direito fundamental, não resultará os frutos necessários a uma tomada de consciência ou a contenção dos crimes ambientais.

Ainda no que tange à proteção do meio ambiente, o Ministério Público recebeu da Constituição de 1988 tratamento diferenciado em relação à tutela jurisdicional do meio ambiente, e a instituição vem exercendo importante papel nesse sentido, utilizando mecanismos processuais (ação civil pública) e extraprocessuais (inquérito civil, compromisso de ajustamento de conduta e recomendações) de tutela de interesses transindividuais.

Além disso, em casos de delitos de menor potencial ofensivo, o Ministério Público é também o sujeito legitimado a homologar acordos realizados em audiências de conciliação, e,

também, os acordos restaurativos, como vem ocorrendo nos Projetos Piloto do Núcleo de Justiça Restaurativa de Santos.

Especificamente sobre a proteção do meio ambiente, publicada em 13 de fevereiro de 1998, com dez vetos, a Lei 9.605/98 entrou em vigor no mês seguinte, em 30 de março. Embora denominada Lei dos Crimes Ambientais, trata-se de uma Lei de natureza híbrida, pois cuida também de infrações administrativas (artigos 70-76) e de aspectos de cooperação internacional para a preservação do meio ambiente (artigos 77 e 78). A Lei veio materializar os dispositivos sobre meio ambiente estipulados na Constituição de 1998, além de atender as recomendações fixadas na Carta da Terra e na Agenda 21, aprovadas em 1992 na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a chamada Rio-92.

A Lei 9605/98 objetiva a proteção do meio ambiente em sua dimensão global, abrangendo o meio ambiente natural - solo, água, ar, fauna, flora, em suma, a biosfera - o meio ambiente cultural - patrimônio artístico, histórico, turístico, paisagístico, arqueológico, espeleológico etc - e o meio ambiente artificial - o espaço urbano construído, formado pelas edificações e equipamentos públicos, ou seja, ruas, praças, áreas verdes, enfim, os logradouros urbanos. É interessante ressaltar que, na maioria das infrações penais ambientais, o fato é ilícito porque o agente atuou sem autorização legal, sem licença ou em desacordo com determinações legais. O agente é punido não por ter praticado o fato danoso ao meio ambiente, mas por tê-lo feito sem prévia autorização legal. Assim, a caça, a pesca ou a poluição, por exemplo, podem agredir o meio ambiente sem constituir infração, desde que o agente esteja legalmente autorizado.

Por outro lado, é de se notar que a legislação ambiental se preocupa não somente com o dano, mas também com o risco, pois o prejuízo ambiental é geralmente de difícil identificação, de grande amplitude e muitas vezes irreparável. O crime ambiental é considerado, desta forma, um crime de perigo, o que permite atender, ao mesmo tempo, finalidades de repressão e prevenção. A experiência demonstrou que prevenir a poluição custa menos do que reparar os estragos. Eis porque "deixar de adotar medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível" pode constituir um delito, nos termos do artigo 54 da Lei 9605/98. Assim, a Lei não exige, apenas, a ocorrência do dano para a caracterização do crime, pois basta a simples probabilidade para que ele venha a se constituir (OCAMPOS, 2016).

Nesse sentido, importante se mostra a contribuição da Justiça Restaurativa, não apenas como um método alternativo de solução de conflitos, que ingressa na seara ambiental após o crime ou fato danoso tenha ocorrido, mas como um paradigma de prevenção de conflitos, um

verdadeiro paradigma de transformação de relacionamentos, e, *in casu*, dos indivíduos com o meio ambiente em que estão inseridos.

Sendo o foco da legislação ambiental a prevenção, o paradigma restaurativo se enquadra no escopo da orientação legal e na necessidade de toda a sociedade, eis que o bem jurídico a ser protegido necessita um olhar não apenas de resolução do crime ou conflito, e sim de prevenção e precaução, para que se possa verdadeiramente falar em desenvolvimento sustentável.

Após a abordagem teórica e a análise da justiça ambiental e do papel da vítima, questiona-se se a justiça restaurativa pode ser uma ferramenta de justiça ambiental voltada às vítimas em substituição ao sistema criminal.

Quando estamos diante de casos concretos envolvendo conflitos ambientais, o que se vislumbra é a presença de muitas vozes, muitas falas, muitas demandas que deixam de ser ouvidas e atendidas. Acredita-se que isso se dá pela inadequabilidade do modelo de responsabilização vigente para tratar de conflitos tão complexos na esfera penal e que pode ser superado pelo paradigma restaurativo (KHUN, 2018).

É possível uma justiça ambiental para as vítimas?

Segundo Giulia Parola (2016, p. 287), mostra-se necessário aumentar o emprego da Justiça Restaurativa já que ela é compatível com os princípios do direito ambiental. Dessa forma ela pode ser usada como uma ferramenta para implementar deveres ecológicos, para desenvolver uma consciência ecológica, para transformar não só o infrator em um cidadão ecológico, mas também todas as pessoas afetadas pelo crime ambiental, e finalmente incentivar a mudança em direção a uma sociedade ecológica (PAROLA, 2016).

Como vimos até aqui, a justiça restaurativa visa a partir de um processo de cocriação entre todas as partes interessadas, vítimas diretas e indiretas, agente, comunidade e demais envolvidos no conflito, para que juntos construam desde o processo, até o resultado, o melhor caminho, em busca de transformação para o seu conflito, e a reparação dos danos causados em algum grau. É um convite a um processo cooperativo, onde, se tem o protagonismo, mas também se tem as responsabilidades que com ele advêm, envolvendo todas as partes, de maneira autônoma e ativa, para transformarem seu conflito.

Independentemente da existência de conflito, e este precisa parar de ser encarado como algo negativo, e precisa ser visto como algo que pode ser transformado com resultados positivos, mas principalmente quando o conflito existir, o diálogo entre os verdadeiros protagonistas precisará acontecer.

Conforme já identificado em capítulo anterior, a proposta para aplicação da Justiça Restaurativa aos conflitos ambientais é a utilização da vítima sub-rogada, nos diversos moldes delineados, com utilização de entidades e ONGs podendo fazer o papel representativo da vítima, e assim propiciar a transformação do relacionamento do autor do dano e do meio ambiente.

A justiça restaurativa para uma justiça ambiental pode oferecer um sistema de reparação de danos, voltado às vítimas, verdadeiramente engajado, através de seu sistema deliberativo buscando o melhor para o meio ambiente como um todo, convidando os responsáveis pela degradação ambiental a entenderem o alcance dos danos assumindo sua responsabilidade, em detrimento de processos de defesa pura e simples, como quer o sistema criminal da lógica capitalista e adversarial. As vítimas, *in casu*, podem ser diretas e identificadas, ou subrogadas e representadas.

É possível concluir que a Justiça Restaurativa apresenta uma oportunidade para superar a ineficácia das respostas ambientais existentes e a necessidade premente de corrigir as práticas nocivas existentes e prevenir futuros danos ambientais:

Os princípios que impulsionam a justiça restaurativa, como definições relacionais de dano, participação, reparação de danos e cura, são princípios que devem ser centrais na concepção da justiça ambiental. O termo “Justiça Restaurativa Ambiental” indica tanto como uma agenda ambiental pode contribuir para a justiça restaurativa quanto como a justiça restaurativa pode ser usada no contexto de danos ambientais. (EUROPEAN FORUM FOR RESTAURATIVE JUSTICE, [202?], n.p) tradução da autora).

## **2.2. A mitigação da indisponibilidade do Bem Coletivo e a judicialização das questões ambientais**

O bem ambiental é um bem jurídico de uso comum do povo e, portanto, não integrante do patrimônio público ou particular e essencial à sadia qualidade de vida, o que se coaduna com a transindividualidade dos bens difusos quanto à titularidade, que recai sobre pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato, sendo, assim, indivisível (AKAOUI, 2015).

A Constituição Federal de 1988 traduziu essa nova categoria de bens, denominada *bens difusos* e que, entrou outros direitos e interesses, abarca a tutela do patrimônio público e social e do meio ambiente (art. 129, inc. III). E a estrutura desse novo bem foi sistematizada pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.0878/1990), que inclusive conceituou o que são interesses ou direitos difusos, a saber “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (Art. 81, par. ún., inc. I) (AKAOUI, 2015).

O conceito de bem difuso está em consonância com o bem de natureza ambiental criado pela CF de 1988, pois preceitua o art. 225, *caput*, 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 e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Destarte, a natureza jurídica do bem ambiental repousa na categoria dos bens difusos, pois, sendo de uso comum do povo, todos os integrantes da coletividade são seus titulares. Em razão dessa natureza, são também indisponíveis, e sua proteção, inegociável.

Há reflexos inclusive da função social da propriedade (CF, art. 5º, XXIII) na preservação do meio ambiente, na medida em que, não podendo o proprietário se portar em relação ao seu bem de qualquer modo, deve sempre estar na mão de direção do bem-estar social, incluindo-se aí, também, a manutenção do equilíbrio ecológico, uma vez que essencial à qualidade de vida das presentes e futuras gerações (AKAOUI, 2015).

A indisponibilidade do bem ambiental, caracterizada por se tratar de um bem pertencente à coletividade, aparentemente impede a utilização dos meios alternativos de solução de conflitos, que na sua maioria versam sobre direitos patrimoniais privados, a exemplo, principalmente, da Arbitragem, cuja vedação consta no art. 1º da Lei nº 9.307/96.

Entretanto, adverte Milaré (2005, p.265 *Apud* OCAMPOS, 2016) que,

Diante [...] de situações concretas de dano iminente ou consumado, em que o responsável acede em adequar-se à lei ou em reparar a lesão, seria fechar os olhos à realidade e às exigências da vida recusar pura e simplesmente tal procedimento, numa incompreensível reverência aos conceitos.

A questão diz respeito, também, ao acesso à justiça, quando se cuida de proteção dos direitos difusos e coletivos.

Segundo AKAOUI (2015, p. 77):

O acesso à justiça, como concretizador dos direitos sociais e da ordem social, não pode estar sujeito somente ao acesso à função jurisdicional do Estado, mas também a outros mecanismos que, associados àquele outro, possam formar um conjunto de instrumentos aptos a solucionar os conflitos de interesses, notadamente dos citados direitos.

E acrescenta o autor (p. 77-78) que:

Não resta dúvida de que o princípio da indeclinabilidade ou da inafastabilidade da jurisdição seja fundamental à efetivação dos direitos do cidadão. Todavia, é certo que há um claro movimento mundial no sentido de se buscar alternativas extrajudiciais para a solução de conflitos de interesses.

Sem pretensão de aprofundar a discussão, é possível perceber que apesar de o legitimado não possuir disponibilidade sobre o conteúdo material da ação (no tocante à sua proteção),

existe e deve existir essa disponibilidade quanto ao conteúdo processual e em relação à forma de reparação do dano ambiental (seu cumprimento).

Negar a possibilidade de utilização de meios alternativos sobre o meio ambiente é a mesma coisa que negar a possibilidade de se firmar Termos de Ajustamento de Condutas, em que pese estes serem feitos com frequência.

A doutrina mais abalizada sobre o tema, conforme Mazzilli (2008, p. 394 *apud* OCAMPOS, 2016), amparado em precedentes do STF, defende a mitigação da indisponibilidade do bem coletivo diante de aspectos de conveniência prática, pois em tais casos não se abre mão do direito, mas busca-se atender os interesses de forma mais adequada. Portanto, é imprescindível para uma ordem jurídica acessível e efetiva a existência de meios alternativos para solução de conflitos ambientais, ainda que se trate de bem difuso, de interesse público, tendo em vista que atualmente se admite a mitigação da indisponibilidade que o caracteriza, conforme também será aprofundado quando tratado dos meios alternativos.

A importância de se pensar nos métodos de solução de conflitos ambientais que sejam adequados à proteção do meio ambiente, sejam céleres e eficazes, e efetivamente resultem numa mudança de relacionamento entre os indivíduos e o meio ambiente, passa também pelo olhar das questões ligadas à judicialização dos conflitos ambientais e ao sistema de Justiça, em geral.

Neste tópico destacamos, inicialmente, o trabalho realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2011, divulgado no Relatório “Direito Ambiental Brasileiro - Lei dos Crimes Ambientais”, trazido por OCAMPOS (2016) em sua dissertação sobre o tema. Segundo os pesquisadores do IPEA (2016), a Lei 9.605/1998 é ineficiente.

A justificativa para a má aplicação dessa Lei não está nos seus mecanismos, mas no sistema jurídico obsoleto do país, somado à cultura da população em não levar a sério as questões ambientais. Segundo os dados do Relatório, não é necessário substituir a lei, mas inserir dispositivos necessários para modernizá-la, como concessão de benefícios para quem previne danos ambientais, "a exemplo do que se observa na esfera jurídica internacional e já em algumas normas do direito ambiental brasileiro". As sanções e obrigações constantes na lei devem ser mantidas (IPEA, 2016, n.p).

Os pesquisadores apontam que a legislação ambiental em vigor no país é assimétrica, e que a matéria ambiental que é fruto de vários atos legislativos (lei, decretos-leis, medidas provisórias, decretos, resoluções e portarias) conduzindo a uma "poluição regulamentar" de modo a favorecer conflitos normativos", explicam.

O Poder Judiciário também é apontado como um dos grandes responsáveis pela precariedade na aplicação da Lei. A burocracia excessiva e a morosidade fazem com que perca a credibilidade. "Assim, o próprio desempenho do judiciário acaba por desestimular as condutas, frustrando expectativas e contribuindo para a ineficácia da legislação ambiental", concluem os relatores. Na experiência brasileira, levando-se em conta aspectos estruturais e conjunturais de nosso país, muitas das mazelas que resultam em na parca aplicação da legislação ambiental, decorrentes da concretização normativa falha, seja por ineficácia, seja por elementos que mitigam sua efetividade (OCAMPOS, 2016).

A história já tendo mostrado a total ineficiência dos mecanismos do atual sistema vigente, os mesmos continuam sendo inflados pela lógica do sistema como “resposta” válida para a ocorrência de injustiças, uma preocupação excessiva com a forma em detrimento do seu principal conteúdo e fim a que se destina. Enquanto isso as vítimas reais, tanto num contexto local quanto no global, continuam sendo desconsideradas e oprimidas (OCAMPOS, 2016).

A partir da Reforma do Judiciário, com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, o princípio da razoável duração do processo foi introduzido no sistema constitucional brasileiro, passando a integrar o conjunto de direitos fundamentais aplicáveis ao processo (art. 5, inciso LXXXV, da CF). O direito à razoável duração do processo propõe um conceito amplo, de um direito à tutela judicial efetiva, posto que ao cidadão seja garantido o acesso à justiça, como meio de alcance de suas pretensões materiais. Com a Reforma do Poder Judiciário brasileiro, cujo marco inicial deu-se com a publicação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, e a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instaurou plano de metas gerenciais, surgiram medidas para o alcance de maior eficácia na prestação jurisdicional fundadas no princípio da razoável duração dos processos, privilegiando gestão mais eficiente. Contudo, a realidade vivenciada pela sociedade e pelos operadores de direito ainda está muito aquém daquilo que se objetivou com a referida reforma (CAMPOS, 2016).

Sem pretender entrar a fundo na questão da *justiça em números* do CNJ, e analisar dados concretos sobre a situação do Poder Judiciário e as questões possíveis que levam à morosidade, temos que entender que para mudar o cenário é importante romper com os sistemas viciados e estar aberto a novas soluções para a modernização do Judiciário e encontrar formas alternativas para a solução de conflitos.

A efetividade da tutela jurisdicional está reconhecidamente aquém do que dela razoavelmente se espera, o que é determinado por uma gama de fatores que incluem muitos aspectos jurídicos, mas que neles não se esgotam, havendo também os de natureza estrutural e cultural, entre outros (GAVRONSKI, 2020).

Uma conclusão comum, analisando a trajetória histórica é a de que o Direito Penal moderno, moldado a partir de estruturas dicotômicas de certo e errado, lícito e ilícito, culpado e inocente, não consegue abrir espaço para a complexidade dos processos difusos de vitimização. Findam-se os processos, eventualmente cumprem-se as leis e os objetivos institucionais, mas permanecem o conflito social e o sofrimento das vítimas do comportamento corporativo socialmente danoso.

Não se ignora a complexidade dos processos judiciais que tratam de danos ambientais protagonizados por grandes corporações. De fato, delimitar danos e processos de vitimização difusos num contexto que demanda brevidade de resolução é um desafio. Acrescenta-se, ainda, o alto grau de complexidade da ofensa, a fragilidade regulatória, a

distribuição pouco clara das responsabilidades, a diversidade e subnotificação dos tipos de vitimização.

De qualquer forma, é fato que racionalidade penal moderna, centrada na artificialização dos conflitos conduzidos por profissionais por meio de processos judiciais, deixa em aberto certo *locus* de enfrentamento do tema que impõe novos olhares. A geometria processual clássica que reduz o conflito social a uma estrutura triangular de autor-juiz-réu não é capaz de endereçar respostas ao comportamento corporativo socialmente danoso de modo a contribuir para a restauração social pós-conflito. E não apenas nos crimes ambientais de grande monta, mas também nos crimes ambientais de menor potencial ofensivo, percebe-se a ineficácia da judicialização das questões, quer pela falta de celeridade, quer pela falta de aprofundamento da questão socioambiental por detrás dos conflitos ambientais, quer porque, de fato, culpabilizar não significa responsabilizar, a ponto de transformar, de fato, a conduta do indivíduo face ao meio ambiente.

Assim, métodos alternativos de solução de conflitos como a mediação e, em especial como objeto deste estudo, a Justiça Restaurativa, mostram-se mais eficazes quer na solução, quer na prevenção dos crimes ambientais.

Sobre a solução das questões ambientais, para além dos crimes, e englobando também as questões discutidas em ações civis públicas, Alexandre Amaral Gavronski (2020, p. 188), em seu artigo, cita que:

Para enfrentamento dessas enormes dificuldades, entendemos que as melhores soluções apontadas pelos estudiosos orbitam em torno das técnicas autocompositivas, tanto aquelas que evitam o processo judicial quanto as que o resolvem consensualmente, como ocorre com o atendimento de recomendações e a celebração de TACs e acordos judiciais, bem como em torno de uma profunda revisão do modo de ser do processo coletivo, desde uma nova concepção do devido processo respectivo até o domínio das potencialidades dos chamados processos estruturais.

A forma de derivação dos processos de crimes ambientais para a Justiça Restaurativa ainda é objeto de estudos e análises, para que a melhor forma de diálogo seja possível entre os dois paradigmas – retributivo e restaurativo – para que não haja cooptação de um pelo outro.

Quanto às questões ambientais, tanto crimes quanto as demais questões que são objeto de ações civis públicas (e que muitas vezes correm paralelamente) podem ser objeto de derivação à Justiça Restaurativa.

Ainda se questiona se a Justiça Restaurativa é uma alternativa penal ou uma alternativa *ao penal*; todavia, no modelo atual existente, ambas opções podem coexistir, podendo o modelo restaurativo se encaixar em brechas do arcabouço legal, como transações penais, composições civis, suspensão condicional do processo, dentre outros, ou podendo até mesmo levar ao

reconhecimento da falta de interesse de agir superveniente do Estado Judiciário quando um conflito já judicializado é resolvido através de uma metodologia restaurativa.

Portanto, embora o modelo restaurativo proponha um novo paradigma de justiça criminal, rompendo com a lógica do modelo anterior, ela não o nega e o desconstitui na medida em que é viável a coexistência de ambos. Tal fato evita discussões em torno da necessidade de manutenção do tradicional sistema penal. Entende-se a justiça restaurativa como um modelo de justiça que procura formular soluções para os inúmeros problemas gerados pelo fenômeno criminal, utilizando-se de um processo voluntário, consensual, onde infrator e vítima, e comunidade, participam ativamente objetivando construir soluções para reparar o mal causado pela prática do ilícito, restaurando, conseqüentemente, a paz social. A justiça restaurativa parte da noção de democratização na gestão pública do crime, ainda propicia a reinserção da comunidade na discussão em torno da administração da justiça (OCAMPOS, 2016).

### **2.3. As vantagens da aplicação dos métodos alternativos de solução de conflitos**

Como já se sabe, o Poder Judiciário sofre com graves mazelas, tais como a lentidão dos procedimentos legais, falta de recursos financeiros, aumento da litigiosidade nas relações sociais, burocracia, alto custo, dentre outros.

Ao lado da Duração do processo (que compromete tanto o penal como o civil ou trabalhista), o seu custo constitui outro óbice à plenitude do cumprimento da função pacificadora através dele. O processo civil tem-se mostrado um instrumento caro, seja pela necessidade de antecipar custas ao Estado (os preparos), seja pelos honorários advocatícios, seja pelo custo às vezes bastante elevado das perícias. Tudo isso, como é perceptível à primeira vista, concorre para estreitar o canal de acesso à justiça através do processo. (CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 26 Apud OCAMPOS, 2016).

Não se pretende, neste tópico, discorrer sobre os métodos de solução de conflitos, ou meios extrajudiciais de solução de conflitos disponíveis em nosso arcabouço legislativo, e sim apenas trazer à baila algumas ideias sobre vantagens já concebidas de sua utilização para solução de conflitos, tanto judiciais quanto extrajudiciais.

A forma como o Poder Judiciário e os meios alternativos funcionam na solução de conflitos é distinta, e, como consequência, com a utilização destes mecanismos é possível o alcance da pacificação social de forma mais ampla e eficiente. Enquanto o Poder Judiciário está preocupado em decidir o conflito, os meios alternativos têm como fim solucionar o conflito. Esta distinção tem uma grande diferença pós conflitos, pois com os meios alternativos as partes são aproximadas, possibilitando que elas continuem a se relacionar mesmo após o embate (OCAMPOS, 2016).

O Estado tem como escopo trazer segurança jurídica, e não simplesmente decidir os litígios, podendo, então, esta paz social ser conquistada com os meios alternativos, cujo escopo está em solucionar o conflito, e não apenas o processo.

A utilização de meios alternativos não deve ser analisada como uma evolução, mas como sendo uma transformação, e esta percepção somente ocorrerá com uma mudança de paradigma, a ser conquistada pela difusão de educação sobre as possibilidades de utilização de outros meios, com a participação da sociedade e de seus vários setores.

Além disso, não se trata de uma novidade na legislação pátria, ou de outros países.

Os meios alternativos de pacificação social remontam desde os primórdios do direito, estando presente na Grécia antiga, Roma, bem como, com a evolução do próprio direito em si, e com o fortalecimento do Estado, agregado a consciência da sua função pacificadora, a qual vem acompanhando ao longo dos séculos.

Ao longo da história contemporânea é possível perceber diversos movimentos, nos quais, as técnicas de mediação e conciliação são utilizadas como meio de pacificar os conflitos, dando ênfase, principalmente, ao direito americano, no surgimento do movimento de acesso à justiça, na França, e no Brasil, com o nascimento da Carta Imperial de 1824.

Além do preâmbulo da Constituição de 1988, alguns outros princípios previstos no texto constitucional corroboram com a aludida mudança de paradigma. O primeiro é o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III, CF), tendo em vista que as características que regem os meios alternativos também têm o condão de resolver o conflito com mais respeito e consideração em relação à parte envolvida. Outro é o princípio da autonomia privada, pois as partes têm o poder jurídico de regularem pelo exercício de sua própria vontade as relações de que participam, estabelecendo o seu conteúdo e a respectiva disciplina jurídica. (OCAMPOS, 2016).

Mas o que se pode entender por cultura da paz?

Aqui empregamos a definição da ONU sobre cultura da paz, e citado por OCAMPOS (2016) em sua dissertação de Mestrado, por sua completude, como sendo:

Conjunto de valores, atitudes, comportamentos e modos de vida que rejeitam a violência e previnem os conflitos, atacando suas causas para resolver os problemas através do diálogo e negociação entre indivíduos, grupos e nações (RESOLUÇÕES DA ONU A/RES/52/13: Cultura de Paz, e A/RES/53/243. Declaração e Programa de Ação Sobre uma Cultura de Paz).

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), cultura de paz é um conjunto de valores,

atitudes, modos de comportamento e de vida que rejeitam a violência, e que apostam no diálogo e na negociação para prevenir e solucionar conflitos, agindo sobre suas causas.

Vale ainda citar o 16º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”. Nele, percebemos três eixos, que são explicados na página internacional da ONU para esse ODS<sup>4</sup>, aqui traduzido.

Em relação ao modelo de Justiça Restaurativa, o próprio instituto, se é que se pode chamar assim, é denominado de “cultura da paz”, significando, no Brasil, a busca de uma espécie de conciliação entre vítimas e agressores em casos de crimes de pouco poder ofensivo. Com este cuidado, a Justiça Restaurativa associada à “Cultura de Paz” há de ser considerado um caminho seguro e efetivo para sua implantação transformadora, em especial aos crimes ambientais de menor potencial ofensivo, eis que os princípios fundantes da Justiça Restaurativa se mesclam com os princípios norteadores da Cultura de Paz.

Além da pacificação social, outro fator importante que se pode vislumbrar com os métodos alternativos de solução de conflitos – e diga-se, adequados (MASC) – é a celeridade.

Evidencia-se que por meio desses mecanismos as relações de cidadania são efetivamente alcançadas, pois deslocam para as partes a negociação dos seus próprios interesses, na medida em que buscam um entendimento, com autonomia e equilíbrio, não imposta por um terceiro e possibilitando que as soluções sejam construídas pelas partes em conflito

Com efeito, através dos meios alternativos, os processos são resolvidos de forma muito mais rápida. Esta característica representa uma vantagem interessante ao aspecto pessoal dos litigantes, considerando que o tempo despendido para solucionar o conflito é menor, conseqüentemente o desgaste emocional que advém do próprio processo também será reduzido, contribuindo para a saúde emocional e, conseqüentemente, também para a saúde física.

Prestigiando o art. 5º, XXXV da Constituição Federal, que garante acesso à justiça, a solução dos litígios por autocomposição, crescente instituto hodiernamente, nasceu dessa

---

<sup>4</sup> Para consultar todos os objetivos, acesse: ONU, Sustainable Development Goals. Goal 16: Promote Just, Peaceful and inclusive societies. Disponível em <https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/>. Acesso em 24 jan. 2023.

necessidade de se garantir um resultado efetivo e célere ao processo. Cabe ainda ressaltar, o princípio Constitucional da dignidade da pessoa humana, contemplado no artigo 1º, inciso III, da Carta republicana, fundamento da República e que norteia todo o ordenamento jurídico, conforme já mencionado.

A celeridade é resultado da flexibilidade procedimental que rege os meios alternativos. Por mais que as recentes reformas processuais introduziram mecanismos que tendem a agilizar a tramitação de alguns feitos, a exemplo da súmula vinculante e da ação repetitiva, além de aspectos estruturais de funcionamento com a criação do CNJ, ainda assim o Poder Judiciário não conseguirá ter a mesma celeridade (OCAMPOS, 2016).

Neste tópico vale ressaltar algumas considerações sobre as vantagens da Mediação na solução de conflitos ambientais e socioambientais. A mediação aplicada na solução de conflitos ambientais já vem sendo estudada por muitos autores, cabendo-nos trazer à baila alguns estudos importantes sobre o tema, e que se fundam nos mesmos princípios da Justiça Restaurativa, com algumas ressalvas.

A mediação é uma forma de resolução de conflitos que busca encontrar uma solução negociada entre as partes envolvidas, evitando a necessidade de um julgamento ou decisão imposta. Nos conflitos ambientais, a mediação pode ser uma ferramenta eficaz para ajudar as partes a entender suas perspectivas e interesses, encontrar soluções criativas e alcançar acordos mutuamente aceitáveis.

Os conflitos ambientais podem envolver questões como a gestão de recursos naturais, a proteção do meio ambiente e os impactos das atividades humanas sobre o ecossistema. A mediação pode ser útil em casos em que há disputas entre comunidades locais, empresas e governos, ou onde há questões complexas envolvendo interesses múltiplos.

Na mediação ambiental, um mediador imparcial é responsável por guiar as partes envolvidas através do processo de resolução de conflitos. O mediador pode ajudar a identificar as questões-chave, estabelecer um diálogo construtivo e facilitar a negociação de soluções.

Em geral, a mediação é uma forma menos formal e menos custosa de resolução de conflitos, que permite aos envolvidos ter mais controle sobre o resultado. Além disso, a mediação pode ajudar a construir relações mais saudáveis e duradouras entre as partes envolvidas, o que pode ser especialmente importante em casos de conflitos ambientais de longo prazo.

A complexidade que caracteriza o dano ambiental, via de regra envolve várias faces do meio ambiente (v.g. o ar, o solo, a água, a fauna, a flora, a biodiversidade), assim como pelos seus aspectos espacial e temporal, tudo aliado as regras e sanções jurídicas previstas para a

efetiva proteção e reparação, que nem sempre estão adequadas ao problema, levam a necessidade de adoção de novas alternativas (DE FREITAS, AHMED, 2016).

Os conflitos ambientais não têm encontrado nos métodos tradicionais as soluções mais adequadas.

Acrescenta o Professor Gilberto Passos de Freitas, em seu artigo (2016) que

Dentre os conflitos ambientais que tem surgido com mais frequência em nosso país, destacam-se os que decorrem da ocupação de áreas de preservação ambiental para fins de moradia.

A crescente invasão e ocupação de tais áreas, por pessoas de baixa renda, vem se constituindo em uma preocupação do Poder Público, o qual, entretanto, não tem conseguido solucionar o problema (DE FREITAS, AHMED, 2016).

Não é incorreto, atualmente, afirmar que, em certa medida, o sistema tradicional de resolução de conflitos pela via de um terceiro imparcial, o Estado-Juiz, não tem se mostrado bastante e suficiente para resolver a questão do alto grau de litigiosidade de da particularidade de questões envolvendo os conflitos sociais que existem no mundo contemporâneo (DE FREITAS, AHMED, 2016).

Nesse mesmo sentido, vale traçar um pequeno paralelo com as demandas estruturais, no sentido de nelas englobar também os conflitos socioambientais.

A ausência de asseguramento de exercício dos direitos sociais de natureza prestacional tem levado a ações judiciais, tanto coletivas quanto individuais, para que o Poder Executivo seja compelido a dar cumprimento aos direitos e garantias previstos na Carta Magna, como pedidos de concessão de medicamento, de leito de UTI e de vaga em escola pública. Apesar da complexidade de tais ações, ainda aplicamos o pensamento cartesiano de resolução de conflitos, o que certamente não traz respostas adequadas e exequíveis. Referidos problemas precisam ser compreendidos como estruturais e receber uma abordagem sistêmica, fora da lógica binária do processo tradicional. O problema estrutural mostra-se como uma situação fática de permanente desconformidade, de inadequação de uma estrutura burocrática (GOMES, 2022).

Na busca de tratamentos que possam auxiliar na resolução efetiva de desconformidades e de problemas sociais e não apenas das ações judiciais, os processos dialógicos e colaborativos a partir de uma perspectiva estrutural, mostram-se como ferramentas importantes para implementação de direitos, e nisso temos, dentre outras metodologias, a mediação e as práticas da Justiça Restaurativa.

A Justiça não deve ser apenas vista como um sistema, mas como um valor. Compreender que as pessoas buscam um sentido de justiça, com a finalidade de se reconhecerem e de serem

reconhecidas, de serem reparadas e empoderadas para resolverem seus próprios conflitos, é essencial para que se alcance o propósito da justiça. Certo é que os métodos adversariais - a imposição de decisões verticalizadas e impositivas - não têm contribuído para o alcance desse sentimento de justiça, na medida em que atendem a uma lógica binária de certo ou errado, de ganha ou perde. Olvida-se do diálogo, da identificação de necessidades, da existência de relações por trás dos autos (GOMES, 2022).

O processo civil brasileiro está passando por uma importante transformação, por uma mudança paradigmática, e a solução adjudicada para resolução de litígios – conquanto ainda muito importante e salutar - concede espaço para métodos consensuais, que convivem de forma equilibrada e respeitosa com os métodos adversariais.

Acrescenta Gomes, (2022) em seu texto, que muito se afina com as discussões deste trabalho que

O que se pretende com o acolhimento de soluções alternativas de controvérsias é assegurar o acesso à ordem jurídica justa e de forma mais ampla, pois o Poder Judiciário deixa de ser tão somente espaço de solução de controvérsias de forma verticalizada e passa a ser um cenário importante de resolução dialógica e colaborativa de desavenças.

Este espaço é representado pela ideia da justiça multiportas, concebida pelo professor emérito de Harvard, Frank Sanders, em 1976, que possibilita a oferta ao cidadão do método mais adequado para a resolução do conflito e em sua integralidade. Adapta-se ao caso concreto a forma, o método ou o mecanismo a ser aplicado, que é escolhido e dirigido especificamente para o problema apontado.

Gomes (2022) bem define o processo estrutural, sendo aquele que tem como objeto um conflito (problema) estrutural. Ou seja, são aquelas demandas que se referem à falta ou ao mal funcionamento de uma determinada estrutura. Há um problema estrutural, uma desconformidade permanente que origina um litígio estrutural e demanda uma série de condutas para a sua resolução.

O conflito estrutural, portanto, é uma situação de desconformidade estrutural.

Dessa forma, é possível concluir que os conflitos ambientais e socioambientais são conflitos estruturais, e que a solução adversarial não é suficiente para solucionar toda a situação conflituosa, razão pela qual métodos alternativos, multiportas, são mais adequados.

O problema estrutural, por ser multifacetado, complexo e multipolarizado, demanda um processo peculiar para a sua resolução e uma dinâmica própria. Uma simples decisão verticalizada e impositiva não fará, como num passe de mágica, com que a desconformidade se converta em conformidade no atendimento do direito suprimido.

Conforma nos ensina o Professor Gilberto Passos de Freitas em sua obra “Direito à Moradia e Inclusão Social” (2022), o difícil acesso a um pedaço de terra aliado à ausência de

uma política pública eficiente e à omissão dos poderes públicos municipais, não respondendo à demanda de moradias, tem dado causa às ocupações ilegais e implantação de loteamentos clandestinos ou irregulares, levando a população menos favorecida a não ter uma moradia digna, mas sim marginalizada dos serviços essenciais, saúde, educação, condições básicas de cidadania. E acrescenta:

Os conflitos ambientais vão muito além, envolvendo além do dano em si, aspectos sociais, econômicos, culturais, dentre outros, a exigir, como bem observou Luiza Klunk, “um tratamento interdisciplinar, pois os aspectos envolvidos são complexos e estão inter-relacionados.”

Este é o caso objeto deste estudo, da ocupação da Vila dos Criadores em Santos, uma demanda nitidamente estrutural, à qual foi dada uma solução *prima facie* verticalizada, cujo cumprimento se tornou inexecutável. É certo que a solução adversarial foi trazida após descumprimento de um Termo de Ajustamento de Conduta que, se devidamente cumprido, poderia ter solucionado a questão; todavia, a falta de fiscalização e talvez a falta de amplitude da solução consensual à época, tenham levado à sua ineficácia.

A Justiça Restaurativa, conforme conceituação em Capítulo anterior, tem vantagens sobre os demais meios alternativos de solução de conflitos pois não se resume apenas ao um método – ainda que contenha diversos deles – mas funda-se em uma verdadeira transformação de paradigmas sociais, através de um feixe de ações complementares que visam não apenas celeridade processual ou diminuição de processos em tramitação no Judiciário, e sim uma mudança de relacionamento e convívio do ser humano com ele mesmo, com seus relacionamentos interpessoais, e com as comunidades e com o meio ambiente em que está inserido. Nesse passo, o que se pretende demonstrar neste tópico é a vantagem do procedimento restaurativo até mesmo sobre métodos alternativos – e adequados – de solução de conflitos, com vistas a uma verdadeira transformação de paradigmas de convivência.

Como resultado do procedimento restaurativo vislumbra-se:

- 1) não-judicialização do processo em questão, com a mobilização do judiciário apenas para posterior homologação do acordo;
- 2) tratamento do conflito de maneira aprofundada, com foco na relação entre o réu, os trabalhadores e recursos ambientais;
- 3) construção de um acordo satisfativo para reparo ao meio ambiente, com o apoio de entidades representativas especializadas;

4) mobilização local em torno do debate ambiental, conscientizando os envolvidos sobre a importância da higiene do meio ambiente e uso consciente e sustentável dos recursos que dele provém;

5) recuperação da relação de confiança nas instituições locais e com os meios de subsistência;

6) possibilidade de sanções de cunho administrativo, sem prejuízo da receita pública.

#### **2.4 Análise das necessidades de todos os envolvidos nos conflitos ambientais e o papel da vítima sub-rogada**

Interessa-nos, neste aspecto, analisar a dimensão do dano e as possibilidades de reparações.

Cristina Rego Oliveira (2021) traz em seu artigo, citando Bolívar (2019: 3), que existem imprecisões quanto ao conceito e ao que se pode alcançar, no âmbito da Justiça Restaurativa, com a restauração ou a reparação dos danos e, obviamente, sobre quais danos seriam estes e o que significaria sua restauração para diferentes protagonistas – vítima, ofensor e comunidade.

Nessa linha, interessante é a posição de Pemberton (2019: 15, tradução nossa) ao criticar que o elemento-chave do campo seja a “restauração”, uma vez que defende a impossibilidade de que os sujeitos retomem o seu modo-de-ser no mundo tal como antes da ofensa suportada. Propõe que mais vale a opção por uma “re-storing”<sup>18</sup> (Pemberton, 2009: 15) – em que se prima pela construção de narrativas nas quais as consequências dos danos ficam integradas à história pessoal (não sendo dela apagada), transformando-as em experiências positivas que reinventam os sujeitos a partir das aprendizagens derivadas da ação lesiva. Obviamente, sendo esta dificuldade sentida no modelo tradicional de aplicação da justiça restaurativa – onde mais facilmente os prejuízos são identificáveis – ainda mais complexa se torna a definição de quais são as dimensões do dano causado à natureza e quais são as possíveis formas de restauração. Aqui, categorizar os vários tipos de danos, suas intensidades e os modos como atingem as pessoas e a natureza, exige um exercício criativo e inovador de atribuição de responsabilidades (Saad-Diniz, 2019: 15): as lesões podem ser de difícil mensuração imediata (pelo seu nível de complexidade), podem ser postergadas no tempo de forma ilimitada (Aertsen 2020), podem ter um conteúdo não mensurável (pense, por exemplo, no dano à memória e à tradição histórica dos povos originários), além de atingir diferentes comunidades em espaços sociais distintos entre si; podem exigir a construção de políticas de prevenção nas quais restam ausentes recursos públicos para tanto, dentre outros (OLIVEIRA, 2021).

Obviamente, é preciso identificar o que é passível de recomposição e como deve ser feita a reparação para que seus protagonistas restem satisfeitos, sem descuidar da lógica da Justiça Restaurativa e do potencial das metodologias que preconizam o diálogo entre vítima e ofensor, com vistas à transformação do relacionamento.

Sobre esse aspecto, uma questão interessante a ser pensada sobre a aplicação da Justiça Restaurativa aos delitos ambientais, é a possibilidade da não participação da vítima diretamente,

situação que traz importância quando se trata de crimes dessa natureza, em que podemos analisar o papel da vítima sub-rogada.

Os programas de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário devem ser construídos de forma plural, com a participação de instituições públicas, privadas e da sociedade civil, para repensarmos coletivamente as formas de convivência, com vistas ao desenvolvimento de práticas restaurativas que não se desviem de seus princípios e valores (GONTIJO, FERNANDES, 2021). Ou seja, é preciso cuidar para que o conjunto de valores restaurativos não seja cooptado pelo Poder Judiciário, transformando-se em formas alternativas e mais elaboradas de punição.

Conforme já mencionado, uma das nuances de algumas práticas restaurativas é a possibilidade de realização das práticas de diversos modos, mesmo sem a presença da vítima de um crime ou conflito. A participação da vítima nas práticas restaurativas não deixa de ser de suma importância, eis que a grande beneficiada pelo cuidado de suas necessidades é justamente a vítima.

Todavia, há casos em que a vítima é uma coletividade inteira, ou a vítima é indefinida, como nos casos dos crimes ambientais e nos conflitos socioambientais e, ainda assim, a Justiça Restaurativa pode ter sua potência transformadora, se pudermos pensar em alternativas, como é o caso da vítima sub-rogada.

Ana Carla de Albuquerque Pacheco Gontijo e Geovana Faza da Silveira Fernandes propõem o estudo da vítima sub-rogada na reflexão da construção de procedimentos e fluxos restaurativos em crimes de competência da Justiça Federal, e que ao mesmo tempo resguardem os valores da Justiça Restaurativa, evitando-se que a abordagem seja cooptada pela lógica retributiva, podendo o estudo ser usado para os casos em análise neste texto quanto aos delitos ambientais e conflitos socioambientais.

O foco na vítima veio com o redescobrimento do momento restaurativo na década de 1980, por conta dos novos estudos da vitimologia e sobre a vitimização secundária ou sobrevitimização no processo penal (GONTIJO, FERNANDES, 2021) e a partir daí a vítima começou a ter seu papel realçado, impactando os programas de Justiça Restaurativa, que passaram a contar com métodos que tivessem como preocupação a restituição e a satisfação das necessidades daqueles que sofreram o dano, sem relegar o ofensor a segundo plano, sendo que quanto mais ampla a participação da vítima, maior o efeito restaurativo (GONTIJO, FERNANDES, 2021).

Entretanto, temos que considerar que nem sempre o ofensor é determinado, conhecido ou encontrado. Ou, ainda, que nem sempre um crime tem como vítimas pessoas

determinadas. Um crime pode atingir uma comunidade inteira, ou então ter como bem jurídico violado um direito pertencente a toda uma coletividade, não sendo possível individualizar a vítima. Tal acontece em tipos penais nos quais o interesse violado esteja vinculado a uma coletividade ou à sociedade como um todo, por exemplo: crimes ambientais, crimes contra a ordem tributária, tráfico de drogas, etc. (GONTIJO, FERNANDES, 2021).

As práticas restaurativas devem estar à serviço da restauração das relações, da conscientização acerca dos danos causados, da reparação desses, do engajamento, para que haja a responsabilização ativa, o empoderamento, a mudança de atitudes (GONTIJO, FERNANDES, 2021), sendo que muitos autores defendem que a não participação da vítima, ou dos demais grupos de partes interessadas (ofensor e comunidade) podem levar a resultados menos restaurativos, e as práticas podem ser consideradas parcialmente restaurativas.

Os processos restaurativos, por oferecerem espaços seguros para o exercício do diálogo construtivo, da empatia, da escuta e do reconhecimento tanto dos sofrimentos das vítimas quanto dos próprios ofensores, contribuem para a desconstrução de preconceitos, possibilitando, de outro lado, a reconstrução da confiança, que é uma tônica desses processos (GONTIJO, FERNANDES, 2021). Como defendem teóricos da Justiça Restaurativa, mediante o processo de escuta profunda, a empatia entre os envolvidos pode ser incrementada, contribuindo para o desenvolvimento do entendimento mútuo (FERNANDES, 2018 *Apud* GONTIJO, FERNANDES, 2021).

A discussão gira em torno de quando não se mostra possível o encontro entre vítima e ofensor, como seria possível criar o gatilho para a mudança de comportamento, considerando-se a ausência da vítima direta, individualizada, que sofreu o dano e que teve suas necessidades vulneradas. Aqui entra a ideia trazida sobre a vítima sub-rogada (GONTIJO, FERNANDES, 2021), através de experiências na Justiça Federal, também com delitos ambientais, e que pode ser experimentada e transportada para os delitos oriundos da Justiça Estadual, onde também se verificam impossibilidades de trazer frente a frente, vítima e ofensor.

A figura da vítima emprestada pode ter lugar, por exemplo, nos contextos nos quais ou a vítima não quer participar diretamente do encontro, ou não foi determinada, ou então não possui condições físicas, psíquicas, cognitivas para participar. Nesses casos, os programas de Justiça Restaurativa podem providenciar, caso o ofensor adira, a utilizar uma vítima de um outro crime igual ou semelhante.

Já se tem conhecimento, tanto no Brasil quanto alhures, de realização de práticas restaurativas entre o ofensor e uma vítima não relacionada a sua conduta. Por exemplo, em casos de roubo, pode-se realizar uma mediação vítima-ofensor com o infrator e a vítima de um crime semelhante cometido por outro agente. Essa dinâmica permite que o ofensor tome consciência dos danos que ele possa ter causado à sua vítima a partir da narrativa de um indivíduo que sofreu o mesmo tipo de crime.

Nesses casos, a criação da empatia se dá a partir da troca de narrativas, das histórias relacionadas ao contexto do crime e de suas consequências e que, por analogia e por seus conteúdos simbólicos, podem ser aplicados ao caso referente à prática com a vítima emprestada. Essa conscientização pode levar à assunção da responsabilidade

ativa, ou seja, aquela autorresponsabilização que parte de uma atitude interna do autor do delito, se exteriorizando pela reparação, mesmo que simbólica.

Assim, através de um “encontro restaurativo” ou de painéis restaurativos, a vítima emprestada ou substituta pode expressar aquilo que lhe ocorreu e o que decorreu dos danos. Essas práticas podem ser instrumentos de consideração da experiência de vitimização, mas também, quando envolvem autores de delitos similares, a participação não deixa de ser um passo importante para a autorresponsabilização (GONTIJO, FERNANDES, 2021).

Importa ressaltar que alguns crimes não possuem vítima individualizada, como nos crimes ambientais, outros são cometidos contra uma comunidade inteira (crimes ambientais que atingem uma população de uma área ou localidade), ou cometidos contra pessoas jurídicas (empresas, escolas, etc), sendo possível a presença de alguém (pessoa ou entidade – ONG), que ocupe o lugar da vítima, de forma sub-rogada, não sendo empecilho à prática restaurativa a inexistência de vítima determinada.

É possível também, como nos traz GONTIJO e FERNANDES (2021) a possibilidade de vítima emprestada de outro delito, quando a vítima determinada não deseja participar do processo/prática restaurativa, procedimento que vem sendo adotado em alguns programas de Justiça Restaurativa.

O importante é que o lugar da vítima seja ocupado (GONTIJO, FERNANDES, 2021), citando-se inclusive o Manual de JR da ONU:

Deve ser lembrado que muitos crimes não têm uma vítima individual e que outros são cometidos contra pessoas jurídicas (companhia, escola). Em algumas vezes é possível achar alguém que possa representar a organização ou a pessoa jurídica para os propósitos do processo restaurativo. Geralmente essa é referida como uma “vítima sub-rogada”. Vítima também pode incluir os herdeiros de uma vítima de homicídio”. (ONU, 2006, p. 61 Apud GONTIJO, FERNANDES, 2021).

Para o foco do paradigma restaurativo, assim, deve ser considerada mais do que uma mera responsabilização do ofensor, mas uma verdadeira assunção de responsabilidade ativa, a partir da conscientização dos malefícios que seu comportamento causou à sociedade como um todo e sobre como deve repará-las (GONTIJO, FERNANDES, 2021).

Como exemplo, cita-se a possibilidade de participação de um profissional da área ambiental, ou de uma Organização Não Governamental, cujo representante poderá relatar e contar histórias de como uma conduta danosa ao meio ambiente acarreta danos que impactam toda a coletividade até futuras gerações, podendo ser considerados “vítimas sub-rogadas”, utilizados em crimes de competência da Justiça Federal, tais quais citados por GONTIJO e FERNANDES (2021) no Núcleo de Práticas Restaurativas de Uberaba-MG, e também utilizado em projeto Piloto no Núcleo de Justiça Restaurativa de Santos-SP, analisado a seguir.

Assim, o processo restaurativo, nos casos citados, poderá buscar essa tomada de consciência da pessoa que causou o dano, podendo também incluir membros da comunidade

atingida, ampliando o potencial restaurador da prática com a finalidade de co-construir o plano de ação e reduzir a reincidência (GONTIJO, FERNANDES, 2021). Nos casos estudados no projeto Piloto de Santos, o desiderato passa também por auxiliar a comunidade onde ocorreu a invasão a que o dano ambiental não seja alastrado, evitando-se a ampliação das invasões na área de preservação ambiental.

Através, portanto, do diálogo, o ofensor poderá expressar a consciência acerca de sua responsabilidade e até demonstrar remorso, o que auxilia no estabelecimento de compromissos de reparação efetivos ou simbólicos, no caso da inviabilidade de restauração total do dano causado.

A vítima sub-rogada poderá, inclusive, auxiliar a construção da melhor solução dos procedimentos reparatórios ou, então, até no acordo com relação à forma na qual se dará o cumprimento da pena, quando esta for inafastável (GONTIJO, FERNANDES, 2021).

Assim, essa marcação simbólica da vítima, que inclusive pode ser através de representantes de uma comunidade atingida por um dano ambiental, possibilita momentos de diálogo e escuta ativa, que geram compreensão e transformação, levando à autorresponsabilização.

## **2.5 Experiência do Núcleo de Justiça Restaurativa de Santos/SP.**

O Núcleo de Justiça Restaurativa de Santos foi oficialmente inaugurado em 2019, sob minha coordenação. Os estudos e trabalhos sobre o tema foram desenvolvidos desde 2018 com experiências em delitos de porte de entorpecente para consumo próprio, derivados do Juizado Especial Criminal de Santos/SP.

Muitos delitos de competência do Juizado Especial Criminal de Santos passaram a ser encaminhados ao Núcleo de Justiça Restaurativa, onde a idealização e construção do procedimento restaurativo se deu de forma autorreflexiva, plural e participativa. A consciência de que os projetos de Justiça Restaurativa devem ser construídos com a comunidade movimentou a equipe e a coordenadora do Núcleo, e também titular da Vara do Juizado Especial Criminal de Santos a estabelecer uma rede de parcerias com instituições públicas e privadas e com a sociedade civil e organizações não governamentais.

Quanto aos crimes ambientais de menor potencial ofensivo, observava-se que a questão, além de ambiental (infração ao art. 48 da Lei n. 9.605/98) era em verdade socioambiental, ou seja, invasões de áreas periféricas da cidade pela população de baixa renda, que “adquiria” um “barraco” ou casebre já construído ou construía na área já invadida ou degradada. Após a tramitação do procedimento administrativo junto à Polícia Ambiental e os órgãos administrativos ambientais, que culminavam com multas, o feito era encaminhado ao

Judiciário, onde o Termo Circunstanciado era analisado, sendo oferecida transação penal ao autor do fato, geralmente com imposição da recomposição do dano ambiental.

O que se observou durante muitos anos foi a ineficiência desse procedimento em suas consequências quer punitivas, quer preventivas de delitos ambientais. A uma porque a questão versa sobre uma situação estrutural, e não propriamente o dolo deliberado da prática de um crime ambiental; a duas porque as consequências penais não surtiam qualquer efeito ao infrator ou ao meio ambiente, pois em nenhum dos casos que tramitou no Juizado Especial Criminal de Santos, em delitos dessa natureza e com estas características socioambientais, houve recomposição do dano ambiental.

Pensando nisso e refletindo sobre as possibilidades da Justiça Restaurativa quanto à transformação de relacionamentos do indivíduo, inclusive com o meio ambiente e comunidade em que está inserido, alguns desses procedimentos foram encaminhados ao Núcleo de Justiça Restaurativa de Santos, para um Projeto Piloto, em que seria trabalhado o dano ambiental, as necessidades do infrator, com a participação da “vítima sub-rogada”, ou seja, uma ONG representativa de direitos ambientais foi convidada para esta finalidade, justamente para ser a motivação transformativa do autor do dano com o meio ambiente.

A ideia do grupo seria que, a partir da prática restaurativa, sendo eleito o Processo Circular dos Círculos de Construção de Paz, haveria uma reflexão do autor dos fatos sobre a importância do meio ambiente e sua conservação, sobre os danos causados com a prática do delito, e que fosse proposta uma ação (plano de ação) transformativo da conduta e que tivesse algum reflexo positivo ao meio ambiente na comunidade em que havia sido praticado.

Para isso o Núcleo contou com a participação ativa dos facilitadores formados e atuantes, que abraçaram a ideia e a puseram em prática, com resultados iniciais positivos, mas ainda em construção e em fase de aprimoramento. Dentre os processos encaminhados nesta fase inicial, os acordos restaurativos ou planos de ação giraram em torno de auxílio financeiro à ONG que participou dos Círculos de Construção de Paz e do plantio de mudas na área degradada para construção de uma pequena praça na comunidade onde se deu o delito ambiental.

Atualmente, a ONG Composta & Cultiva, com sede em Santos, está desenvolvendo outro projeto para atuação na qualidade de vítima sub-rogada em processos oriundos do Juizado Especial Criminal de Santos, envolvendo delitos ambientais de menor potencial ofensivo, que gira em torno da efetiva responsabilização do autor do dano através de uma reflexão de seu papel na comunidade e no meio ambiente em que está inserido, visando a transformação desse relacionamento e dessa interação do ser humano com o ecossistema. Considerando-se que

grande parte dos crimes se dão em áreas de preservação ambiental e que são objeto de invasões para formação de novos núcleos populacionais periféricos na cidade, e que causam, além da devastação das matas naturais, a poluição do solo e dos mangues com o lixo indevidamente descartado, a ONG visa trabalhar a melhoria desse comportamento destrutivo do meio ambiente, através da construção de planos de ação em conjunto com a Municipalidade e a comunidade, para regularizar o descarte do lixo, introduzir a coleta seletiva, visando, também, evitar a ampliação das invasões irregulares com a conscientização da comunidade.

Outro projeto Piloto em vias de construção e adequação no Núcleo de Justiça Restaurativa de Santos-SP envolve os crimes ambientais de menor potencial ofensivo que tramitam na Vara do Juizado Especial de Santos (ou que ainda estão em fase administrativa mas envolvem delitos ambientais de menor potencial ofensivo descritos no art. 48 da Lei n. 9.605/98) praticados na comunidade da Vila dos Criadores, área que será objeto de estudo no Capítulo 3 deste trabalho, onde existe uma sentença transitada em julgado em que o Município de Santos foi condenado a desocupar a área, realocar os moradores e recuperar a degradação do solo, contaminada em razão dos detritos causados pelo antigo “lixão”.

O projeto gira em torno de reunir todas as autuações pela prática do delito previsto no art. 48 da supracitada Lei Ambiental, levando-as ao Núcleo de Justiça Restaurativa, e com o apoio de uma ONG ambiental local, estabelecer-se um plano de ação que contemple a corresponsabilização dos autores dos danos e a comunidade, através de desenvolvimento de projetos ambientais de interesse coletivo que passem por uma conscientização coletiva da necessidade de proteção do meio ambiente, em busca da cessação da degradação e contenção da ocupação irregular, através do auxílio dos próprios moradores da área com apoio da Prefeitura Municipal.

## **2.6 Solução pacífica dos conflitos fundiários urbanos**

Por regularização fundiária entende-se um processo que envolve medidas ambientais, urbanísticas, sociais, que visa garantir o direito fundamental à moradia digna, dando a titulação aos ocupantes de assentamentos informais e clandestinos de áreas ocupadas em desconformidade com a legislação existente à época da ocupação. Tais assentamentos podem ser invasões e ocupações de áreas públicas e privadas, favelas, e também condomínios de luxo.

A Lei 13.465/2017 prevê expressamente o uso de métodos extrajudiciais de conflitos no art. 10, inciso V, em que é estimulada a utilização desses métodos como sendo um dos objetivos da Reurb a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

As vantagens da solução pacífica de conflitos, mormente a mediação e, *in casu*, a Justiça Restaurativa, são evidentes quando se pensa na execução das decisões judiciais envolvendo conflitos socioambientais, os quais, em sua grande maioria, envolvem a retirada e recolocação de moradores de certa região/comunidade ou regularização de áreas habitadas e ocupadas irregularmente.

Os crescentes conflitos envolvendo os assentamentos irregulares em áreas públicas, privadas e de proteção ambiental, têm exigido a atuação recorrente dos órgãos públicos – Poder Executivo, Judiciário e Ministério Público, na busca de meios e mecanismos que possam garantir de modo razoável, proporcional e sustentável, o adequado ordenamento territorial, com a proteção ambiental necessária, sem descuidar do aspecto socioeconômico da população envolvida (TEODORO, 2021).

Em razão disso, conflitos fundiários já judicializados podem ser encaminhados aos Núcleos de Justiça Restaurativa ou mesmo antes da judicialização, através desse enfrentamento e diálogo conjunto entre as instituições envolvidas.

A Justiça Restaurativa pode contribuir em muito na solução pacífica dos conflitos na medida em que se propõe a cuidar das necessidades dos envolvidos, oferecendo um espaço de vez e voz àqueles que serão diretamente atingidos pelas decisões administrativas e/ou judiciais.

Quando se fala em questões fundiárias, necessariamente tem-se em voga garantia do direito à moradia, do direito à cidade e dos direitos humanos fundamentais, todos garantidos constitucionalmente.

O grande déficit habitacional existente denota a celeridade do crescimento dos conflitos pela ocupação do solo urbano e a necessidade de se adotar meios que possam proporcionar de maneira rápida, eficaz e justa, a solução dessas demandas, especialmente, garantindo maior participação das pessoas afetadas (TEODORO, 2021).

A mediação – esta entendida também como uma prática da Justiça Restaurativa – deve ser realizada para cumprir dois objetivos: garantir o direito à moradia e impedir a violação de direitos humanos.

Nesse sentido, o próprio Código de Processo Civil de 2015 também inovou ao prever a possibilidade de audiência de mediação antes da concessão de liminar (TEODORO, 2021), visando a assegurar contraditório e ampla defesa, protegendo a integridade física dos envolvidos, direito à moradia e solução pacífica dos conflitos.

Entretanto, devemos compreender os conflitos fundiários não apenas como conflito coletivo, mas também como um problema social, no qual a sociedade como um todo deve ser chamada a participar, sendo elemento chave para que sejam garantidos os direitos humanos em

cada situação, como também sejam trabalhadas as causas econômicas e políticas das ocupações de terra nas cidades (GUSMÃO, 2022).

Alguns órgãos responsáveis pela política urbana já têm adotado o entendimento de que os conflitos territoriais devem ser objeto de encaminhamento político, uma vez que dentre os fatores geradores de conflitos urbanos acima indicados estão ações e omissões dos agentes competentes pela prevenção dos conflitos. Assim, comissões de mediação de conflitos fundiários urbanos têm sido criadas internamente a Conselhos das Cidades ou de habitação.

A existência de espaços institucionais que articulem mediação de conflitos e planejamento urbano, sem dúvida, constitui possibilidade de transformações concretas.

Na Lei 13.465/17, no Título II, Capítulo I, Seção II, que trata da demarcação urbanística, observa-se a viabilidade da utilização desses métodos.

Alguns artigos falam expressamente na adoção de procedimentos extrajudiciais de composição de conflitos, com observância do instituto da mediação (art. 21). O art. 31 também menciona expressamente a composição extrajudicial para solução de conflitos, e o art. 34 traz grande inovação quanto à possibilidade de criação, pelos Municípios, de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

Por fim, nos traz Cafrune (2010) que no artigo 3º da recomendação do ConCidades, consta a definição de mediação de conflitos fundiários urbanos:

III. mediação de conflitos fundiários urbanos: processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos.

Ao definir a mediação como processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, a resolução não limita os atores participantes, enumerando que os órgãos públicos e as entidades da sociedade civil que sejam afeitos à temática ou ao conflito possam atuar como agentes de interlocução política. Ademais, a definição indica a vocação da mediação a ser realizada por meio de dois objetivos: garantir o direito à moradia e impedir a violação de direitos humanos (CAFRUNE, 2010).

E acrescenta o citado autor (2010), que o papel do Poder Judiciário na dinâmica dos conflitos fundiários urbanos é tão significativo que, para tratar do tema, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu, no ano de 2009, o Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários Rurais e Urbanos.

A Lei 13.465/17, portanto, aponta expressamente para o interesse na solução extrajudicial e consensual dos conflitos fundiários, preconizando as vantagens sobre a judicialização das questões socioambientais. Não é outra a orientação da ConCidades e do próprio Conselho Nacional de Justiça.

Acrescente-se que a possibilidade de realização de acordo judicial ou extrajudicial diretamente com os interessados referente às áreas públicas para fins de regularização fundiária, devidamente homologada pelo juiz, é outro passo importante e destaque para a flexibilização propiciada frente ao princípio da indisponibilidade do interesse público, que muitas vezes era fator limitador da atuação consensual do Poder Público (TEODORO, 2021).

Por fim, vale a pena repisar o que acima já mencionado quanto às ocupações irregulares, as quais ocorrem geralmente também em áreas de preservação ambiental, unindo as questões sociais e ambientais na mesma conjuntura, mostrando-se de grande valia a opção pelas soluções pacíficas dos conflitos através da Cultura de Paz, na medida em que a judicialização ou adoção de soluções não consensuais tendem a agravar o conflito e a não resolver a questão, e tão pouco o próprio processo, haja vista a existência de grande número de execuções de sentenças envolvendo questões socioambientais ainda por serem cumpridas.

É o que se pode verificar no processo que tramita na 1ª Vara da Fazenda Pública de Santos, em fase de cumprimento de sentença há 10 (dez) anos, na ação movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face da Prefeitura Municipal de Santos e outros, para a desocupação da área conhecida como “Vila dos Criadores”, onde funcionava o antigo “lixão” do bairro do Alemôa. A sentença foi proferida há 20 (vinte) anos, com trânsito em julgado há 10 (dez) anos<sup>5</sup>.

A Magistrada, sensível às questões socioambientais envolvidas, reconheceu a complexidade da situação, bem como os prejuízos causados pela obrigação inadimplida, inclusive violações de direitos fundamentais, entendendo que a simples fixação de multa genérica seria inócua e prejudicial ao erário, porquanto tal imposição significaria transferir à própria população a conta da ineficiência administrativa. Ante a necessidade de adoção de mediadas estruturais para a eficácia da prestação jurisdicional, optou a magistrada por adotar medidas voltadas ao estabelecimento, execução e monitoramento, de forma participativa e colaborativa, de medidas processuais, técnicas e administrativas, delineados em Plano Judicial de Ações, de implementação progressiva, para a efetiva governança socioecológica da área onde situada a “Vila dos Criadores”. Foi criada, então, uma Câmara Judicial de cumprimento

---

<sup>5</sup> Processo n. 0023704-44.2019.8.26.0562 – cumprimento de sentença.

de sentença e realocação e recuperação do local (CJ – CSRRVC) para e efetiva implementação do Plano Judicial de Ações de forma participativa e colaborativa, presidida pela magistrada e composta pelos réus, pelo Ministério Público, autoridades e terceiros, pessoas juridicamente interessadas ou de utilidade ao cumprimento da sentença, que forem sendo identificadas, seja inicialmente ou no curso do desenho/execução do plano (ex: secretarias municipais envolvidas [notadamente meio ambiente, habitação e assistência social], técnicos, professores, universidades, urbanistas, lideranças comunitárias, ONGs e/ou associações da sociedade civil [ambiental ou de moradores] atuantes na área, eventualmente membros do poder legislativo por questões orçamentárias, mediadores especializados em conflitos coletivos, etc).

Reconheceu-se que a execução da solução para o complexo caso em testilha adviria de seu tratamento sistêmico, e não fragmentado, o que se mostra viabilizado no momento em que todos os atores envolvidos atuem de forma orquestrada, coordenada, em cooperação mútua, através de uma governança pública participativa.

Anote-se que, conforme se extrai dos autos em testilha, o princípio da participação na tomada de decisões ambientais integra a tríade (participação, informação e acesso à justiça ambiental) do Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, segundo o qual: "A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados".

Passaram a integrar a referida Comissão, dentre outros, a Câmara de Mediação Socioambiental da Unisantos, o Núcleo de Justiça Restaurativa de Santos, e a Associação dos Moradores e Amigos da Vila dos Criadores, reconhecendo-se, desta forma, a primazia da solução pacífica dos conflitos socioambientais e a necessidade de participação da comunidade, através de processos colaborativos e dialógicos<sup>6</sup>.

A decisão judicial que criou a Comissão, decisão de grande importância para o reconhecimento das medidas consensuais de solução de conflitos socioambientais e fundiários, foi proferida em novembro de 2021, sendo que a primeira reunião entre os membros da Comissão ocorreu em 27 de janeiro de 2022, estando ainda em andamento o Plano de Ações, razão pela qual não há como se precisarem seus resultados neste artigo.

Até o presente momento houve algumas reuniões no local (Vila dos Criadores), sendo uma visita técnica com todos os membros que compõem a Comissão, inclusive o Prefeito de Santos, e outra visita dos membros que atuam com a comunidade diretamente, onde se iniciou

---

<sup>6</sup> Dados obtidos junto ao juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública de Santos e junto aos autos de cumprimento de sentença

a conversa com a população da comunidade (moradores locais), inclusive com a realização de dinâmicas restaurativas para começar a criar vínculo entre eles e as facilitadoras e mediadoras responsáveis pelo trabalho. Na reunião realizada com a comunidade e seus líderes comunitários os moradores demonstraram grande alívio quanto à possibilidade de serem ouvidos sobre suas necessidades e interesses quanto à saída ou permanência no local, e demonstraram também grande empatia pelo projeto da Justiça Restaurativa, acabando por sair do primeiro encontro, segundo a voz da maioria, fortalecidos e esclarecidos.

Conclui-se de forma ainda sumária, que esta decisão inovadora em muito contribuirá para a solução pacífica da questão (cumprimento da sentença judicial) e poderá ser tomada como um marco para as decisões que envolvem conflitos fundiários urbanos, primando-se pela organização de Comissões mistas e interinstitucionais antes mesmo da judicialização dos conflitos ou durante o trâmite dos processos judiciais, mas antes de uma definição através de sentença judicial, a qual pode se tornar inexecutável através dos métodos tradicionais de execução e cumprimento de sentenças previstos em nossa legislação processual civil.

### 3. ESTUDO DE CASO – A VILA DOS CRIADORES

*“Luta por uma sociedade justa não pode ser conduzida por meios injustos”*

*Gandhi*

#### 3.1. História da formação da Vila dos Criadores: ocupação e degradação ambiental

**Imagem 1:** Fotos aéreas da Vila dos Criadores



Fonte: Prefeitura Municipal de Santos, 2023.

Das favelas que surgiram na Baixada Santista, uma das mais pobres, quase um marco da situação econômica a que chegou o Brasil nos anos finais do século XX: a Vila dos Criadores se consolidou na década de 1990 em meio ao depósito de lixo formado (a partir de 1972) no extremo da área de mangue da Alemoa, entre o Distrito Industrial e o Rio Casqueiro/Estuário. Não por acaso: seus habitantes viviam da coleta de restos de lixo que pudessem reciclar, e mesmo de restos de alimentos que ainda conseguissem engolir, disputados aos urubus que infestavam o local.

Com o esgotamento da capacidade de recebimento de lixo nesse local, e a necessidade de instalação de sistemas para manejo ambiental nesse lixão, bem como no então criado aterro sanitário do Sítio das Neves (área continental de Santos), os catadores de restos de lixo tiveram

seu acesso ao depósito impedido em janeiro de 2003, mas, por falta de opção, continuaram residindo nas imediações, do que resultou a continuidade da Vila dos Criadores.

A imprensa já registrava em 15/3/1976 a presença dos catadores no *lixão* da Alemoa.

**Imagem 2:** Lixão da Alemoa em 1976



Fonte: Portal Novo Milênio, 2023.

O antigo Lixão da Alemoa funcionou por 30 anos no local, até início dos anos 2000. Com a desativação, cerca de 170 famílias foram para o Conjunto Habitacional do Ilhéu Alto. As pouco mais de 50 que ficaram, com o passar do tempo, ganharam novos vizinhos até chegar no atual estágio.

A ocupação surgiu na década de 90, quando famílias de catadores de lixão começaram a se fixar ao seu lado. Entre 1994 e 1995 começaram os estudos para encerrar o lixão e construir o aterro sanitário do Sítio das Neves, na área continental.

O nome Vila dos Criadores, segundo relatos dos moradores, relatos estes obtidos em visita presencial realizada em abril de 2022 pela equipe da Câmara Judicial de Cumprimento da Sentença de Recuperação da Vila dos Criadores (CJ – CSRRVC) formada pela Dra. Fernanda Menna Pinto Peres, Juíza Titular da 1ª Vara da Fazenda Pública de Santos, em razão dos bichos típicos que eram criados em razão do lixão no local.

A Prefeitura Municipal negociou na época da desocupação o projeto habitacional Ilhéu Alto com a CDHU, com objetivo de reassentar moradores da Vila dos Criadores. Todavia, a

decisão foi de não reassentar a totalidade desses habitantes. No final de 1996, bem antes da construção do conjunto do Ilhéu, houve uma ação da antiga Administração Regional da Zona Noroeste, que removeu cerca de 50 famílias para outro empreendimento habitacional. Depois da inauguração do Ilhéu, ainda permaneceram cerca de 70 famílias na Vila dos Criadores, dando novo impulso para a ocupação. O Ilhéu Alto foi inaugurado em 1998<sup>7</sup>.

O lixão que existia na Vila dos Criadores foi encerrado em 2003, mas apenas recoberto com areia. A Prefeitura Municipal nunca desenvolveu um projeto de remediação<sup>8</sup>.

No local ainda existe o transbordo da Terracom, ao lado da região onde reside a comunidade, situação em péssimas condições sanitárias e que foi observada em visita *in locu* realizada em abril de 2022, pelos membros da Câmara Judicial. Com relação ao transbordo, os caminhões fazem a coleta em Santos, depositam em um aterro e de lá, os detritos seguem em caminhões maiores para o aterro sanitário do Sítio das Neves, na Área Continental.

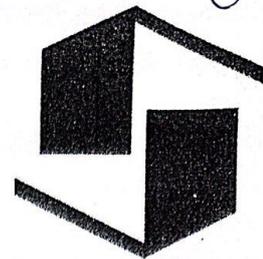
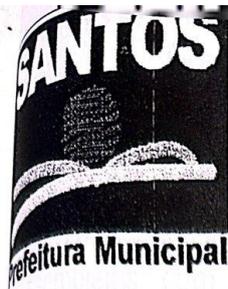
---

<sup>7</sup> Dados obtidos junto aos membros da Câmara Judicial relativa ao processo da execução da Vila dos Criadores em Santos.

<sup>8</sup> Dados objetos junto à Prefeitura Municipal de Santos .



Imagem 4: Trecho do processo n° 44.2019.8.26.0562



COHAB-ST

## HISTÓRICO DA VILA DOS CRIADORES

- **Localização:** A Vila dos Criadores situa-se no Bairro da Almoa, junto ao Aterro Sanitário controlado pela Prefeitura Municipal de Santos, às margens do Rio Casqueiro.
  - **Características físicas e Ambientais:** Área completamente degradada, contando com alto índice de poluição do ar, devido a constante presença de gases provenientes da intermitente queima de lixo e do seu e próprio acúmulo. A água do rio encontra-se também poluída devido a presença de chorume que penetra nos lençóis freáticos e vem contaminando o rio que é circunvizinho à área.
  - **Situação Fundiária:** A área é de propriedade da Prefeitura Municipal de Santos.
  - **Junho/ 90** - Início da ocupação = 201 famílias cadastradas pela Prefeitura Municipal de Santos.
- Fundada a Associação "Vila dos Criadores"**
- **Agosto/ 92** - Instalação de Chafarizes coletivos de água, dada a impossibilidade da implantação de rede domiciliar, conforme laudos técnicos da CETESB/ P M S/ SEDURB.
  - **Dezembro/ 92** - "Grafitagem" das casas com o símbolo da COHAB (Identificação dos barracos).
  - **Janeiro/ 93** - Parecer da CETESB pedindo a desocupação da área por tratar-se de aterro sanitário, sendo desaconselhável e inviável para moradia.
  - **Fevereiro/ 93** - Cadastramento de 271 famílias já assentadas no local.

Foram adotadas as seguintes medidas:

Cerca separando a Vila do Lixão com a proibição da entrada de pessoas para a catação de lixo/ Colocação de placas explicativas proibindo vender, alugar, ceder ou erguer novas construções/ Monitoramento semanal da área pelo poder público visando o congelamento da favela/ Inserção de uma pessoa de cada família no Programa Lixo-Limpo (29 famílias beneficiadas).

- 354
- **Março/ 93** - Assinatura do Protocolo de Intenções entre a Prefeitura Municipal de Santos e o Governo do Estado de São Paulo para a construção de 504 apartamentos no Morro do Ilhéu - Alto.
  - **Outubro/ 93** - Inauguração da Sede para plantão intersecretarial na Vila (COHAB, ARZN, SEAC, SEDUC, SEHIG e SEMAM).
  - Outras atividades implementadas em 1993:
    - Assembléias com os moradores para informar sobre Projeto Habitacional (Relocação das Famílias)/ Gestões junto à Curadoria do Meio-Ambiente/ Reuniões periódicas com a Comissão de Moradores/ Trabalho Social com grupo de mulheres e grupos interessados na geração de renda.
  - **Junho/ 94** - Desativação dos plantões na área devido a desarticulação da equipe, com o remanejamento de técnicos para outros trabalhos da Prefeitura Municipal de Santos, e por conta de episódios de violência que colocaram em risco a segurança dos profissionais envolvidos.
  - **Julho/ 94** - Início das obras no Morro do Ilhéu-Alto.
  - **Outubro/ 96** - Remoção de 27 famílias em situação de risco para o Alojamento Provisório.
  - **Novembro/ 96** - Inclusão de 08 famílias no Projeto Pelé (lotes urbanizados).
  - **Novembro/ 96** - Cadastramento COHAB em conjunto com a CDHU (Início do processo de habilitação das famílias para financiamento dos apartamentos).
  - **Agosto/ 98** - Contagem dos barracos existentes - COHAB.
  - **Setembro/ 98** - Pesquisa sócio-econômica com as famílias remanescentes (130 famílias)/ Mudança das famílias habilitadas para o Ilhéu-Alto.
  - **Setembro/ 99** - Selagem dos barracos e pesquisa sócio-econômica das remanescentes (199 famílias residentes na área).

- Outubro/99 -  
COHAB-ST

### **3.2. A ação civil pública e suas consequências – a questão do consequencialismo e sua aplicação nas questões envolvendo a judicialização dos conflitos ambientais.**

Não se pretende, neste tópico, trazer especificidades da ação civil pública, sendo o objetivo primordial traçar um recorte específico para abordagem da ação civil pública ambiental, seu objeto e consequências.

A ação civil pública ambiental é reconhecida como uma forma eficaz de proteção do meio ambiente e de diversos outros direitos difusos e coletivos. Sob o aspecto doutrinário, ação civil pública é a ação de objeto não penal proposta pelo Ministério Público. A Lei 7.347/85 usou a expressão ação civil pública para referir-se à ação para defesa de interesses transindividuais, propostas por diversos colegitimados ativos, ente os quais até mesmo associações privadas, além do Ministério Público e outros órgãos públicos. Quando dispôs sobre a defesa em juízo desses mesmos interesses transindividuais, o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) preferiu a denominação ação coletiva, da qual as associações civis, o Ministério Público e outros órgãos públicos são colegitimados.

No aspecto processual, no que pertine às questões ambientais, a ação civil pública se depara com aspectos peculiares quanto aos meios de provas, o pedido, sentença e aos efeitos da coisa julgada, e que trazem de certa forma algumas dificuldades ao julgador para garantia de sua eficácia. Não se descuida de que houve grande evolução doutrinária e jurisprudencial no aparelhamento da ação civil pública ambiental, em especial quanto à introdução das possibilidades dos danos morais ambientais, danos intercorrentes e no sistema de proteção global dos danos ambientais. Esta não era a realidade quando do ajuizamento da ação civil pública da Vila dos Criadores, que visava à retirada dos moradores e recomposição do dano ambiental.

A ação civil pública da Vila dos Criadores foi ajuizada pelo Ministério Público em face da Prefeitura Municipal de Santos em 25 de junho de 2001 e inicia os fatos alegando que, conforme o procedimento investigatório instaurado pelo Ministério Público, o lixo urbano do Município de Santos, desde 1972, tem como destino final o local denominado “Lixão do Alemoa” e afirma que a Prefeitura Municipal permitiu que há cerca de seiscentos metros da frente de deposição do citado “lixão” fosse instalado um assentamento populacional irregular que veio a denominar-se “Vila dos Criadores”. A demanda foca-se nas condições precárias de higiene em que vive a população local, visto que o lixo é foco de contaminação. A inicial da ação civil pública, ajuizada há mais de 20 anos, já pondera que há risco do crescimento da população local com intuito de assentamento permanente em razão da crise econômica no país,

principalmente porque a catação em lixões passou a ser uma opção de vida, permitindo, inclusive, que cada vez mais as pessoas se instalem em locais com condições sub-humanas.

Uma das grandes preocupações da demanda é o dano ambiental, pois o manguezal existente foi comprometido pela invasão da população, que produz lixo doméstico e esgoto, lançados diretamente no mangue causando obstáculo à recomposição da área e dificultando a fixação de novas plantas. Foram juntados aos autos diversos laudos comprovando a degradação ambiental do local.

Em agosto de 1994, foi elaborado Termo de Ajustamento de Conduta entre a Prefeitura Municipal e o Ministério Público, para equacionar o problema ambiental e a saúde do núcleo habitacional, adotando medidas para conter a ampliação da Vila dos Criadores, além de realizar estudos sobre a saúde da população e estudos ambientais, inclusive para a recuperação ambiental. Nada sendo cumprido, foi ajuizada a ação civil pública, que tramitou desde 2001, nada sendo cumprido até o momento.

Mesmo sendo construído o conjunto habitacional de Ilhéu do Alto, não houve contenção da ocupação, que resultou em novas invasões. Houve remoção de algumas famílias – não todas – e quando do ajuizamento da ação, a área já era ocupada por mais famílias do que dantes existentes.

Conforme consta da inicial da ação civil pública, “A catação de resíduos submete tais pessoas a uma situação de periculosidade e insalubridade inerente a esta atividade, sendo um problema social decorrente de uma política urbana defeituosa, que não consegue atender necessidades sociais da cidade e bem-estar de seus habitantes”<sup>9</sup>. É dos autos, ainda que “O Município de Santos negligenciou não apenas no dever de prestar e cuidar do meio ambiente, mas também no de fiscalizar e impedir a proliferação de construções clandestinas em seu território”<sup>10</sup>.

E termina o Ministério Público, afirmando que “O fator mais eficaz para minimizar a poluição do meio ambiente causada pelos resíduos domésticos está estritamente ligado a uma política urbana e uma ação política de combate e controle efetivo à poluição e que atenuem os problemas causados, para então, dar qualidade de vida a população de hoje e para que a população futura não pague pelos erros de nossa geração” (sic)<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Retirado da inicial da ação civil pública

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Idem.

Por fim, foi requerida medida liminar para imediata remoção da população do local, bem como que a Municipalidade se abstivesse de depositar o lixo do Município, ou qualquer outro, nas áreas questionadas na demanda.

Todavia, conforme se pode concluir pela leitura deste Capítulo, nenhuma dessas medidas foi adotada, pois a invasão não foi contida, a degradação ambiental continua, e a área de transbordo da Terracom continua ativa, ainda poluindo o solo.

A sentença, analisando a prova produzida, julgou procedente o pedido, condenando a Municipalidade na obrigação de não fazer, de não aprovar, licenciar ou permitir qualquer atividade que importe ampliação da degradação ambiental da área ou na perenização da ocupação, como instalação de novas residências e comércios ou outros equipamentos de serviços, na obrigação de fazer de extinguir os núcleos habitacionais formados e realocar os moradores, fiscalizar a área, apresentar projeto de congelamento da ocupação da área e desenvolvimento de projeto de construção de habitações populares para os moradores, e projeto de recuperação da área<sup>12</sup>.

O acórdão manteve a sentença condenatória, que transitou em julgado há mais de 10 anos, sem cumprimento adequado, conforme se depreende deste estudo.

### **3.3 O consequencialismo, o consensualismo e seus impactos sobre a ação civil pública e sobre os conflitos ambientais**

O consequencialismo é mais uma tentativa de fundamentar eticamente as ações humanas e se baseia na ideia de que as consequências das ações humanas são parte integrante de seu valor ético. Assim, uma ação será moralmente boa conforme os resultados que produz (DAWALIBI, 2021).

O ser humano é capaz de antever as consequências de seus atos? Crítica ao consequencialismo, segundo o qual o homem é falho em prever riscos e consequências.

O consequencialismo jurídico centra-se nas consequências das decisões judiciais. Pressupõe que o juiz considere os estados das coisas em cada interpretação que a norma contemple, ou seja, pretende-se um juízo de valor acerca das previsíveis consequências práticas da execução das normas legais.

A Lei 13.655/18 produziu alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), trazendo uma vitória do consequencialismo e acrescenta 08 artigos à

---

<sup>12</sup> Dados obtidos da sentença condenatória da ação civil pública.

LINDB, alguns dos quais fazem menção expressa às consequências de decisões administrativas e judiciais. O objetivo da lei é traçar diretrizes aos órgãos de controle da Administração Pública, mas suas normas vão além disso, já que os arts. 21, 23, 24 e 27 aplicam-se tanto à atividade judicial quanto administrativa, fazendo interface, assim, com as tutelas judiciais coletivas (DAWALIBI, 2021).

Estamos diante de uma lei que, dentre outras disposições, determina a avaliação das consequências práticas e jurídicas da decisão judicial e autoriza a “compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos (ex. ACP ambiental determinando o fechamento de uma empresa poluidora – consequências da sentença – efeitos secundários – como desemprego de pessoas, impactos na economia local, etc).

Conclui o autor que é razoável concluir que a mencionada lei, ao prever normas de avaliação das consequências da decisão judicial, produz impactos nas demandas das quais o Estado participe (seu escopo principal) quanto nas ações civis públicas (seja ou não parte o Poder Público).

O consensualismo já vindo sendo discutido ao longo deste trabalho quando se cuida do uso dos métodos adequados de solução de conflitos, como a mediação e com foco na Justiça Restaurativa.

O uso dos métodos consensuais para solução de conflitos ambientais e socioambientais esbarra em princípios da administração pública como a indisponibilidade; todavia, é certo também que este princípio vem sendo aos poucos abrandado, diante da já também mencionada ineficácia de métodos verticais e adversariais para solução de demandas estruturais.

Um dos mais agudos e sensíveis problemas da tutela jurisdicional dos direitos difusos e coletivos é a sua efetividade (MARTINS JUNIOR, 2020).

Ressalta o renomado autor, em seu texto que

A garantia de acesso à justiça para esses direitos da segunda onda renovatória do processo não se esgota em si mesma, não podendo ser avaliada apenas sob o aspecto formal. Há inúmeros fatores incidentes no sistema judiciário-processual brasileiro (morosidade, onerosidade etc.) que impedem ou retardam a realização concreta e eficiente dos resultados e põem em risco essa importante conquista da democracia. O estudo dos motivos dessa disfunção auxilia para o aprimoramento da legislação processual e desperta a necessidade de adoção de opções para resolução dos conflitos de interesse (MARTINS JUNIOR, 2020).

As reformas legislativas das últimas décadas exibem a intensidade do desejo de mudanças operacionais no sentido da efetividade do processo e, paralelamente, foram

concebidas medidas para a solução alternativa de conflitos, estimulando a composição extrajudicial em alinhamento à diretriz de desjudicialização (MARTINS JUNIOR, 2020).

Esse movimento se articula por diversos expedientes, dentre eles a conciliação, mediação, arbitragem, compromisso de ajustamento de conduta e outras mais citadas diversas legislações e também no Código de Processo Civil.

A título de exemplificação, a mediação na Administração Pública vem regulada pelos art. 32 a 40 da Lei nº 13.140/2015, e se consiste em compor conflitos em que for parte a Administração Pública, ficando facultados à União, Estados, Distrito Federal e Municípios criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver “<sup>13</sup>”, com competência para: “I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.”<sup>14</sup> (DE FREITAS, 2016).

A consensualidade como pressuposto da resolutividade de conflitos de interesses não é apenas uma diretriz assumida no Código de Processo Civil, mas uma tendência de agilização, racionalização, resolutividade e efetividade que não exclui a jurisdição, atuando paralelamente, e que não pode ser considerada novidade no direito brasileiro (MARTINS JUNIOR, 2020). Ainda que o autor foque seu objeto de estudo no Compromisso de ajustamento de Conduta, fixando como premissa a inexistência de desvalia ao princípio do interesse público nem ao seu predicado de indisponibilidade, não é demais afirmar, como citado no artigo, que persista a indisponibilidade do interesse público, embora seja diferente o modo de seu exercício (MARTINS JUNIOR, 2020).

Quanto ao aspecto específico deste estudo em questão, citamos que em razão da inexistência de vedação legal em relação à transação dos bens ambientais, defende-se a possibilidade de estes serem mediados, “desde que a mediação realizada sirva à sua proteção mais eficiente e célere, sem que se abra mão do direito da presente e das futuras gerações a um meio ambiente equilibrado” (RUIZ, 2016, p.80 *apud* COLOMBO; DE FREITAS, 2018).

O meio ambiente, reconhecido pela Constituição brasileira de 1988 como bem de uso comum do povo (art. 225), pelo que todos os integrantes da coletividade são seus titulares e, portanto, incluído na categoria dos bens difusos, marcado pela transindividualidade quanto a

---

<sup>13</sup> Art. 32, da Lei nº 13.140/2015.

<sup>14</sup> Incisos I a III, do art. 32, da Lei nº 13.140/2015.

titularidade, que recai sobre pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato, sendo indivisível, em princípio não seria passível de mediação ou outro meio alternativo de solução de litígios, como a transação, negociação, termo de ajustamento de conduta e outros (AKAOUI, 2015).

Vale aqui colacionar um resumo do entendimento mencionado no Curso de Mediação de Conflitos realizado pela Escola Nacional de Mediação e Conciliação – ENAM, citado por DE FREITAS (2016) em seu artigo, e que bem resume a possibilidade – e também necessidade – de utilização dos meios adequados de solução de conflitos às questões ambientais e socioambientais:

No que concerne à possibilidade de mediação envolvendo direitos indisponíveis, valem aqui as mesmas considerações que já foram feitas na doutrina acerca da celebração de ajustamento de conduta (já que este nada mais é do que modalidade de negociação direta, ou seja, também um meio consensual de solução de conflitos), seja o judicial, seja o extrajudicial: mesmo se tratando de questão posta em juízo, não há possibilidade de transigir sobre o objeto do direito, apenas de definir prazos, condições, lugar e forma de cumprimento, ainda que se utilize o termo transação” (Rodrigues, 2006, p.236) O que essa linha de argumentação leva a concluir é que, existindo já expressa autorização legislativa para a utilização da negociação quanto à forma de cumprimento dos deveres jurídicos correspondentes aos direitos de natureza transindividual, a qual foi formulada e vem de fato funcionando como resposta aos anseios por uma tutela coletiva mais eficaz, evidente que não há que se objetar quanto à possibilidade de resolução destes mesmos conflitos pela vida da mediação. A utilização da mediação nesta seara, aliás, se faz com ganho de qualidade, como observa com propriedade Waral (2001, p. 88): Em termos de autonomia, cidadania, democracia e direitos humanos, a mediação pode ser vista como a sua melhor forma de realização. As práticas sociais de mediação configuram-se em um instrumento de exercício de cidadania, na medida em que educam, facilitam e ajudam a produzir diferenças e a realizar tomadas de decisões (...). Falar de autonomia, de democracia e de cidadania, em um certo sentido, é ocupar-se da capacidade das pessoas para se autodeterminarem-se em relação com os outros; a autodeterminarem-se na produção da diferença (produção do tempo com o outro). Em realidade, a mediação revela-se como método ideal para lidar com conflitos complexos e multifacetados, dado seu potencial de ligar com as camadas a eles subjacentes e de trabalhar com múltiplos interesses e necessidades, harmonizando-os e buscando compensações e soluções criativas que maximizem a proteção do com junto, tanto do ponto de vista objetivo (dos diversos interesses em jogo) quanto sob o prisma subjetivo (dos diferentes sujeitos afetados pelo conflito).

É o caso, justamente, das ações judiciais referentes às invasões de áreas de preservação permanente por população de baixa renda, que vem ocorrendo praticamente em todo o país, onde podemos visualizar a questão do consequencialismo e do consensualismo, suas características e vantagens.

Sobre o consequencialismo das decisões, nos lembra Gilberto Passos de Freitas (2016) que a decisão determinando a retirada de milhares e milhares de pessoas do local, praticamente não terá condições de ser cumprida. Ademais, para onde serão encaminhadas as pessoas retiradas das áreas ocupadas, quando, em regra, os municípios não dispõem de áreas para colocá-las, nem meios para adquirí-las?

No caso, a adoção da mediação, ou seja, o consensualismo, onde as partes têm participação direta no processo se apresenta como o instrumento mais adequado para a resolução do conflito.

Vale ressaltar, quanto às vantagens da mediação, o importante papel do princípio participação popular na proteção do meio ambiente, consagrado nos artigos 1º e 225 da Constituição Federal, além da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente<sup>15</sup>. (COLOMBO; DE FREITAS, 2018).

Citados autores enfatizam em seu artigo que:

O princípio da participação ambiental estabelece que os cidadãos devam participar das decisões ambientais e elaboração de políticas públicas, seja porque estes são destinatários do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, seja em função do dever de proteção estabelecida pela Constituição Federal.

A importância da participação popular reside no fato de garantir que o cidadão seja protagonista nas decisões em matéria ambiental (COLOMBO; DE FREITAS, 2018).

E não apenas a mediação, mas também as práticas da Justiça Restaurativa, estão inseridas no âmbito do consensualismo e solução pacífica dos conflitos. Ademais, a Justiça Restaurativa reforça a participação popular nas questões ambientais, reforça a democracia, visando transformar o relacionamento dos cidadãos com o meio ambiente em que estão inseridos.

Foi o que ocorreu com a instauração da Câmara Judicial para cumprimento da execução no processo envolvendo a Vila dos Criadores, uma prática permeada de consensualismo que vem utilizando dos métodos da mediação, Justiça Restaurativa e conciliação para solução do processo, já em fase de execução.

### **3.4. A Câmara Judicial formada para execução da sentença**

Tramitando há mais de 20 (vinte) anos, e com sentença transitada em julgado há mais de 10 (dez) anos, a ação movida ação movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face da Prefeitura Municipal de Santos e outros, para a desocupação da área conhecida como “Vila dos Criadores”, onde funcionava o antigo “lixão” do bairro do Alemôa (processo n.

---

<sup>15</sup> O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas incluídas a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de dados e recursos pertinentes. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Agenda 21), adotada de 3 a 14 de junho de 1992 (*apud* COLOMBO; DE FREITAS, 2018).

0023704-44.2019.8.26.0562 – cumprimento de sentença) estava, no final do ano de 2021, em fase de cumprimento de sentença, sem solução possível de ser realizada sem prejuízo de toda a comunidade envolvida e de todos os demais interessados.

A Juíza Fernanda Menna Pinto Peres, titular da Vara, sensível às questões socioambientais envolvidas, reconheceu a complexidade da situação, bem como os prejuízos causados pela obrigação inadimplida, inclusive violações de direitos fundamentais, entendendo que a simples fixação de multa genérica seria inócua e prejudicial ao erário, porquanto tal imposição significaria transferir à própria população a conta da ineficiência administrativa.

Ante a necessidade de adoção de mediadas estruturais para a eficácia da prestação jurisdicional, optou a magistrada por adotar medidas voltadas ao estabelecimento, execução e monitoramento, de forma participativa e colaborativa, de medidas processuais, técnicas e administrativas, delineados em Plano Judicial de Ações, de implementação progressiva, para a efetiva governança socioecológica da área onde situada a “Vila dos Criadores”.

Foi criada, então, uma Câmara Judicial de cumprimento de sentença e realocação e recuperação do local (CJ – CSRRVC) para e efetiva implementação do Plano Judicial de Ações de forma participativa e colaborativa, presidida pela magistrada e composta pelos réus, pelo Ministério Público, autoridades e terceiros, pessoas juridicamente interessadas ou de utilidade ao cumprimento da sentença, que forem sendo identificadas, seja inicialmente ou no curso do desenho/execução do plano (ex: secretarias municipais envolvidas [notadamente meio ambiente, habitação e assistência social], técnicos, professores, universidades, urbanistas, lideranças comunitárias, ONGs e/ou associações da sociedade civil [ambiental ou de moradores] atuantes na área, eventualmente membros do poder legislativo por questões orçamentárias, mediadores especializados em conflitos coletivos, etc).

Reconheceu-se que a execução da solução para o complexo caso em testilha adviria de seu tratamento sistêmico, e não fragmentado, o que se mostra viabilizado no momento em que todos os atores envolvidos atuem de forma orquestrada, coordenada, em cooperação mútua, através de uma governança pública participativa.

Anotou-se que, conforme se extrai dos autos em testilha, o princípio da participação na tomada de decisões ambientais integra a tríade (participação, informação e acesso à justiça ambiental) do Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, segundo o qual: "A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados".

Passaram a integrar a referida Comissão, dentre outros, a Câmara de Mediação Socioambiental da Unisantos, o Núcleo de Justiça Restaurativa de Santos, e a Associação dos

Moradores e Amigos da Vila dos Criadores, reconhecendo-se, desta forma, a primazia da solução pacífica dos conflitos socioambientais e a necessidade de participação da comunidade, através de processos colaborativos e dialógicos<sup>16</sup>.

A decisão judicial que criou a Comissão, decisão de grande importância para o reconhecimento das medidas consensuais de solução de conflitos socioambientais e fundiários, foi proferida em novembro de 2021, sendo que a primeira reunião entre os membros da Comissão ocorreu em 27 de janeiro de 2022, estando ainda em andamento o Plano de Ações, razão pela qual não há como se precisarem seus resultados neste artigo.

Neste interim houve diversas reuniões com os membros da Comissão, e foram realizadas diversas ações pontuais, que serão brevemente relatadas ao final.

Após a formação da Câmara Judicial, situação que foi objeto, inclusive, de notícia em veículo de grande circulação na baixada, houve uma visita técnica dos membros ao local, incluindo-se o Prefeito de Santos, onde os técnicos tiveram oportunidade de realizar vistorias, e outros membros, de conversar com a população local.

No local, observou-se que a Vila dos Criadores tem hoje, a maioria de suas casas em alvenaria, e possui inclusive um pequeno comércio com padarias, lojas, bares, uma fábrica de cerâmica, uma cooperativa informal de reciclagem, além de pequenos comércios<sup>17</sup>.

As ações conjuntas tiveram início após a elaboração de um minucioso relatório pelo Professor e Arquiteto José Marques Carriço, que fez um mapeamento da expansão da ocupação, sugerindo ações que deveriam ter início com a contenção das ocupações no local. Ponderou o citado Professor:

No tocante aos elementos que concorrem para fragilizar o controle da ocupação, pode-se observar a existência de comércio de materiais de construção, logo na entrada principal da comunidade.

(...)

A expansão das ocupações irregulares ocorre de várias formas. Seja por crescimento vegetativo, seja por imigração (famílias ou pessoas originárias de fora da comunidade), seja pela atividade imobiliária informal, de grupos que passam a explorar a venda ou aluguel de moradias. No tocante às duas primeiras formas, estas podem ocorrer por meio da coabitação na mesma moradia, com ou sem subdivisão interna de cômodos, ou pela construção de novas moradias em áreas de expansão da ocupação. Esta modalidade de expansão pode ocorrer pela ampliação horizontal da moradia, aumentando-se a área ocupada, ou pela ampliação vertical, ampliando-se o número de pavimentos. Esta última forma de expansão não parece ser comum na

---

<sup>16</sup> Dados obtidos junto ao juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública de Santos e junto aos autos de cumprimento de sentença

<sup>17</sup> Dados obtidos na visita local em abril de 2022.

Vila dos Criadores, pelo que se pode observar na visita, embora em um caso tenha sido identificada moradia com três pavimentos (CARRIÇO, 2022).

Além da questão da contenção da ocupação, preocupou-se a Câmara com a questão da exposição da população aos riscos ambientais.

Continua o Professor Carriço em seu relatório, base introdutória dos estudos:

Neste tópico, aborda-se a exposição da população residente a riscos tecnológicos e contaminação ambiental, de acordo com o que se pode observar na vistoria, para além dos conhecidos impactos de carácter geral aos quais a população da Vila dos Criadores está exposta, como a localização junto ao antigo lixão e em um bairro notabilizado pelas intensas circulação e armazenagem de produtos perigosos, com histórico de acidentes. Com este intuito, evidenciase uma série de questões que demandam ações imediatas por parte do Poder Público (CARRIÇO, 2022).

Ou seja, além da questão da contenção da ocupação, existe necessidade da análise do risco da exposição da população à degradação ambiental do local e possíveis soluções a serem tomadas pelo Poder Público, situação que jamais seria aventada se a única solução possível ao caso fosse mesmo o cumprimento da sentença, já em fase de execução, e sem sequer ouvir os anseios da população local.

E seguindo, quanto aos impactos ambientais, ressalta que:

Outro impacto observado diz respeito à operação do transbordo pela Terracom, que denota o desleixo na conservação da estrutura da cobertura e da área em geral, com acúmulo excessivo de RSU, atraindo animais como urubus, conforme se observa na Figura 20. O acúmulo denota claramente a inadequação do sistema. Os vãos no telhado permitem que as chuvas transportem o chorume do alto da plataforma para o solo do entorno, também com acúmulo de detritos. Em face da ausência de canaletas de drenagem e bacia de acumulação de resíduos líquidos, em situações de chuvas intensas, este transporte de contaminantes pode atingir a drenagem parcialmente ocupada pelas palafitas do núcleo B. Desde a década de 2000 era prevista a construção de uma bica, com estrutura em rampa, para disposição dos RSU pelos caminhos de coleta diretamente nas carretas, evitando a situação que se observa no local. Sem entrar no mérito do contrato entre Prefeitura e Terracom, fica clara a inoperância da fiscalização do trabalho da empresa. Embora tenha sido informado, na vistoria, que é aguardada a liberação de recursos para a adequação do transbordo, é importante que algumas providências imediatas sejam adotadas. Provavelmente o acúmulo excessivo de resíduos se deve à frequência das viagens das carretas, que pode ser ampliada, de forma a impedir a formação da montanha de RSU que se observa no local (Figura 20). A limpeza da área circundante à plataforma do transbordo também pode ser aprimorada e os vãos no telhado também podem ser tampados, enquanto não se substitui a estrutura em definitivo (CARRIÇO, 2022).

Outra questão importante diz respeito à segurança da população. Baseando-se em fotografias obtidas do Google Earth, o Professor Carriço analisou os riscos da existência do oleoduto da Petrobras nas proximidades, sugerindo providências<sup>18</sup>.

O núcleo A limita-se a leste pela via contígua ao oleoduto da Petrobras, Rua B, de acordo com a identificação do Google Earth. Tal condição deveria suscitar providências imediatas e efetivas, por parte do Poder Público, considerando-se a

---

<sup>18</sup>Integra disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1LiotleTN4oDTbmJ8OtEXR99c4fhwUPM7/view?usp=sharing>

ocorrência, na região, do incêndio da Vila Socó, em Cubatão, em 1984, maior tragédia do país provocada pela exposição de população residente em assentamento precário ao risco tecnológico. Como se observa na Figura 21, o acesso da população à faixa de domínio do oleoduto é franqueado. E pela imagem mais recente do Google Earth pode-se identificar, inclusive, algo que parece ser um equipamento de lazer implantado nesta faixa (Figura 22). Sugere-se, portanto, sejam adotadas providências para impedir o acesso facilitado da população local à faixa de domínio. Compreende-se que, pela ausência de áreas de lazer que caracteriza o assentamento, esta faixa exerça atração para prática de lazer e esportes ao ar livre. Todavia, a utilização do local pode expor a população a acidentes. (CARRIÇO, 2022).

A seguir, o cronograma inicial das atividades:

**Imagem 5:** Cronograma de Atividades – Vila dos Criadores

ATIVIDADES	CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO					
	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 5	MES 6
4 MESES DE ANTECEDÊNCIA	█	█	█	█		
Intervenção e setorização: pactuação de estratégias com as áreas in loco antes da selagem.	█	█				
Avaliação e Selagem: validação do manual com protocolos e agendamento e arrolamento; levantamento de pesquisa de selagem/ levantamento socioeconômico		█	█			
Arrolamento e Levantamento Socioeconômico			█	█		

Fonte: CARRIÇO; TJSP, 2022

Até o presente momento já houve algumas reuniões no local (Vila dos Criadores), sendo a primeira delas uma visita técnica com todos os membros que compõem a Comissão, inclusive o Prefeito de Santos. Em uma segunda oportunidade, os membros que atuam com a comunidade diretamente (CJ – CSRRVC SOCIAL) estiveram presentes em um espaço comum no local, onde se iniciou a conversa com a população da comunidade (moradores locais), inclusive com a realização de dinâmicas restaurativas para começar a criar vínculo entre eles e as facilitadoras e mediadoras responsáveis pelo trabalho. Na reunião realizada com a comunidade e seus líderes comunitários os moradores demonstraram grande alívio quanto à possibilidade de serem ouvidos sobre suas necessidades e interesses quanto à saída ou permanência no local, e demonstraram também grande empatia pelo projeto da Justiça Restaurativa, acabando por sair do primeiro encontro, segundo a voz da maioria, fortalecidos e esclarecidos.

O compartilhamento de ideias resta evidente nas reuniões conjuntas que são realizadas, promovidas pela Juíza titular da 1ª Vara da Fazenda Pública de Santos, Dra. Fernanda Menna Pinto Peres, onde participam todos os membros da Comissão Judicial para decisão conjunta dos passos a serem seguidos, o estudo sobre a necessidade de remoção e reassentamento da população ou a possibilidade de regularização fundiária (REURB) do núcleo informal da Vila dos Criadores e para tanto, diversos estudos foram realizados sobre as questões ambientais envolvidas, formando-se inclusive um Núcleo de estudos ambientais composto de engenheiros e técnicos ambientais para discutirem o tema e apresentar estudo da viabilidade ambiental do antigo aterro do Alemoa.

A democratização e transparência das decisões resta evidente pelo compartilhamento de ideias, soluções e decisões após a realização de reuniões e audiências públicas, dando-se vez e voz aos participantes e, principalmente, aos membros da comunidade representados pelos líderes comunitários integrantes da Comissão Judicial, e pelos representantes de todos os bairros e regiões da Vila dos Criadores, os quais se voluntariaram a participar dos círculos restaurativos onde foram trazidas questões de interesse da comunidade para serem compartilhadas, escutadas e levadas à Comissão Judicial para decisão conjunta, democrática e participativa.

As reuniões com os representantes da comunidade foram realizadas (e ainda serão realizadas) na forma do processo circular, mais especificamente do círculo de construção de paz visando à construção de um consenso a partir da oitiva empática dos anseios e temores da comunidade sobre o destino da Vila dos Criadores, oportunidade em que, em cada reunião, foram trazidas informações sobre o andamento do processo e das decisões da CJ – CSRRVC, e desenvolvido um tema a ser tratado em conjunto com os representantes da comunidade, os quais concordaram em participar voluntariamente do processo circular, entendendo os valores e princípios da Justiça Restaurativa e os propósitos almejados pelo paradigma da construção conjunta do consenso.

Em 11.04.22 foi realizada audiência pública na Câmara Municipal de Santos, com a participação da Juíza Fernanda Menna, presidente do processo, dos órgãos da Prefeitura Municipal interessados, agentes do Legislativo e da comunidade interessada. Nessa audiência foi enfatizada a situação precária vivida pela população da Vila dos Criadores, eis que há uma sentença já transitada em julgado (há mais de 10 anos) que determina que a Prefeitura Municipal remova toda a população e recomponha ambientalmente a área. Assim, a municipalidade ficou impedida de investir em melhorias no local, e a população foi “esquecida”, já que nenhuma atitude poderia ser tomada em uma área sobre a qual pesava tal condenação. Foi explicado que

foram formados três grupos de trabalho: ambiental, urbanístico e social, justamente para levantamento de dados e informações pertinentes para auxiliar a Prefeitura Municipal e os demais atores interessados no rumo a ser seguido, sempre ouvindo os interesses e necessidades da população local, representada pelo grupo social.

Sobre esse aspecto ressalto o grau de restauratividade das ações e medidas adotadas, na medida em que a solução da questão demanda a intervenção de diversos atores, e a solução judicial dada ao caso não resolveria de forma alguma todos os problemas levantados pela Câmara Judicial, quer da população local, quer ambientais e também sociais.

Reconheceu-se naquela oportunidade o grande conflito socioambiental existente naquela área da Vila dos Criadores e em outras no Município e região da Baixada Santista, diante do déficit de moradias e da falta de oportunidade da população em termos econômicos de residir nas regiões metropolitanas, o que demanda um outro olhar para solução do conflito.

A crise em nosso país refletiu em ocupações irregulares em diversas regiões, não apenas em Santos, um retrato do desemprego, do rebaixamento dos salários. E tais fatos refletiram na moradia, que é direito fundamental de todo cidadão, base de muitos outros direitos coligados.

Durante a audiência Pública foram ouvidos diversos moradores, que manifestaram nesta nova oportunidade o desejo de permanecerem no local, e que a Vila dos Criadores fosse contemplada com urbanização e melhorias, que lhes proporcionasse melhor qualidade de vida, ou seja, uma moradia digna<sup>19</sup>.

Ainda que não se trate de uma prática específica da Justiça Restaurativa, a Audiência Pública trouxe luz aos interesses e necessidades dos moradores da Vila dos Criadores, que puderam inclusive externar suas necessidades aos participantes do Executivo, Legislativo e Judiciário, para que, juntos, pudessem iniciar ponderações sobre as medidas que passaram a ser adotadas pela Câmara Judicial a partir de então.

Muitos estudos foram iniciados e ainda estão sendo concluídos, já existindo mapeamentos da área com algumas possibilidades e sugestões urbanísticas, que jamais seriam possíveis se adotássemos as soluções judicializadas.

Durante a tramitação do procedimento consensual, grande foi a importância do Instituto ELOS, que, no dia 13 de julho de 2022 iniciou as ações do programa internacional Guerreiros Sem Armas, sendo a Vila dos Criadores um dos territórios parceiros desta edição 2022. Foram realizadas diversas atividades de mobilização comunitária no âmbito do programa, que é uma formação de jovens em empreendedorismo social que historicamente acontece em Santos. O

---

<sup>19</sup> Relatos disponíveis em: <https://drive.google.com/file/d/1LIotleTN4oDTbmJ8OtEXR99c4fhwUPM7/view?usp=sharing>

grupo é composto por 41 jovens de 13 países que vem à Baixada Santista para conhecer a Metodologia Elos de desenvolvimento comunitário e local, sendo a Prefeitura Municipal de Santos (PMS) parceira do programa desde 1999. Foi realizado um encontro que contou com a presença de 105 pessoas que participaram ativamente da construção de maquetes e proposta unânime foi a construção de um espaço de convivência com parquinho e centro comunitário, preferencialmente em alvenaria, que pudesse abrigar atividades educativas, sociais e culturais da Vila dos Criadores. Tal centro também, além de fortalecer o centro comunitário, também poderia ser de suma importância para a realização das atividades de justiça restaurativa e reuniões comunitárias conduzidas pela Câmara Judicial no processo da Vila dos Criadores. Assim, foi encaminhado ofício à Juíza titular da 1ª Vara da Fazenda Pública de Santos, solicitando a construção do espaço com pequeno parquinho, área de estar e centro comunitário, o que foi deferido nos autos da execução da sentença. O trabalho foi realizado em parceria com a Prefeitura Municipal de Santos e através de doações de parceiros engajados no programa, e acompanhado pelo Instituto ELOS, que deu início às atividades socioculturais e de justiça restaurativa, dentre outros, realizados no espaço comunitário.

Atualmente a Comissão Judicial conta com vários avanços em suas frentes específicas, em especial na frente ambiental, que considerou a possibilidade de adequação da área para a finalidade pretendida de reurbanização; todavia, ainda sem solução definitiva quanto à destinação dos moradores da Vila dos Criadores.

Conclui-se de forma ainda sumária, que esta decisão inovadora em muito contribuirá para a solução pacífica da questão (cumprimento da sentença judicial) e poderá ser tomada como um marco para as decisões que envolvem conflitos fundiários urbanos, primando-se pela organização de Comissões mistas e interinstitucionais antes mesmo da judicialização dos conflitos ou durante o trâmite dos processos judiciais, mas antes de uma definição através de sentença judicial, a qual pode se tornar inexecutável através dos métodos tradicionais de execução e cumprimento de sentenças previstos em nossa legislação processual civil.

### **3.5 A Justiça Restaurativa para solução dos conflitos na comunidade e para solução dos conflitos socioambientais**

Através do método hipotético-dedutivo, pretende-se demonstrar não apenas a viabilidade, mas, principalmente, a eficiência da utilização das práticas da Justiça Restaurativa para soluções dos conflitos na comunidade, em especial dos conflitos advindos das questões socioambientais na Vila dos Criadores.

A Justiça Restaurativa ganha atenção na medida em que abandona o viés punitivo-acusatório, focado na violação da lei e na responsabilidade individual, para analisar o impacto social, a responsabilidade e as causas estruturais do conflito (PACHECO, OLIVEIRA, 2022).

Não sem razão, Braithwaite destaca que a justiça restaurativa é uma forma inovadora de promoção de “accountability” – de prestação social de contas sobre os comportamentos adotados pelos sujeitos – ,sendo, portanto, uma estratégia alargada para confrontar as injustiças que circundam os conflitos concretos (BRAITHWAITE, John. *Accountability and Responsibility Through Restorative Justice*. In: DOWDLE, Michael W. *Public Accountability: Designs, Dilemas and Experiences*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 33-51, p. 33 Apud PACHECO, OLIVEIRA, 2022).

Assim, a justiça restaurativa se apresentaria como uma contraproposta à racionalidade punitivista que conduz o modelo dominante, na tentativa de implementar algo melhor do que o sistema penal. Justamente por isso, discussões sobre a reparação e a retribuição, sobre as finalidades da pena e as funções atribuídas à reparação ou, ainda, sobre a reincidência e a (re)estabilização do tecido social comunitário através de medidas desencarceradoras são constantemente travadas entre os entusiastas do novo modelo e os juristas mais conservadores. Isso porque, existe um espaço de intersecção entre o campo penal e o campo restaurativo que, por estarem em constante tensão, forjam iniciativas que tendem para a autonomia ou a completa subordinação à racionalidade penal, a depender dos atores que conduzem o “*locus*” de inserção e determinam os conteúdos das práticas.

Observa-se, ainda, que as experiências restaurativas em constante multiplicação no Brasil são aplicadas, em sua grande parte, a conflitos de reduzida potencialidade lesiva, para além de alguns projetos envolvendo casos de violência doméstica. Nessa seara, verificamos que, ainda que sejam múltiplas as ferramentas destinadas a aplicação das metodologias restaurativas, foi predominantemente adotado no país a prática circular – mais detidamente, os *peacemaking circles* – aplicados quaisquer tipologias de conflitos, em diferentes espaços sociais e para a satisfação das mais diversas necessidades dos atores envolvidos (PRANIS, 2010).

A prática eleita, dentre muitas disponíveis, para atuação nas comunidades e especificamente, no caso em estudo, para atuação com a comunidade da Vila dos Criadores, foi o processo circular, metodologia desenvolvida pelo juiz canadense Barry Stuart e sistematizada pela formadora e psicóloga Kay Pranis (2010).

O Processo Circular, como já mencionado em capítulo específico, é uma prática restaurativa sistematizada pela professora Kay Pranis e tem como essência muita conexão com os propósitos, princípios e valores da Cultura da Paz e da Justiça Restaurativa.

Essa prática nos apresenta os Círculos de Construção de Paz que são processos simples e estruturados para organizar a comunicação em grupos que desejam prevenir e transcender os conflitos, tomar decisões, construir consenso, mas, acima de tudo, é um espaço seguro para construir e ressignificar os relacionamentos com qualidade.

Sua estrutura cria um espaço intencional que possibilita liberdade para expressar a verdade pessoal, estar inteiro e presente no processo, ter recursos necessários para revelar as aspirações mais profundas, conseguir reconhecer medos, liberar as defesas, potencializar e trazer para a vivência os valores mais fundamentais, evocar a sabedoria individual e coletiva, reconhecer e acessar dons e potenciais criativos e principalmente conscientizar os participantes em todos os aspectos da experiência humana – mental, física, emocional e espiritual por meio da construção de significados e pertencimento.

Em item acima já foi mencionado o método do Círculo de Construção de Paz e sua importância como forma dialógica de dar vez e voz à comunidade da Vila dos Criadores no que tange ao processo de desocupação da área em que estão localizadas as centenas de famílias, muitas delas há mais de vinte anos.

Esta prática é eleita para utilização da Justiça Restaurativa junto a comunidades, porque cria um espaço intencional para que se conheçam, formem e fortaleçam vínculos, e cuidem de assuntos de interesses comuns, devido ao processo estruturado desenvolvido para essa finalidade, que conta com elementos específicos, originários de tradições indígenas e ancestrais, que trazem em si valores que são inerentes a toda a humanidade e, em razão disso, conectam os seres humanos em seu melhor. Trata-se de uma metodologia que visa a fortalecer e empoderar as comunidades, para tratarem de assuntos difíceis ou necessários, e para que possam também, quiçá, tomar para si a possibilidade de juntos resolverem seus próprios conflitos.

No que tange à aplicação do método dos processos circulares, mais especificamente do círculo de construção de paz, os participantes serão convidados através de convite individualizado, um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, enfatizando o princípio da voluntariedade, ou mesmo informalmente, quando se trata de atividade dentro das comunidades. A prática é conduzida geralmente por dois facilitadores devidamente formados e treinados para a prática circular e para diversos métodos de cultura de paz (como a CNV – comunicação não violenta – por exemplo), os quais, através de perguntas norteadoras abertas, induzem os participantes à reflexões profundas sobre o tema proposto, que os fazem trazer suas histórias para dentro do círculo, histórias estas que acabam por conectar os demais participantes do encontro porquanto em algum ponto, as histórias da comunidade e de seus

moradores se conectam entre si. Trata-se da tradução de um princípio da justiça restaurativa, que nos lembra Kay Pranis, segundo o qual todos os seres humanos e também a natureza estão interconectados.

Com relação às comunidades, e, no caso em estudo, da comunidade da Vila dos Criadores, o processo circular propiciou o aprofundamento do reconhecimento do pertencimento dos indivíduos com o local de residência e muitas vezes de nascimento da família e gerações anteriores. Através dos círculos de construção de paz os participantes foram ouvidos de forma empática sobre seus medos e anseios no que diz respeito ao cumprimento da sentença transitada em julgado, situação da qual tinham ciência, mas jamais haviam sido ouvidos ou questionados sobre suas consequências.

A Câmara Judicial possibilitou levar à comunidade a informação específica e precisa sobre todo o processo e suas etapas, e sobre os planos de ação que foram desenvolvidos em conjunto para busca de uma melhor solução que atendesse aos moradores da Vila dos Criadores, e demais interessados no processo e por ele afetados.

Além de reuniões abertas e uma audiência pública na Câmara dos Vereadores em Santos, os moradores – através de seus líderes comunitários – participaram de círculos de construção de paz onde puderam falar sobre a situação vivida pela comunidade, seus anseios e dúvidas, que se transformou em material para alimentar as pesquisas e análises da Comissão formada pela Câmara Judicial, a qual procurou levar respostas adequadas e praticar ações condizentes com a finalidade para a qual foi formada.

É certo que o trabalho da Câmara Judicial ainda está em andamento, eis que há necessidade de muitos estudos na seara ambiental, habitacional e legal; todavia, os processos e reuniões são frequentes (mensais) e as etapas do cronograma estabelecido estão sendo cumpridas a contento, sempre com a oitiva da população e com devolutivas sobre os questionamentos.

Uma das questões mais prementes da Câmara Judicial foi a contenção das invasões na área em estudo, situação a qual a Municipalidade já havia sido alertada e compromissada por TAC e também condenada por sentença judicial, sem qualquer efetividade. Percebeu-se que a contenção também não seria solucionada apenas de forma vertical, a partir de uma determinação judicial, sem uma ação conjunta, como está sendo feita na Vila dos Criadores. Trata-se, aqui também, da aplicação dos princípios da solução adequada e métodos alternativos de solução de conflitos, em que a solução negociada e motivada traz resultados mais efetivos do que a demanda adversarial.

Um dos princípios da Justiça Restaurativa é a voluntariedade, ou seja, a participação nos processos circulares é voluntária e consensual, sendo que antes existe ampla informação sobre a metodologia e suas finalidades.

Diante disso, no que tange aos círculos realizados na comunidade da vila dos Criadores, os representantes dos moradores foram convidados a participar dos círculos de construção de paz, idealizados com base em temas desenvolvidos pelos facilitadores engajados com base nos temas discutidos a partir do desenlace dos feitos junto à Câmara Judicial, atendendo às necessidades dos envolvidos que foram surgindo no decorrer dos círculos realizados e das reuniões conjuntas da CJ – CSRRVC e suas vertentes SOCIAL e AMBIENTAL.

Os participantes anuíram aos convites e aquiescerem aos termos de consentimento, concordando em participar voluntariamente dos círculos de construção de paz, cientes, inclusive, do estudo realizado a partir dos resultados ali obtidos.

O primeiro círculo foi realizado nas dependências do Colégio Luiz Alca de Santana, que atende à demanda educacional de grande parte dos moradores da Vila dos Criadores, e contou com a participação de quatro facilitadoras, além de mim, também na qualidade de facilitadora formada na metodologia dos círculos de construção de paz. Contou também com a participação de alguns integrantes da vertente social da Comissão Judicial, inclusive com a representante da Defensoria Pública, do Instituto Elos, da Defesa Civil, da COHAB e do CRAS, formando a rede de apoio para o atendimento das necessidades da comunidade resultantes da escuta. Após ouvirem um breve resumo realizado sobre os resultados de reunião anterior da Comissão e sobre o próprio processo em fase de execução, iniciou-se o processo circular através de perguntas norteadoras, onde os participantes falaram de seu pertencimento ao local, sua vontade de permanecer naquele espaço, e sobre algumas necessidades, que foram prontamente anotadas e passadas à Comissão Judicial, que não tardou em tomar providências.

Na mesma oportunidade, anunciou-se a realização de novo processo circular para acolhimento de novas necessidades, que também seria iniciado com explanação de um dos membros da Comissão Judicial, sobre o tema envolvendo os comerciantes locais, em especial a fábrica de blocos e a cooperativa informal de reciclagem, na medida em que uma das prerrogativas da Comissão era a contenção das invasões e a não proliferação das moradias informais, o que era facilitado pela venda do material de construção pela mencionada “fábrica”.

Outro processo circular a ser realizado em breve será aquele destinado a ouvir a comunidade sobre o processo de contenção da ocupação, que passa por restrições às reformas das moradias, questão que vem causando desconforto entre os moradores e tensão entre estes e

os representantes da municipalidade e dos órgãos responsáveis pelas ações necessárias para tal finalidade. A Justiça Restaurativa, assim, terá o benefício de permitir que os envolvidos se ouçam mutuamente sobre os fatos, encontrando, juntos, a melhor solução para o conflito.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desenvolver ações proativas e reativas demandadas pela ocupação do solo nas cidades é tarefa urgente, e nesse intuito, a Justiça Restaurativa pode colaborar tanto na minimização dos conflitos já instalados quanto auxiliando na escuta das demandas e necessidades advindas desse processo de urbanização (MARQUES, 2016).

Noutra quadra, nas questões ambientais, pode responsabilizar ao invés de simplesmente punir, transformando a relação entre o agente e o meio ambiente em que está inserido.

Conquanto a vítima, o receptor dos atos, seja uma coletividade, ainda assim podemos pensar em práticas eficazes de Justiça Restaurativa, eis que esses receptores podem ser substituídos pela coletividade representada pela comunidade ou determinados órgãos ou entidades. Com efeito, os interesses envolvidos não se resumem ao cidadão na sua individualidade, mas como coletividade, assumindo um grau de relevância.

Assim, o olhar restaurativo pode trazer outra tônica às questões enfrentadas pela articulação entre o desenvolvimento e a destruição do nosso planeta, colaborando para a sustentabilidade e com a participação efetiva dos maiores atores interessados.

O êxito da modernidade tecnológico-científica revelou, como contraponto, o esvaziamento da consciência ecológica e político-social do sujeito. Dessa forma, o que se pretende demonstrar é a possibilidade da Justiça Restaurativa retomar essa ligação entre o indivíduo e o meio ambiente em que está inserido, numa relação de interdependência e não de apenas dominação.

Não se pode deixar de ressaltar, também, grande interesse na aplicação da solução pacífica de conflitos nas questões fundiárias urbanas, sendo bastante evidentes atualmente os entraves gerados pela judicialização de tais conflitos, mormente quanto às execuções das sentenças.

A Justiça Restaurativa e suas práticas podem contribuir em muito para a pacificação dos conflitos fundiários, tendo em vista seu objetivo de transformação de relacionamentos, tanto interpessoais, quanto entre as pessoas e suas instituições.

Sob esse aspecto, busca-se a efetivação do direito à moradia adequada, como direito humano fundamental.

Esta é a possibilidade de contribuição da Justiça Restaurativa e outras formas de autocomposição de conflitos, desencadeando práticas colaborativas, restaurativas e comunitárias, que sejam a essência para alcançar a pacificação social, onde cada cidadão é chamado para exercer de fato a cidadania e dispor de suas necessidades e possibilidades de

contribuição para que juntos, unidos comunidades e gestores públicos, possam estabelecer parâmetros que garantam uma vida digna a todos.

A necessidade de retomada da relação de cuidado com a natureza – que poderia ocorrer por intermédio da afirmação de uma ética do cuidado viabilizada pelos modelos de justiça restaurativa – resulta do esgotamento dos recursos essenciais à constituição da subjetividade, não apenas relacionadas com o momento presente, mas ampliadas às futuras gerações. Demonstrou-se que diante da existência da necessidade de reparação de danos complexos e temporalmente indefinidos; de vítimas e ofensores coletivos ou institucionais e de comunidades que muitas vezes não são identificáveis; de comportamentos que atentam, de forma grave, à bens jurídicos coletivos, faz pouco sentido a aplicação da justiça adversarial tradicional, ou até mesmo da própria justiça restaurativa “clássica” como tem sido implementada no Brasil. Propõe-se, então, uma necessária reflexão acerca dos seus elementos fundantes, categorias de práticas e formas de aplicação, que dialoguem com as inovadoras problemáticas que foram aqui mencionadas, como a questão da vítima sub-rogada.

Percebe-se, por fim, que a não adoção de procedimentos alternativos de solução de conflitos pode levar à ineficiência do procedimento jurisdicional, como ocorreu no caso prático acima citado, quando à ocupação do antigo “lixão de Santos” onde está situada a “Vila dos Criadores”, que configura comunidade existente há mais de vinte anos, quando ajuizada a demanda, já transitada a sentença em julgado há mais de 10 anos, sem solução de sua execução de retirada da população do local.

A Justiça Restaurativa não se esgota em seus métodos, razão pela qual a solução adotada, de união de esforços em rede para adequação das posturas em relação à execução da sentença da “Vila dos Criadores” traz a essência restaurativa que faz parte do grande chapéu onde estão também outros métodos adequados de solução de conflitos, tal qual a mediação, bastante estudada neste texto, também muito aplicada aos conflitos ambientais e socioambientais.

Portanto, conclui-se neste estudo que os métodos alternativos – e adequados – de solução de conflitos, em especial quanto aos conflitos ambientais e socioambientais devem prevalecer sobre os métodos adversariais e tradicionais, quer em razão da celeridade, quer diante da especificidade da matéria e necessidade de transformação dos paradigmas de relacionamentos dos indivíduos com o próprio meio ambiente e com a sociedade em que estão inseridos, sendo os meios alternativos, portanto, mais adequados para a finalidade almejada.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Letícia. Conflitos socioambientais na Zona Costeira Catarinense: estudo de caso da Barra do Camacho/SC. Florianópolis: UFSC, 2009.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental. 5ª Edição. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2015.

ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. A Justiça Restaurativa e o Ministério Público Brasileiro. Editora D'Plácido. Belo Horizonte, 2021.

BOYES-WATSON, Carolyn; PRANIS, Kay. NO CORAÇÃO DA ESPERANÇA. Guia de Práticas Circulares. Tradução de Fátima de Bastiani. Escola Superior da Magistratura da AJURIS, 2011.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do Debate Teórico à Construção Política. Editora: Revista da Faculdade de Direito UniRitter. Vol. 11, 2010.

CARRIÇO, José Marques (Arquiteto e Urbanista). RELATÓRIO. Análise da situação atual da Vila dos Criadores e sugestões de encaminhamento, 2022.

COLOMBO, Silvana Raquel Brendler; DE FREITAS, Vladimir Passos. A mediação como método de solução de conflitos ambientais à luz da lei 13.105/2015. Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, v. 15, n. 31, p. 127-153, 2018.

COMMISSION OF CANADA, 2003. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/72703741/justica-restaurativa-resumo>.

CRUZ, Fabricio Bittencourt (coord). JUSTIÇA RESTAURATIVA. Horizontes a partir da Resolução CNJ 225. Brasília, 2016, 1ª Edição.

DAWALIBI, Marcelo, apud MILARÉ, Édís (coord). Ação Civil Pública - Após 35 anos. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2021.

DE FREITAS, Gilberto Passos; AHMED, Flavio. A mediação na resolução de conflitos ambientais, 2016.

DE FREITAS, Gilberto Passos; COELHO, Marcus Filipe Freitas. Direito à Moradia e Inclusão Social. Regularização Fundiária Urbana e a Responsabilização dos Municípios. Lamen Juris, São Paulo, 2022.

DOUZINAS, Costas. O fim dos direitos humanos. Tradução: Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

EUROPEAN FORUM FOR RESTORATIVE JUSTICE. Environmental Justice. Disponível em: <https://www.euforumrj.org>. Acesso em 25.09.21

FERREIRA, Luiz Pinto. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1999.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Trânsito em julgado parcial no CPC/15 e na ação civil pública: aspectos jurídicos e atuação processual estratégica *in* Ação Civil Pública após 35 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

GOMES, Jurema Carolina da Silveira. Demanda Estrutural e Consensualidade: Um Caminho Colaborativo. Revista Brasileira de Direito e Justiça (RBDJ)/Brazilian Journal of Law and Justice (BJLJ) Revista Científica do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Editora UEPG. No prelo.

GONTIJO, Ana Carla de Albuquerque Pacheco; FERNANDES, Geovana Faza da Silveira. Vítima sub-rogada: um olhar empírico sobre a participação da vítima nos crimes de competência da Justiça Federal. In: Sulear a justiça restaurativa Parte 2: Por uma práxis decolonial. ORTH, Glaucia Mayara Niedermeyer; GRAF, Paloma Machado (Org.). Ponta Grossa: Texto e Contexto, 2021.

GONTIJO, Ana Carla de Albuquerque Pacheco; OLIVEIRA, Cristina Rego de. Justiça Reataurativa Socioambiental e Criminalidade Corporativa: Uma análise crítica dos casos Belo Monte e Braskem. In. Direitos Humanos em Debate. GUIMARÃES, João Alexandre Silva Alves e outros (Org.) Uberlândia: Editora LAECC, 2022.

GUSMÃO, Renata Sanchez Guidugli. A Justiça Restaurativa e sua aplicação aos conflitos socioambientais e fundiários urbanos. Leopoldianum. V. 48. N. 135, 2022. Disponível em <https://periodicos.unisantos.br/leopoldianum/issue/view/120>

GRAF, Paloma M. Autonomia e Segurança: atendimento às situações de violência doméstica a partir da justiça restaurativa. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

HICKS, Donna. Dignity: its essential role in resolving conflict. New Haven: Yale University Press, 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisa e Econômica Aplicada. Comunicado do Ipea nº 81: Direito Ambiental e A Lei de Crimes Ambientais. Eixos do Desenvolvimento Brasileiro. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110224\\_comunicadoipea81.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110224_comunicadoipea81.pdf). Acesso em: 14 nov. de 2016.

KLUNK, Luzia. A complexidade dos conflitos socioambientais e a mediação como alternativa de resolução democrática. Âmbito Jurídico. In: [http://ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14639&revista\\_caderno=5](http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14639&revista_caderno=5). Acesso em 21.08.2016 apud DE FREITAS, Gilberto Passos; AHMED, Flávio. A mediação na resolução de Conflitos Ambientais. 2016.

KUHN, Camila Mabel. Justiça Ambiental e Justiça Restaurativa: Por uma Prática Não-Opressiva. 2018. 128f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

MARQUES, Raquel Ivanir. Justiça Restaurativa: uma alternativa possível a conflitos socioambientais. In Cidadania, Justiça Restaurativa e Meio Ambiente. Enzo Bello e João Salm (orgs). Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. A Consensualidade na tutela de interesses difusos e coletivos: do compromisso de ajustamento de conduta ao acordo de não persecução cível. In *Ação Civil Pública após 35 anos*. Édis Milaré (coord.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020).

MORAES, Maurício Zanoide de. *Processo Criminal Transformativo: Modelo Criminal e Sistema Processual não Violentos*. São Paulo: D'Plácido, 2022.

MUNIZ, Laryssa; GUSMÃO, Renata S. G. Voluntariedade, Autonomia e Conhecimento: uma análise do respeito ao pressuposto da voluntariedade na aplicação da Justiça Restaurativa em Processos Judiciais Brasileiros, In *Sulear A Justiça Restaurativa*, vol. VIII. Ed. Texto e Contexto, 2020.

OCAMPOS, Juliana Buck Gianini. *Justiça Restaurativa e Crimes Ambientais de menor Potencial Ofensivo*. Dissertação apresentada como parte da exigência para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental, da Universidade Católica de Santos – UNISANTOS. 2016.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schimidt de. A vítima e o direito penal: uma abordagem do movimento vitimológico e de seu impacto no direito penal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 19.

OLIVEIRA, Cristina Rego. Por uma Justiça Restaurativa Socioambiental no Brasil: Desafios de um modelo de alta complexidade. DOI 10.5212/Publicatio Ci.Soc.v.29.2021.17854. Disponível em <https://revistas.uepg.br/index.php/sociais/article/download/17854/209209216357/209209246382>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU), Conselho Econômico e Social, Resolução 12/2002, de 24 de julho de 2002. De Princípios básicos para utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal. Em [http://www.juridica.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRestaurativoEACulturadePaz/Material\\_de\\_Apoio/Resolucao\\_ONU\\_2002.pdf](http://www.juridica.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRestaurativoEACulturadePaz/Material_de_Apoio/Resolucao_ONU_2002.pdf), acessado em 09.05.2019.

ORTH, Glauca Mayara Niedermeyer, MOLETA, Mileny Eduarda. A vítima e o sistema de Justiça Criminal. 2022. In prelo. Disponível em <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/>

PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. *Justiça Restaurativa: da teoria à prática*. IBCCRIM: São Paulo, 2009.

PAROLA, Giulia. *Justiça Restaurativa Ambiental: um caminho para implementar os deveres ecológicos*. In: BELLO, Enzo; SALM, João (org.). *Cidadania, Justiça Restaurativa e Meio Ambiente: um diálogo entre Brasil, Estados Unidos, Canadá, Espanha e Itália*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

PASSOS, Celia. *Circulando Dentro e Fora dos Círculos*. Rio de Janeiro: ISA-ADRS, Instituto de Soluções Avançadas, 2019.

PELIZZOLI, Marcelo L. (org). *Justiça Restaurativa: Caminhos da Pacificação Social*. Caxias do Sul, RS: EDUCS; Recife, PE: UFPE, 2016.

PRANIS, Kay. *Processos Circulares de Construção de Paz*. Ed. Palas Athena. São Paulo, 2010.

SALMASO, Marcelo Nalesso. "A Justiça Restaurativa e sua Relação com a Mediação e a Conciliação: trilhas fraternas e identidades próprias". In LAGRASTA, Valeria Ferioli & ÁVILA, Henrique de Almeida. "Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses - 10 Anos da Resolução CNJ nº 125/2010". São Paulo: Instituto Paulista de Magistrados (IPAM), 2020, pp. 389 a 408.

SCOTTO, Gabriela; VIANNA, Angela Ramalho. *Conflitos ambientais no Brasil: natureza para todos ou somente para alguns?* Rio de Janeiro: IBASE, 1997.

TEODORO, Rita de Kassia de França. *Regularização Fundiária Urbana e Mediação*. Rio de Janeiro: Franciscajúlia, 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (TJSP). Processo nº 0023704-44.2019.8.26.0562. 1ª Vara da Fazenda Pública de Santos. Ministério Público do Estado de São Paulo versus Prefeitura Municipal de Santos. 1ª Vara da Fazenda Pública de Santos, 2001.

ZHER, Howard. *Trocando as Lentes. Justiça Restaurativa para o nosso tempo*. São Paulo: Palas Athena, 2018.

*“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001”*