

Revista Faculdade

Vol. 10, No. 3 2026

ISSN 2764-7641

PRIME

EDITORIAL

A *Revista Faculdade Prime* apresenta uma edição dedicada ao diálogo entre o conhecimento acadêmico e questões que atravessam a vida em sociedade. Ao reunir trabalhos das áreas de Educação, Direito, gestão da educação superior e meio ambiente, a publicação abre espaço para diferentes formas de investigação e para reflexões sobre a responsabilidade envolvida na formação e na atuação profissional.

Os seis artigos desta edição abordam objetos distintos, mas compartilham a atenção às relações entre pessoas, instituições e comunidade. A formação pedagógica, a diversidade étnico-racial, as demandas ambientais, a governança e os direitos fundamentais compõem um conjunto que convida a examinar como escolhas educacionais, administrativas e políticas repercutem na experiência cotidiana dos cidadãos.

Essa diversidade expressa a proposta editorial de acolher pesquisas e experiências que aproximem os campos do conhecimento. O encontro entre perspectivas permite ampliar perguntas, reconhecer a complexidade dos problemas e estabelecer relações que uma análise restrita a uma única área poderia deixar de perceber. Nesse processo, a revista oferece um espaço para compartilhar interpretações e submetê-las à leitura crítica.

A participação de docentes, estudantes e pesquisadores também destaca o valor da escrita científica na formação acadêmica. Organizar uma investigação, explicitar seus procedimentos e discutir seus resultados exige cuidado com as fontes, clareza na argumentação e responsabilidade diante das conclusões apresentadas. A publicação amplia esse percurso ao colocar os trabalhos em diálogo com outros leitores e com novas possibilidades de estudo.

Ao dar circulação a essas produções, a *Revista Faculdade Prime* contribui para que experiências e reflexões ultrapassem seus contextos de origem. Questões identificadas na comunidade podem alimentar o debate acadêmico, enquanto análises desenvolvidas no campo teórico podem oferecer referências para o ensino, a gestão e o exercício profissional. Essa troca constitui uma das razões para manter espaços de publicação abertos à diversidade de temas e abordagens.

Agradecemos aos autores que integram esta edição e compartilham seus trabalhos com o público. Aos leitores, apresentamos uma publicação que valoriza a investigação e a disposição para o diálogo. Esperamos que as páginas seguintes suscitem perguntas, encontrem interlocutores e deem continuidade às discussões nos espaços em que o conhecimento é estudado, debatido e colocado em prática.

Para mais informações e acesso às edições:

<https://revistasprime.com.br/>

PREFÁCIO

A produção científica ganha relevância quando amplia a compreensão da realidade e oferece caminhos para enfrentar os desafios da sociedade. Esta edição da Revista Prime reúne seis artigos que, a partir de diferentes áreas do conhecimento, estabelecem um diálogo entre educação, direitos fundamentais, gestão institucional e questões ambientais. Seus temas convidam à reflexão sobre a responsabilidade das instituições, a formação profissional e as condições necessárias para uma convivência pautada na dignidade e no respeito à diversidade.

A aproximação entre formação acadêmica e comunidade está presente no artigo *A Pedagogia no Acolhimento Lúdico-Educativo: Relato de Experiência do Projeto Prime Todos em Ação em Campo Grande/MS*, de Danielle Luzia Ramos de Moraes Navarro, Ediana de Lima Alves Oliveira e Mariane Villalba do Nascimento. Ao apresentar a atuação da Pedagogia no acolhimento de crianças durante atendimentos comunitários, o trabalho evidencia o valor educativo do brincar e a importância da escuta e da mediação pedagógica. A experiência permite compreender como a extensão proporciona aprendizagens aos estudantes e contribui para um atendimento atento às necessidades das famílias.

O debate educacional prossegue em *Insurgências Literárias e Decolonialidade: Mapeamento da Produção Acadêmica sobre Relações Étnico-Raciais no Ensino Médio*, de Danielle Luzia Ramos de Moraes Navarro. O estudo examina a produção acadêmica sobre literatura e educação antirracista, discutindo a presença de autorias negras e indígenas no espaço escolar. Sua contribuição está na reflexão sobre as escolhas que constituem o currículo, as representações presentes nos materiais didáticos e a formação de professores para práticas que reconheçam a diversidade e fortaleçam o pertencimento dos estudantes.

A dimensão ambiental comparece no artigo *Método de Biorremediação para Mini-Frigoríficos*, de Ludmila Yamashita da Silva, Josimara Nolasco Rondon e Karla Ledesma de Nadai. O trabalho apresenta uma investigação experimental sobre alternativas para a redução de odores e sujidades em um estabelecimento de pequeno porte. Ao abordar um problema concreto do cotidiano produtivo, aproxima a pesquisa das demandas locais e abre espaço para discutir soluções, procedimentos de avaliação e responsabilidade ambiental.

No campo da educação superior, Rosângela Vargas Cassola, Alex Vieira Passos e Rose Ângela Vieira Passos Bueno apresentam *Da Conformidade à Governança: A Institucionalização da Regulação Educacional como Estratégia de Gestão nas Instituições de Ensino Superior*. O artigo examina como as exigências regulatórias são incorporadas à organização acadêmica e administrativa. A análise destaca o papel dos regulamentos e dos atos normativos internos na definição de responsabilidades, na orientação dos processos e na consolidação da governança, relacionando sua efetividade à qualidade institucional.

As relações entre direitos, escolhas individuais e poder público são discutidas em *Religião e Democracia: Os Limites da Influência Religiosa no Estado Democrático de Direito*, de Alinne dos Santos Lima e Luiz Carlos Saldanha Rodrigues Júnior. O texto articula liberdade religiosa, laicidade e igualdade política, examinando as condições em que convicções religiosas participam do debate público e os limites de sua conversão em imposições estatais. A reflexão convida o leitor a considerar a proteção da liberdade de consciência como fundamento da convivência democrática.

Por sua vez, *Reserva do Possível e o Caos Carcerário: Limites Orçamentários, Dignidade Humana e Efetivação dos Direitos Fundamentais*, de Luiz Carlos Saldanha Rodrigues Júnior, analisa a relação entre restrições de recursos e deveres estatais perante as pessoas privadas de liberdade. Ao discutir planejamento, transparência e responsabilidade institucional, o artigo propõe parâmetros para avaliar as justificativas orçamentárias e amplia o debate sobre a efetivação dos direitos no sistema prisional.

Embora distintos em seus objetos e métodos, os trabalhos compartilham uma preocupação: compreender como conhecimentos, princípios e compromissos se traduzem em práticas. Essa aproximação permite ao leitor perceber relações entre o acolhimento na comunidade, a educação antirracista, a investigação ambiental, a organização institucional e a proteção dos direitos fundamentais.

Ao reunir essas contribuições, a Revista Prime oferece um espaço de circulação do conhecimento e de encontro entre docentes, estudantes e pesquisadores. Que a leitura estimule perguntas, favoreça o diálogo entre as áreas e inspire novas investigações comprometidas com as necessidades da sociedade.

Encerramos esta apresentação com um convite para que o leitor reconheça, na diversidade dos artigos, possibilidades de aproximar saberes e ampliar sua compreensão dos temas abordados. Cada trabalho oferece um ponto de partida para discussões que podem continuar nas salas de aula, nos espaços profissionais e na comunidade. É nessa continuidade, alimentada por perguntas e pela troca de perspectivas, que esta edição da *Revista Faculdade Prime* espera deixar sua contribuição.

Cordiais saudações,
Profª. Dra. Rosângela Vargas Cassola
Faculdade Prime

ÍNDICE

A Pedagogia no acolhimento lúdico-educativo: relato de experiência do projeto Prime todos em ação em Campo Grande/MS.....	6
Insurgências literárias e decolonialidade: mapeamento da produção acadêmica sobre relações étnico-raciais no ensino médio.....	20
Método de biorremediação para mini-frigoríficos.....	31
Da conformidade à governança: a institucionalização da regulação educacional como estratégia de gestão nas instituições de ensino superior.....	47
Religião e democracia: os limites da influência religiosa no estado democrático de direito.....	64
Reserva do possível e o caos carcerário: limites orçamentários, dignidade humana e efetivação dos Direitos fundamentais.....	75

**"A PEDAGOGIA NO ACOLHIMENTO LÚDICO-EDUCATIVO:
RELATO DE EXPERIÊNCIA DO PROJETO PRIME TODOS EM AÇÃO EM CAMPO
GRANDE/MS "**

DOI 10.61270/2764-7641.2026.021

Msc. Danielle Luzia Ramos de Moraes Navarro

Faculdade Prime

Mestra em Ensino de História (ProfHistória/UEMS) e Licenciada em Pedagogia (UNAES/Anhanguera). Licenciada em História (FAVENI). Especialista em Educação a Distância (UNIP) e em Educação Especial (Ucamprominas). Formada em Psicopedagogia clínica e institucional (UNINTER) e em Neuropsicopedagogia (Ucamprominas). Professora na Educação Básica - Rede Pública e na Educação Superior. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas: Currículo, História e Cultura (GEPEH/UFMS). Atuação em Formação Inicial e Continuada de Professores. Docente e Coordenadora do Curso de Pedagogia da Faculdade Prime.

Ediana de Lima Alves Oliveira

Faculdade Prime

Acadêmica do 6º Semestre do Curso de Licenciatura em Pedagogia da Faculdade Prime.

Mariane Villalba do Nascimento

Faculdade Prime

Acadêmica do 5º Semestre do Curso de Licenciatura em Pedagogia da Faculdade Prime.

RESUMO:

O presente artigo analisa a experiência do projeto de extensão universitária "PRIME Todos em Ação", desenvolvido pela Faculdade Prime (FAPRIME) em articulação com o programa municipal "Mutirão Todos em Ação", na cidade de Campo Grande/MS. O projeto configura-se como uma ação curricular interdisciplinar voltada à população em situação de vulnerabilidade social e documental. Envolvendo os cursos de Direito, Enfermagem, Despachante Documentalista, Negócios Imobiliários e Pedagogia, a iniciativa promove a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. O estudo destaca, sob a forma de relato de experiência, a atuação específica da área de Pedagogia no acolhimento lúdico-educativo de crianças durante os atendimentos prestados às famílias. Metodologicamente, pauta-se na observação participante e na análise qualitativa dos impactos sócio formativos. Os resultados evidenciam que a articulação entre conhecimento acadêmico, práticas interdisciplinares e demandas comunitárias fortalece a garantia de direitos, a humanização do atendimento e a formação crítica dos acadêmicos.

PALAVRAS-CHAVE: Extensão Universitária. Interdisciplinaridade. Pedagogia Social. Direito ao Brincar. Cidadania.

ABSTRACT:

This article analyzes the experience of the university extension project "Prime Todos em Ação", developed by Faculdade Prime (FAPRIME) in partnership with the municipal program "Mutirão Todos em Ação" in the city of Campo Grande, MS. The project is an interdisciplinary curricular initiative aimed at populations facing social and documentary vulnerability. Involving degree programs in Law, Nursing, Document Dispatcher, Real Estate Management, and Pedagogy, the initiative promotes the integration of teaching, research, and extension. Presented as an experience report, the study highlights the specific role of the Pedagogy field in providing playful and educational support for children while families receive assistance. Methodologically, it relies on participant observation and a qualitative analysis of socio-formative impacts. The results demonstrate that combining academic knowledge, interdisciplinary practices, and community demands strengthens the guarantee of rights, humanized service, and critical student development.

KEYWORDS: University Extension. Interdisciplinarity. Social Pedagogy. Right to Play. Citizenship.

RÉSUMÉ:

Cet article analyse l'expérience du projet d'extension universitaire « Prime Todos em Ação », développé par la Faculdade Prime (FAPRIME) en articulation avec le programme municipal « Mutirão Todos em Ação », dans la ville de Campo Grande/MS. Le projet constitue une action curriculaire interdisciplinaire destinée à la population en situation de vulnérabilité sociale et documentaire. Impliquant les filières de Droit, Soins Infirmiers, Agent Documentaliste, Gestion Immobilière et Pédagogie, l'initiative promeut l'indissociabilité entre enseignement, recherche et extension. L'étude met en lumière, sous la forme d'un récit d'expérience, l'action spécifique du secteur de la Pédagogie dans l'accueil ludique et éducatif des enfants lors de la prise en charge des familles. Sur le plan méthodologique, le travail s'appuie sur l'observation participante et l'analyse qualitative des impacts socio-formatifs. Les résultats démontrent que la synergie entre connaissances académiques, pratiques interdisciplinaires et demandes communautaires renforce la garantie des droits, l'humanisation du service et la formation critique des étudiants.

MOTS CLÉS: Extension Universitaire. Interdisciplinarité. Pédagogie Sociale. Droit au Jeu. Citoyenneté.

Introdução

A Extensão Universitária contemporânea assume um papel estratégico na reorganização das práticas de ensino superior, constituindo-se como uma ponte viva entre a produção do conhecimento acadêmico e as reais necessidades da sociedade (Santos, 2011; Gadotti, 2017). Longe de se restringir à mera prestação de serviços assistenciais, a extensão é compreendida como um processo educativo, cultural e científico que articula o ensino e a pesquisa de forma indissociável, viabilizando a práxis social transformadora (Freire, 1987; Forproex, 2012).

No Brasil, a sustentação legal desse modelo é balizada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDB nº 9.394/1996 —, que inclui entre as finalidades da educação superior a prestação de serviços especializados à comunidade e a aproximação com os problemas sociais vigentes (Brasil, 1996). Esse preceito foi significativamente fortalecido com a homologação da Resolução CNE/CES nº 7/2018, que estabeleceu as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira, fixando a obrigatoriedade da curricularização da extensão em pelo menos 10% da carga horária total dos cursos de graduação (Brasil, 2018).

Inserido nesse contexto regulatório e sociopedagógico, o projeto de extensão universitária ‘Prime Todos Em Ação – 2025’, desenvolvido pela Faculdade Prime (FAPRIME), constitui uma ação curricular interdisciplinar realizada sob a forma de mutirão comunitário. O projeto destina-se à população de baixa renda de Campo Grande/MS e de comunidades do entorno em situação de vulnerabilidade social ou documental.

A proposta articula os cursos de Direito, Enfermagem, Despachante Documentalista, Negócios Imobiliários e Pedagogia. Esta integração busca promover a cidadania e a inclusão social mediante a aplicação prática dos conhecimentos dos estudantes, sob rigorosa supervisão docente, enquanto proporciona uma formação profissional pautada pelo compromisso ético-político e pela humanização (Fadel et al., 2013).

Este artigo tem como objetivo analisar o impacto formativo e social do projeto "Prime Todos em Ação", com foco especial no relato das atividades desenvolvidas pelo curso de Pedagogia no atendimento lúdico-educativo às crianças das comunidades atendidas.

Metodologia

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa aplicada de abordagem qualitativa, estruturada sob a forma de um relato de experiência fundamentado nos pressupostos da pesquisa-ação participativa e na perspectiva dialética. O campo de estudo abrangeu as ações promovidas pelo programa "Mutirão Todos em Ação", realizadas em escolas municipais de Campo Grande/MS no âmbito do projeto extensionista "Prime Todos em Ação", desenvolvido pela Faculdade Prime (FAPRIME). Os sujeitos envolvidos no processo compreenderam acadêmicos e docentes do curso de Pedagogia, além de famílias e crianças com idades entre 2 e 12 anos moradoras das comunidades atendidas.

A recolha de dados procedeu-se mediante a observação participante, com acompanhamento direto das atividades durante o período matutino, das 7h às 12h, nos dias de mutirão. Adicionalmente, produziram-se diários de campo contendo registros reflexivos

individuais e coletivos elaborados pelas discentes após as intervenções, complementados por uma pesquisa documental e bibliográfica assente na análise de atos normativos — tais como a LDB nº 9.394/96 e a Resolução CNE/CES nº 7/2018 —, relatórios institucionais e literatura teórica especializada.

O ciclo pedagógico estruturou-se em três etapas encadeadas: a pré-ação, focada no planejamento, divisão de papéis e seleção de materiais de baixo custo (como tintas, papéis, jogos e recicláveis); a execução, caracterizada pela reorganização dos espaços escolares e mediação de oficinas lúdicas, expressivas e de raciocínio voltadas para a rotatividade e o acolhimento; e a pós-ação, composta por rodas de conversa destinadas à autoavaliação, consolidação de dados e mapeamento de encaminhamentos necessários. Por fim, o tratamento das informações baseou-se na análise reflexiva de conteúdo (Bardin), direcionada para o impacto formativo, a interdisciplinaridade e a garantia do direito ao brincar, assegurando-se o rigor ético mediante o anonimato dos participantes e a preservação do caráter gratuito e comunitário da ação.

A Extensão Universitária, Pedagogia e a Formação Cidadã

A concepção histórica de universidade esteve muitas vezes atrelada ao insulamento acadêmico. Contudo, a superação desse paradigma exige a afirmação da ecologia de saberes, conceito proposto por Santos (2011), no qual o saber científico dialoga horizontalmente com os saberes populares e comunitários.

Para Gadotti (2017), a extensão não representa uma doação de conhecimento da universidade para a comunidade, mas um espaço de troca dialógica. Essa visão é ancorada no pensamento de Paulo Freire (1987), que defende a educação como prática da liberdade e ato político-pedagógico fundado no diálogo e no respeito à realidade do educando.

No âmbito da formação universitária, a inserção dos acadêmicos em cenários reais de aprendizagem favorece o desenvolvimento de competências técnicas, éticas e comunicacionais que não podem ser plenamente forjadas no espaço restrito da sala de aula tradicional (Severino, 2007; Fadel et al., 2013). Ao vivenciar a complexidade das demandas sociais, o estudante é desafiado a integrar conhecimentos teóricos à resolução de problemas práticos complexos.

A complexidade dos problemas humanos e sociais contemporâneos impossibilita abordagens fragmentadas ou unidisciplinares. Conforme aponta Fazenda (2008), a interdisciplinaridade não se resume à junção de disciplinas, mas expressa uma atitude diante do conhecimento, pautada na abertura, na colaboração e na busca pela integração dos saberes.

Em mutirões sociais, a interdisciplinaridade manifesta-se no atendimento integral à família. Uma demanda que se apresenta sob o viés jurídico ou de regularização fundiária guarda, frequentemente, estreita correlação com questões de saúde, vulnerabilidade socioeconômica e necessidades educacionais. A atuação conjunta de áreas como Direito, Enfermagem, Negócios Imobiliários e Pedagogia viabiliza um olhar holístico sobre o sujeito comunitário.

A Pedagogia Social amplia os limites tradicionais da atuação pedagógica — historicamente associada de forma exclusiva à escola formal —, reconhecendo os espaços não escolares como locais privilegiados de aprendizagem, acolhimento e garantia de direitos (Caliman, 2006).

Dentre os direitos fundamentais da infância, destaca-se o direito ao brincar, garantido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA (Brasil, 1990) — e respaldado por vasto referencial teórico. Segundo Vygotsky (1991), a brincadeira cria uma zona de desenvolvimento proximal na criança, permitindo a internalização de regras, a mediação simbólica e a resolução de conflitos internos. Navarro (2022) nos informa que as atividades lúdicas e brincantes devem fazer parte da infância, sendo tal pensamento ratificado na Base Nacional Comum Curricular

a BNCC, segundo o que o próprio texto indica, é um documento que visa estabelecer normas para a organização do currículo da Educação Básica em todo o país, seja em instituições públicas ou privadas, apresenta os direitos de aprender, de conviver, brincar, participar, explorar, expressar-se e conhecer-se e também os princípios de aprendizagem: éticos, políticos e estéticos. Tanto a redação dos direitos de aprendizagem quanto dos princípios relacionam as questões de cidadania, respeito, democracia e culturas (Navarro, 2022, p. 200).

Além do mais, outros teóricos com pesquisas consolidadas, como Kishimoto (2011) e Brougère (2010), reforçam que a ludicidade não é mero entretenimento, mas uma linguagem fundamental para o desenvolvimento da criatividade, da sociabilidade e da expressão cultural infantil. Portanto, oferecer atividades lúdicas e brincantes, tendo como mediadoras as discentes do curso de Pedagogia é possibilitar que a solidez das práticas pedagógicas sejam asseguradas às gerações futuras.

O Contexto Macro: O Mutirão Todos em Ação Em Campo Grande/MS

O Mutirão Todos em Ação é uma iniciativa social e comunitária realizada em Campo

Grande/MS, destinada a aproximar a população de serviços públicos e instituições parceiras. As ações reúnem, gratuitamente, atendimentos nas áreas de saúde, assistência social, documentação, orientação jurídica, emprego, educação, cultura e lazer, buscando ampliar o acesso da população aos serviços essenciais (Campo Grande, 2026a).

A iniciativa teve início em 2010, com aproximadamente 70 serviços, e passou por diferentes denominações até chegar ao atual Mutirão Todos em Ação. Ao longo de sua trajetória, ampliou sua estrutura e o número de atendimentos, alcançando aproximadamente 980 mil atendimentos até o lançamento do calendário de 2026 (MPMS, 2026).

A proposta caracteriza-se pela articulação entre poder público, instituições de ensino, empresas e organizações da sociedade civil. Em 2026, foram previstas ações em diferentes regiões de Campo Grande, com oferta de mais de 300 serviços gratuitos em cada edição, incluindo documentação, saúde, assistência social, orientação jurídica, emprego, atendimento veterinário e atividades culturais e recreativas (Campo Grande, 2026a; Campo Grande, 2026b).

A realização dos mutirões em escolas municipais e espaços comunitários contribui para a descentralização dos serviços e aproxima os atendimentos dos territórios onde vivem as famílias. A escolha desses espaços também amplia sua função social, transformando-os temporariamente em locais de convivência, atendimento e exercício da cidadania (Campo Grande, 2026c; Campo Grande, 2026d).

Outro aspecto importante é o caráter interdisciplinar e interinstitucional da iniciativa. A participação de diferentes órgãos, universidades e profissionais possibilita uma abordagem integrada das necessidades da população, considerando que uma mesma família pode apresentar demandas relacionadas simultaneamente à saúde, documentação, trabalho, educação, assistência e direitos sociais (MPMS, 2026).

Nesse contexto, a participação de instituições de ensino superior apresenta também uma dimensão formativa. A inserção dos acadêmicos nas ações permite relacionar os conhecimentos construídos na universidade às situações concretas da comunidade, favorecendo o desenvolvimento de competências como comunicação, trabalho em equipe, organização, responsabilidade social e atuação profissional.

A experiência também favorece a escuta e o contato direto com a comunidade, permitindo aos acadêmicos conhecer diferentes necessidades e realidades sociais. Nesse sentido, a vivência articula formação acadêmica, prática profissional e responsabilidade social, possibilitando que os estudantes compreendam a relação entre educação, cidadania, direitos e condições concretas de vida (Campo Grande, 2026d).

Além disso, ações de sustentabilidade, cultura, lazer e educação não formal ampliam o

alcance social do programa. Essas atividades demonstram que o Mutirão não se limita à prestação de serviços, constituindo-se também como espaço de convivência, informação, aprendizagem e participação comunitária (Campo Grande, 2026d).

No projeto ‘Prime Todos em Ação’, a articulação ocorre em estações específicas de atendimento:

- Despachante Documentalista: Orientações sobre emissão de documentos e navegação em serviços públicos;
- Direito: Orientação jurídica gratuita;
- Enfermagem: Ações de promoção da saúde, triagem e prevenção de doenças;
- Negócios Imobiliários: Orientações sobre direito à moradia, posse e regularização fundiária;
- Pedagogia: Desenvolvimento de atividades educativas, lúdicas, recreativas e mediação familiar.

Relato de Experiência: A Atuação da Pedagogia em Ações Sociais Comunitárias

A experiência de visitar escolas e participar de ações sociais realizadas em comunidades de Campo Grande/MS mostrou-se transformadora e fundamental para a formação acadêmica em Pedagogia. O contato direto com a realidade das comunidades possibilitou ultrapassar os limites da teoria estudada nos livros e compreender, de maneira mais concreta, os desafios enfrentados cotidianamente pelas crianças e suas famílias. Conforme destaca Severino (2007), o conhecimento acadêmico adquire sentido pleno quando se articula com a prática social, configurando uma práxis em que teoria e ação se realimentam mutuamente. Essa aproximação permitiu perceber questões relacionadas às condições socioeconômicas, à infraestrutura urbana, ao acesso aos serviços de saúde, às opções de lazer e à busca por espaços de acolhimento e garantia de direitos.

As ações sociais foram desenvolvidas em escolas públicas municipais de Campo Grande, no período matutino, das 7h às 12h, envolvendo professores e acadêmicos dos cursos de Pedagogia. A iniciativa foi motivada pela necessidade de aproximar a formação acadêmica das demandas concretas das comunidades, proporcionando aos acadêmicos uma experiência de atuação interdisciplinar e de compreensão das diferentes dimensões que envolvem o atendimento à população. Em grande parte das comunidades atendidas, foram observadas

situações de vulnerabilidade social, marcadas pelo acesso restrito a serviços essenciais e pela escassez de infraestrutura, espaços de lazer e equipamentos públicos.

Nesse contexto, a participação da Pedagogia assumiu uma função importante no acolhimento das crianças que acompanhavam seus familiares durante os atendimentos. Enquanto os profissionais e acadêmicos de Direito e da área imobiliária realizavam orientações e atendimentos às famílias, a equipe de Pedagogia desenvolvia atividades voltadas ao brincar, à expressão, à criatividade, à convivência e ao raciocínio. Essa atuação insere-se no campo da Pedagogia Social, que reconhece os espaços não escolares como cenários educativos legítimos e essenciais para a promoção do bem-estar e da cidadania (Caliman, 2006). Dessa maneira, a ação social assumiu uma perspectiva integrada, na qual diferentes áreas do conhecimento contribuíram para o atendimento das necessidades da comunidade.

A experiência possibilitou compreender, na prática, que a escola não funciona de maneira isolada, mas mantém uma relação direta com o território e com as condições sociais vivenciadas pelas famílias. Nesse sentido, o trabalho do pedagogo ultrapassa os limites da sala de aula, exigindo um olhar atento, empático e acolhedor para as diferentes realidades encontradas. A atuação pedagógica no espaço comunitário revelou-se, portanto, como uma possibilidade de contribuir para a garantia dos direitos das crianças, especialmente o direito de brincar, aprender, expressar-se e conviver (Kishimoto, 2011).

A concepção e o desenvolvimento das atividades pedagógicas foram fundamentados em uma perspectiva de educação dialógica e comunitária, tendo como referência as contribuições de Paulo Freire (1987). A experiência possibilitou compreender a educação como uma prática que precisa considerar os sujeitos, seus contextos e suas experiências concretas. Para Freire (1996), ensinar exige respeito aos saberes dos educandos e a leitura do seu contexto de vida. Dessa forma, a ação pedagógica não foi pensada apenas como transmissão de conteúdos, mas como uma oportunidade de acolhimento, interação e construção de vínculos no território em que as crianças e suas famílias estão inseridas.

Para a realização das atividades, foram utilizados materiais de baixo custo e de fácil acesso, como papel, lápis de cor, tintas, tampinhas de garrafa, jogos de dama e outros recursos disponíveis nas próprias escolas, incluindo mesas e cadeiras. A utilização desses materiais demonstrou que o desenvolvimento de experiências significativas com as crianças não depende necessariamente de recursos sofisticados, mas de planejamento, criatividade e intencionalidade pedagógica. Como leciona Zabalza (1998), a qualidade da intervenção educativa repousa na clareza dos objetivos do educador e na sua capacidade de transformar recursos simples em propostas potentes de aprendizagem e desenvolvimento.

As atividades foram planejadas estrategicamente para atender crianças de diferentes faixas etárias, considerando as limitações de tempo e espaço existentes durante as ações sociais. Foram propostas atividades lúdicas, expressivas e de raciocínio, incluindo brincadeiras, desenhos, pinturas e jogos. O objetivo era proporcionar às crianças novas experiências de interação e aprendizagem, criando um ambiente seguro, alegre e afetivo enquanto seus familiares participavam dos demais atendimentos. Segundo Vygotsky (1991), o jogo e a brincadeira desempenham papel fundamental no desenvolvimento cognitivo e emocional da criança, pois atuam como zona de desenvolvimento proximal e permitem a internalização de regras, afetos e papéis sociais.

Uma das principais dificuldades encontradas durante a realização das ações foi a limitação do espaço físico. Como os atendimentos dos diferentes cursos aconteciam simultaneamente, foi necessário compartilhar os ambientes e organizar as atividades pedagógicas de maneira que não interferissem nas orientações realizadas pelos demais profissionais. Essa situação exigiu constante capacidade de adaptação por parte da equipe de Pedagogia, demonstrando que o planejamento pedagógico, especialmente em contextos comunitários, não pode ser entendido como um instrumento rígido, mas como uma ferramenta flexível, capaz de responder às necessidades que surgem durante a prática (Libâneo, 2013).

Diante dessas limitações, foram priorizadas atividades de curta duração, de fácil organização e participação coletiva, permitindo que as crianças pudessem brincar, desenhar, pintar e participar dos jogos enquanto seus responsáveis eram atendidos. Essa estratégia possibilitou maior rotatividade das crianças e permitiu que as famílias participassem dos atendimentos oferecidos pelos demais cursos com maior tranquilidade.

A presença da equipe pedagógica também contribuiu para proporcionar segurança e acolhimento às crianças. Ao perceberem seus filhos envolvidos em atividades educativas e recreativas, em um ambiente organizado e afetivo, os responsáveis demonstraram maior tranquilidade para participar das orientações jurídicas e dos demais serviços disponibilizados. Assim, o trabalho da Pedagogia contribuiu não apenas para o atendimento das crianças, mas também para a humanização da própria ação social.

Outro aspecto significativo da experiência foi a possibilidade de compartilhar o mesmo espaço de atendimento com futuros profissionais do Direito e da área imobiliária. Essa convivência proporcionou uma compreensão mais ampla acerca da importância do trabalho interdisciplinar em ações comunitárias (Fazenda, 2008). Enquanto algumas famílias recebiam orientações relacionadas aos seus direitos e outras demandas sociais, as crianças eram acolhidas pela equipe pedagógica em suas necessidades de brincar, interagir, aprender e expressar-

se. Essa articulação demonstrou que diferentes áreas profissionais podem atuar de maneira complementar na construção de um atendimento mais integral às famílias.

Durante as ações, a equipe de Pedagogia conseguiu manter as crianças acolhidas, organizadas e envolvidas nas propostas, sem que fossem registrados conflitos que comprometessem o desenvolvimento dos atendimentos dos demais cursos. Esse resultado demonstrou a importância da organização prévia dos materiais, da definição de estratégias e, sobretudo, da capacidade de adaptação dos acadêmicos diante das condições concretas encontradas.

A Atuação da Pedagogia no Projeto de Extensão "Prime Todos em Ação"

O Projeto de Extensão Curricular Universitária "Prime Todos em Ação" configura-se como uma experiência que aproxima a instituição de ensino superior da comunidade, articulando formação acadêmica, interdisciplinaridade e compromisso social. Ao possibilitar que os estudantes atuem diante de situações concretas e, simultaneamente, ofereçam serviços à população, o projeto materializa a extensão como dimensão integrante da formação universitária e como espaço de diálogo entre conhecimento acadêmico e realidade social (Santos, 2011; Brasil, 2018).

Desenvolvido dentro do Mutirão Todos em Ação, o projeto articula cidadania, acesso a direitos, participação comunitária e formação profissional. Para as acadêmicas de Pedagogia, a experiência possibilita compreender que a atuação do pedagogo ultrapassa os espaços escolares formais (Caliman, 2006). As atividades educativas, lúdicas e recreativas destinadas às crianças, além das ações de orientação às famílias, possibilitam vivenciar práticas pedagógicas em um contexto comunitário e interdisciplinar. Dessa forma, o mutirão contribui para ampliar a compreensão sobre a função social da educação e do trabalho pedagógico, permitindo relacionar os conhecimentos acadêmicos às demandas reais da população e fortalecendo uma formação pautada pelo compromisso social.

A experiência possibilitou reconhecer que atividades aparentemente simples podem produzir efeitos significativos no ambiente e nas relações estabelecidas com as crianças. Brincadeiras, desenhos, pinturas e jogos favoreceram momentos de descontração, convivência e expressão, contribuindo para a construção de um espaço de afeto e segurança. Em contextos marcados por situações de vulnerabilidade social, a oferta desses momentos de interação representa uma experiência fundamental de acolhimento e garantia do direito à infância

(Vigotski, 1991; Kishimoto, 2011).

Nesse processo, tornou-se evidente que a formação acadêmica se fortalece quando estabelece diálogo com a realidade social (Freire, 1987). A experiência proporcionou contato direto com o cotidiano das escolas e das comunidades, permitindo compreender que o conhecimento construído na graduação precisa ser mobilizado de maneira crítica e contextualizada. Também possibilitou desenvolver a flexibilidade pedagógica — a capacidade de adaptar planejamentos, reorganizar atividades em tempo real e lidar com imprevistos relacionados ao espaço, ao tempo e às características das crianças atendidas.

Outro aprendizado importante foi perceber como a presença da Pedagogia pode contribuir para humanizar ações sociais desenvolvidas por diferentes áreas profissionais. A atuação com as crianças possibilitou que os demais profissionais realizassem seus atendimentos com maior tranquilidade, ao mesmo tempo em que assegurou às crianças um espaço de acolhimento, brincadeira e aprendizagem. Desse modo, a experiência evidenciou a importância de ampliar a compreensão sobre o campo de atuação do pedagogo, reconhecendo sua presença em espaços comunitários e projetos sociais interdisciplinares (Fazenda, 2008).

Apesar dos resultados positivos alcançados, a experiência revelou aspectos logísticos e pedagógicos que podem ser aprimorados em edições futuras. Destaca-se a necessidade de priorizar espaços mais amplos e, sempre que possível, ao ar livre (como pátios e quadras escolares). Ambientes mais amplos favorecem a realização de atividades corporais e brincadeiras de movimento, enriquecendo as possibilidades de intervenção pedagógica. Recomenda-se, ainda, a manutenção de kits de materiais previamente setorizados, garantindo maior fluidez e agilidade na transição das propostas lúdicas.

Considerações Finais

A participação no projeto de extensão "Prime Todos em Ação" constituiu uma vivência prática altamente significativa para a formação acadêmica dos estudantes, com destaque para a Pedagogia. A experiência demonstrou que a atuação pedagógica pode contribuir de maneira efetiva para o acolhimento das crianças e para a humanização dos atendimentos comunitários prestados às famílias.

Ficou evidenciado que o planejamento pedagógico em espaços não escolares deve pautar-se pela flexibilidade, e que recursos materiais simples, dotados de intencionalidade pedagógica, são plenamente capazes de gerar experiências ricas e transformadoras. O trabalho do pedagogo reforça sua relevância não apenas na sala de aula, mas em todas as instâncias em

que o desenvolvimento humano, a mediação cultural e a garantia de direitos se façam necessários.

Por fim, a experiência reforçou a compreensão de que a formação universitária precisa estar articulada às diferentes realidades sociais e aos territórios habitados pelas comunidades vulneráveis. As ações comunitárias possibilitaram aproximar teoria e prática, desenvolver competências ético-profissionais e reafirmar o compromisso com a cidadania, a escuta e a interdisciplinaridade. A extensão universitária confirma-se, assim, como um instrumento poderoso de transformação mútua entre a universidade, a escola e a sociedade.

Referências Bibliográficas

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 18 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 18 jul. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CES nº 7, de 18 de dezembro de 2018**. Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira. Brasília, DF: MEC/CNE, 2018. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2018/rces007_18.pdf. Acesso em: 18 jul. 2026.

BROUGÈRE, Gilles. **Jogo e educação**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CALIMAN, Geraldo. **Pedagogia Social: seu potencial preventivo**. Brasília: UNESCO, Editora UCB, 2006. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146908>. Acesso em: 18 jul. 2026.

CAMPO GRANDE (Município). Prefeitura Municipal. **Aviso de pauta: lançamento do Mutirão Todos em Ação**. Campo Grande, 12 mar. 2026. CG Notícias – Prefeitura de Campo Grande, 2026a. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/>. Acesso em: 18 jul. 2026.

CAMPO GRANDE (Município). Prefeitura Municipal. **Mutirão Todos em Ação terá oito edições em 2026**. Campo Grande, 13 mar. 2026. CG Notícias – Prefeitura de Campo Grande, 2026b. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/>. Acesso em: 18 jul. 2026.

CAMPO GRANDE (Município). Prefeitura Municipal. **Mutirão “Todos em Ação” leva serviços gratuitos ao Lageado**. Campo Grande, 21 mar. 2026. CG Notícias – Prefeitura de Campo Grande, 2026c. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/>. Acesso em: 18 jul. 2026.

CAMPO GRANDE (Município). Prefeitura Municipal. **Sábado tem Mutirão Todos em Ação no Jardim Anache**. Campo Grande, 23 abr. 2026. CG Notícias – Prefeitura de Campo Grande, 2026d. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/>. Acesso em: 18 jul. 2026.

CAMPO GRANDE (Município). Prefeitura Municipal. **Dona de casa viaja 212 km para participar do Mutirão Todos em Ação**. Campo Grande, 25 abr. 2026. CG Notícias – Prefeitura de Campo Grande, 2026e. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/>. Acesso em: 18 jul. 2026.

CAMPO GRANDE (Município). Prefeitura Municipal. **Todos em Ação leva mais de 300 serviços aos moradores do Tiradentes**. Campo Grande, 27 jun. 2026. CG Notícias – Prefeitura de Campo Grande, 2026f. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/>. Acesso em: 18 jul. 2026.

FADEL, Cristina Berger *et al.* O impacto da extensão universitária sobre a formação acadêmica. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 17, n. 47, p. 937-947, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/fl3xLd3cZbSXXgS9q8JkGMB/?lang=pt>. Acesso em: 18 jul. 2026.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes (org.). **O que é interdisciplinaridade?** São Paulo: Cortez, 2008.

FORPROEX - Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras. **Política Nacional de Extensão Universitária**. Manaus: FORPROEX, 2012. Disponível em: <https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/Politica-Nacional-de-Extensao-Universitaria.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2026.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GADOTTI, Moacir. **Extensão Universitária**: Conceito e Prática. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2017. Disponível em: <https://www.paulofreire.org>. Acesso em: 18 jul. 2026.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida (org.). **O jogo e a educação infantil**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

LIBÂNEO, José Carlos. **Didática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (MPMS). **Calendário 2026**: MPMS

participa do lançamento do Mutirão “Todos em Ação” que fortalece a cidadania em Campo Grande. Campo Grande, 12 mar. 2026. MPMS, 2026. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br>. Acesso em: 18 jul. 2026.

NAVARRO, Danielle Luzia Ramos de Moraes. **Ensino de história na educação infantil**: sentidos de pensamento histórico-social em documentos curriculares. 2022. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Campo Grande,

2022. Disponível em: <http://educapes.capes.gov.br/handle/capes/724320>. Acesso em: 25 jul. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE. **A maior ação de cidadania do país:** Prefeitura lança calendário do Mutirão Todos em Ação para 2025. Campo Grande, 2025. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/>. Acesso em: 18 jul. 2026.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Universidade no Século XXI:** para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico.** 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TCA PRODUTORA. **Mutirão Todos em Ação.** Campo Grande, 2026. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/724320>. Acesso em: 18 jul. 2026.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação.** 18. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa quantitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2013.

VYGOTSKY, Lev Semenovitch. **A formação social da mente.** 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991. ZABALZA, Miguel A. **Qualidade em educação infantil.** Porto Alegre: Artmed, 1998.

**"INSURGÊNCIAS LITERÁRIAS E DECOLONIALIDADE:
MAPEAMENTO DA PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE RELAÇÕES ÉTNICO-
RACIAIS NO ENSINO MÉDIO"**

10.61270/2764-7641.2026.022

Msc. Danielle Luzia Ramos de Moraes Navarro

Faculdade Prime

Mestra em Ensino de História (ProfHistória/UEMS) e Licenciada em Pedagogia (UNAES/Anhanguera). Licenciada em História (FAVENI). Especialista em Educação a Distância (UNIP) e em Educação Especial (Ucamprominas). Formada em Psicopedagogia clínica e institucional (UNINTER) e em Neuropsicopedagogia (Ucamprominas). Professora na Educação Básica - Rede Pública e na Educação Superior. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas: Currículo, História e Cultura (GEPEH/UFMS). Atuação em Formação Inicial e Continuada de Professores. Docente e Coordenadora do Curso de Pedagogia da Faculdade Prime.

RESUMO:

O presente estudo analisa as contribuições e os desafios da literatura para o fortalecimento da educação antirracista no Ensino Médio, tendo em vista a efetivação das Leis n.º 10.639/03 e n.º 11.645/08. O objetivo central consiste em compreender de que maneira a inserção de autorias negras e indígenas e a adoção de perspectivas decoloniais atuam no rompimento de representações estereotipadas e na promoção do pertencimento étnico-racial no espaço escolar. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, do tipo estado da arte, conduzida a partir do Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A busca delimitou o período de 2019 a 2025, integrando as áreas de Linguística, Letras e Artes e Ciências Humanas, sob o descritor "Literatura Antirracista no Ensino Médio". Foram recuperadas 12 produções, das quais oito compuseram o *corpus* final de análise após a aplicação dos critérios de inclusão e disponibilidade do texto integral. Os resultados indicam que a presença de uma "literatura insurgente" desestabiliza o cânone eurocêntrico e fomenta a autoestima estudantil. Contudo, persistem obstáculos estruturais, tais como a permanência de materiais didáticos com abordagens estereotipadas ou periféricas da autoria negra, a insegurança docente e a carência de formação continuada decolonial. Conclui-se que a superação do racismo estrutural no ambiente escolar exige uma atuação integrada entre a produção acadêmica, a formação continuada e o engajamento da gestão institucional, articulando a literatura como dispositivo pedagógico, tecnológico e político de emancipação

PALAVRAS-CHAVE: Educação antirracista. Literatura afro-brasileira e indígena. Decolonialidade. Ensino Médio. Catálogo CAPES.

ABSTRACT:

This study analyzes the contributions and challenges of literature in strengthening anti-racist education in high school education, aiming at the effective implementation of Laws No. 10,639/03 and No. 11,645/08. The main objective is to understand how the inclusion of Black and Indigenous authors and the adoption of decolonial perspectives contribute to disrupting stereotyped representations and promoting ethnic-racial belonging within the school environment. Methodologically, this is a bibliographic research of the "state-of-the-art" type,

conducted through the Thesis and Dissertation Catalog of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES). The search covered the period from 2019 to 2025, integrating the areas of Linguistics, Letters, and Arts, and Human Sciences, using the descriptor "Anti-racist Literature in High School". A total of 12 academic works were retrieved, eight of which comprised the final analytical corpus after applying inclusion criteria and full-text availability. The results indicate that the presence of an "insurgent literature" destabilizes the Eurocentric canon and fosters students' self-esteem. However, structural obstacles persist, such as the continuation of teaching materials with stereotyped or peripheral approaches to Black authorship, teacher insecurity, and a lack of ongoing decolonial teacher training. It is concluded that overcoming structural racism in the school environment requires an integrated action between academic production, continuing education, and institutional management engagement, framing literature as a pedagogical, technological, and political mechanism for emancipation.

KEYWORDS: Anti-racist education. Afro-Brazilian and Indigenous literature. Decoloniality. High school. CAPES catalog.

RÉSUMÉ:

Cette étude analyse les contributions et les défis de la littérature pour le renforcement d'une éducation antiraciste au lycée, en vue de la mise en œuvre effective des lois n° 10.639/03 et n° 11.645/08. L'objectif principal est de comprendre comment l'insertion d'auteurs noirs et autochtones et l'adoption de perspectives décoloniales contribuent à rompre avec les représentations stéréotypées et à promouvoir le sentiment d'appartenance ethno-raciale en milieu scolaire. Du point de vue méthodologique, il s'agit d'une recherche bibliographique de type « état de l'art », menée à partir du Catalogue de Thèses et Mémoires de la Coordination pour le Perfectionnement du Personnel de l'Enseignement Supérieur (CAPES). La recherche s'est appuyée sur la période de 2019 à 2025, intégrant les domaines de la Linguistique, des Lettres et des Arts, ainsi que des Sciences Humaines, sous le descripteur « Littérature antiraciste au lycée ». Un total de 12 travaux a été identifié, dont huit ont constitué le corpus d'analyse final après l'application des critères d'inclusion et de disponibilité du texte intégral. Les résultats indiquent que la présence d'une « littérature insurgée » déstabilise le canon eurocentrique et favorise l'estime de soi des élèves. Cependant, des obstacles structurels persistent, tels que le maintien de manuels scolaires présentant des approches stéréotypées ou secondaires de l'auteur noir, l'insécurité des enseignants et le manque de formation continue décoloniale. Il en ressort que le dépassement du racisme structurel en milieu scolaire exige une action intégrée entre la production académique, la formation continue et l'engagement de la gestion institutionnelle, articulant la littérature comme un dispositif pédagogique, technologique et politique d'émancipation.

MOTS CLÉS: Éducation antiraciste. Littérature afro-brésilienne et autochtone. Décolonialité. Lycée. Catalogue CAPES.

Introdução

A formação social e histórica brasileira é marcadamente atravessada por desigualdades estruturais decorrentes do processo de colonização e da permanência de práticas discriminatórias no tecido social (ALMEIDA, 2019). Nesse cenário, a escola figura como um

campo crucial de disputa ideológica e reflexão crítica, no qual modelos pedagógicos tradicionais frequentemente reproduzem narrativas e saberes de matriz estritamente eurocêntrica (GOMES, 2012).

A relevância social deste trabalho fundamenta-se na urgência do combate ao racismo estrutural (ALMEIDA, 2019), o qual perpassa as instituições de ensino e manifesta-se no cotidiano escolar por meio do apagamento, da estereotipação ou do silenciamento da população negra e dos povos originários. A escola, enquanto espaço de socialização e constituição cidadã, precisa assegurar a valorização das diversidades étnico-raciais e o fortalecimento do pertencimento e da autoestima de estudantes negros e indígenas (MUNANGA, 2005).

Sob a perspectiva acadêmica e científica, justifica-se a necessidade de sistematizar as reflexões resultantes de trabalhos de pós-graduação *stricto sensu*. O mapeamento do estado da arte possibilita sintetizar avanços, reconhecer metodologias inovadoras — tais como a articulação entre literaturas africanas e tecnologias digitais (VIEIRA, 2025) — e evidenciar as lacunas que ainda persistem no cotidiano da Educação Básica.

Pedagogicamente, a investigação justifica-se ao reforçar que a literatura não deve ser utilizada como mero adendo ilustrativo, mas como um instrumento epistemológico anticanônico e descolonizador (SILVA, 2022; FREIRE, 1996). A reflexão proposta pretende fornecer subsídios para que educadores e gestores desenvolvam ações afirmativas integradas, transformando o ensino literário em uma práxis de liberdade e conscientização crítica (HOOKS, 2013; CONCEIÇÃO, 2022).

Com o intuito de tensionar essa hegemonia e promover a reparação histórica, a promulgação da Lei n.º 10.639/2003 e da Lei n.º 11.645/2008 estabeleceu a obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileira, africana e indígena nos estabelecimentos de Ensino Fundamental e Médio (BRASIL, 2003). Todavia, a superação de currículos monoculturais requer mais do que previsões normativas; demanda a implementação efetiva de práticas pedagógicas que descolonizem os conteúdos e as metodologias de ensino (GOMES, 2017).

A literatura, enquanto campo de representação simbólica e produção de subjetividades, consolida-se como um eixo estratégico nesse processo de transformação curricular (HOOKS, 2013). Quando direcionada pela perspectiva da educação antirracista, a abordagem literária no Ensino Médio adquire o potencial de desestabilizar discursos cristalizados, conferindo visibilidade e protagonismo a narrativas historicamente marginalizadas (CARREIRA, 2019).

O problema que orienta esta investigação reside na permanência de entraves institucionais e pedagógicos — como a prevalência de materiais didáticos eivados de estereótipos e a insegurança docente quanto à aplicação das legislações vigentes — que obstaculizam a plena efetivação de uma práxis emancipatória. Diante desse panorama, o presente trabalho busca responder à seguinte questão: *como a produção acadêmica recente (2019-2025) retrata a inserção da literatura antirracista no Ensino Médio sob a ótica da descolonização curricular e da formação docente?*

O objetivo geral deste estudo é analisar o panorama das pesquisas acadêmicas (teses e dissertações) que abordam a literatura antirracista no Ensino Médio no período de 2019 a 2025. Para responder a esse propósito, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos:

1. Mapear as teses e dissertações vinculadas às áreas de Ciências Humanas e Linguística, Letras e Artes no Catálogo da CAPES;
2. Identificar as principais abordagens teórico-práticas relativas ao uso de autorias negras e indígenas na literatura escolar;
3. Discutir as barreiras metodológicas e institucionais identificadas nas produções, tais como os limites dos manuais didáticos e as demandas de formação docente decolonial.

Metodologia

Esta investigação caracteriza-se como uma pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa, do tipo "estado da arte" ou "estado do conhecimento". Esse tipo de levantamento almeja mapear, inventariar e organizar a produção acadêmica em determinada área do conhecimento em um recorte temporal delimitado, permitindo identificar tendências, lacunas e convergências teóricas (ROMANOWSKI; ENS, 2006).

A coleta de dados ocorreu mediante consulta ao Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A delimitação do *corpus* atendeu aos seguintes critérios de inclusão e exclusão:

1. Recorte temporal: Trabalhos defendidos entre os anos de 2019 e 2025;

2. Áreas do conhecimento: Grandes áreas de "Linguística, Letras e Artes" e "Ciências Humanas" (com foco específico na área de "Artes");
3. Descritor de busca: Utilização da expressão exata "Literatura Antirracista no Ensino Médio".

A busca inicial com o referido descritor retornou um quantitativo de 12 produções acadêmicas. Em seguida, aplicou-se o critério de acessibilidade documental: quatro trabalhos foram excluídos por não apresentarem o texto integral disponível para download nos repositórios institucionais. Dessa forma, o *corpus* final analítico ficou constituído por oito trabalhos (teses e dissertações).

A análise dos dados pautou-se na técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2016), categorizando os estudos a partir de eixos temáticos centrais:

- Interface entre literatura e relações étnico-raciais: Camilo (2022) e Silva (2021);
- Crítica aos materiais didáticos e análise do cânone: Carreira (2019) e Silva (2022);
- Prática docente, gestão e diretrizes curriculares: Conceição (2022) e Moraes (2023);
- Literaturas indígenas, decolonialidade e mídias digitais: Maciel (2023) e Vieira (2025).

A Literatura como Eixo Estratégico para a Educação Antirracista e Decolonial

A educação antirracista é fundamental para enfrentar as desigualdades estruturais no Brasil, sendo a literatura um eixo estratégico para a descolonização curricular. Contudo, a efetivação das Leis n.º 10.639/03 e n.º 11.645/08 ainda enfrenta entraves, como materiais didáticos eurocêntricos e a insegurança docente na abordagem da temática. Este estudo analisa oito teses e dissertações (2019-2025), mapeadas no catálogo da CAPES, explorando como a inserção de autorias negras e indígenas e a adoção de perspectivas decoloniais podem romper com representações estereotipadas e promover o pertencimento étnico-racial no Ensino Médio.

A literatura ocupa papel fundamental na construção de uma educação antirracista, exigindo da escola o compromisso com práticas pedagógicas voltadas à valorização das identidades negras e indígenas. Nesse sentido, torna-se essencial a inserção de autoras e autores negros e indígenas como protagonistas de suas próprias narrativas, promovendo pertencimento étnico-racial e rompendo com representações estereotipadas. Como destaca Silva (2022, p. 9), é necessário que a população negra seja representada em uma perspectiva anticanônica, superando visões historicamente associadas ao sujeito negro.

A literatura indígena também se configura como instrumento de resistência e estratégia antirracista no currículo escolar. A Educação Básica, portanto, torna-se espaço de enfrentamento a modelos pedagógicos que desconsideram as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais. A presença de obras com protagonismo negro e temáticas africanas contribui para o combate ao racismo e para a construção da autoestima estudantil. Conforme afirma Camilo (2022, p. 17), é fundamental articular as obras literárias a ações afirmativas que valorizem as vivências dos estudantes e fortaleçam práticas pedagógicas decoloniais.

Entretanto, o ensino de literatura ainda enfrenta desafios relacionados ao uso de materiais didáticos marcados por conteúdos “viciados, depreciativos e preconceituosos” em relação às culturas não ocidentais. Nesse contexto, cabe ao professor promover debates sobre diversidade e identidade nacional a partir de situações de discriminação presentes no cotidiano escolar. Para Carreira (2019, p. 21), um ensino antirracista não busca substituir um cânone por outro, mas “ampliar tal horizonte com trabalhos que têm procurado desestabilizar valores cristalizados no cânone”.

Além disso, novas metodologias têm ampliado as possibilidades de abordagem da literatura no Ensino Médio, integrando artes, mídias digitais e práticas multidisciplinares. O uso de podcasts sobre literaturas africanas de língua portuguesa, por exemplo, fortalece práticas docentes decoloniais e amplia o acesso a histórias e trajetórias historicamente invisibilizadas. Como ressalta Vieira (2025, p. 29), a literatura afro-brasileira e as literaturas africanas constituem ferramentas indispensáveis para problematizar o racismo e as relações étnico-raciais no contexto escolar.

Mapeamento e Caracterização do Corpus de Pesquisa no Catálogo da CAPES

Nessa direção foi realizada uma pesquisa bibliográfica acerca de trabalhos em nível de dissertações e teses que abordam a ‘Literatura antirracista no Ensino Médio’. A investigação bibliográfica foi conduzida através da consulta ao catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, acessível pelo endereço <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>. Para esta busca, foram estabelecidos filtros delimitados pelo período de 2019 a 2025, abrangendo as grandes áreas de "Linguística, Letras e Arte" e "Ciências Humanas", com foco na área de "Arte". O descritor utilizado para a pesquisa foi "Literatura Antirracista no Ensino Médio", termo que resultou em 12 produções acadêmicas inicialmente identificadas. Deste montante, quatro trabalhos não disponibilizavam texto ou documento para leitura, o que impossibilitou

sua inclusão na análise, resultando em um corpus final de oito trabalhos que abordam a temática proposta.

Os estudos selecionados abrangem diferentes recortes e níveis de ensino, contribuindo para a compreensão das relações étnico-raciais e práticas antirracistas na literatura. Na interface entre literatura infantil e relações étnico-raciais, destacam-se as dissertações de Melissa Lapa Camilo (2022) e Lillian Carine Madureira Vieira da Silva (2021). A análise de materiais didáticos compõe uma parte significativa do levantamento, incluindo os trabalhos de Nara Lasevicius Carreira (2019), sobre repertórios da literatura brasileira, e Edineusa Cristina Silva (2022), que investigou racismo e sexismo na representação de mulheres negras em livros didáticos de língua portuguesa.

No âmbito da prática docente e curricular, Daniel Bergue Pinheiro Conceição (2022) examinou os impactos da Lei n.º 10.639/2003 no espaço escolar, enquanto Julia dos Santos Moraes (2023) focou em práticas e materiais antirracistas em língua inglesa. Por fim, a pesquisa abrangeu perspectivas sobre literaturas indígenas e tecnologias, com o trabalho de Ivanir Maciel (2023) sobre a leitura literária indígena juvenil e a dissertação de Amanda Vieira (2025), que explorou o uso de podcasts como tecnologia digital para a descolonização do ensino de literaturas africanas de língua portuguesa.

Tensionamentos, Desafios Formativos e Caminhos para a Práxis Decolonial

A implementação da educação antirracista no Brasil revela um campo complexo, tensionado entre diretrizes legais, como as Leis n.º 10.639/2003 e n.º 11.645/2008, e a prática pedagógica cotidiana. A literatura emerge como eixo central para a descolonização curricular, embora sua eficácia dependa da mediação docente e do rompimento com estruturas eurocêntricas. Moraes (2023) argumenta que a adoção de uma "literatura insurgente" rompe a lógica colonial ao protagonizar trajetórias negras e indígenas, permitindo que estudantes reflitam sobre a diversidade racial.

Nessa mesma perspectiva, Maciel (2023) destaca que a literatura é uma estratégia de resistência política e cultural na Educação Escolar Indígena. Entretanto, como aponta Camilo (2022), a literatura não é uma panaceia; seu impacto é limitado sem ações complementares, como rodas de conversa e projetos artísticos que valorizem a identidade e a autoestima das crianças, superando o mito da inadequação de temas raciais na infância.

Um entrave persistente reside nos materiais didáticos. Silva (2022) demonstra, via análise interseccional, que livros de Língua Portuguesa reforçam estigmas ao invisibilizar

autoras negras. Essa crítica é corroborada por Carreira (2019), que, ao investigar o PNLD, constatou que a autoria negra é frequentemente marginalizada como um "apêndice", sem conexão com o projeto pedagógico, impedindo a construção de uma identidade positiva. Além disso, o interesse docente enfrenta barreiras: Silva (2021) aponta que o desconhecimento sobre a Lei n.º 10.639/03 gera insegurança no planejamento escolar.

Para superar esse cenário, a literatura especializada propõe caminhos transformadores. Vieira (2025) defende que a decolonialidade exige uma formação continuada crítica, que debata a branquitude e estruturas de poder para além da mera inclusão de conteúdos. A inovação tecnológica, como o uso de podcasts sobre Literaturas Africanas, também potencializa o engajamento docente. Esse movimento depende, contudo, de uma gestão escolar proativa; como observa Conceição (2022), o reconhecimento da lei pelas instâncias administrativas é decisivo para combater o racismo institucional e promover a educação como prática de liberdade. Em última análise, a transformação do currículo demanda uma articulação eficiente entre academia e educação básica, capacitando docentes a questionarem o racismo estrutural em todas as dimensões do fazer escolar.

A análise demonstra que a educação antirracista transcende a simples inclusão de obras literárias, demandando a superação do racismo estrutural através de uma prática pedagógica crítica. A eficácia dessa proposta está condicionada à formação docente decolonial, à inovação tecnológica e ao compromisso institucional da gestão escolar. Conclui-se que, para desestabilizar valores cristalizados no cânone, é imperativa uma articulação contínua entre a produção acadêmica e o ambiente escolar, transformando a literatura em uma ferramenta política de resistência, emancipação e enfrentamento ao racismo.

Considerações Finais

A realização deste estudo bibliográfico possibilitou compreender a densidade dos debates contemporâneos acerca da implementação da literatura antirracista na Educação Básica, especificamente no âmbito do Ensino Médio. A análise do *corpus* de teses e dissertações mapeadas no repositório da CAPES (2019-2025) demonstrou que a efetivação das Leis n.º 10.639/03 e n.º 11.645/08 permanece como um campo em disputas teóricas e práticas.

Conclui-se que a simples inserção esporádica de autores negros e indígenas no planejamento escolar é insuficiente para romper com a hegemonia eurocêntrica. Conforme

evidenciado pela literatura revisada, torna-se imperativo adotar uma postura decolonial que tensione o cânone literário tradicional, superando representações estereotipadas e tratando as produções de autoria afro-brasileira, africana e indígena enquanto narrativas de protagonismo, emancipação e resistência política.

Entre as principais contribuições dos trabalhos analisados, destacam-se a emergência de metodologias inovadoras — como a utilização de podcasts e mídias digitais para o ensino de literaturas de língua portuguesa —, a defesa de uma formação continuada voltada ao debate crítico sobre a branquitude e a necessidade do engajamento efetivo das gestões escolares no combate ao racismo institucional.

Por outro lado, os principais limites apontados residem na persistência de manuais e materiais didáticos que relembram a autoria negra a papéis secundários ou estigmatizados, bem como na insegurança sentida por muitos educadores em decorrência de lacunas na sua formação inicial. Por fim, reafirma-se que a literatura antirracista atua como importante dispositivo pedagógico e de transformação social. Recomenda-se a continuidade do fortalecimento de redes de integração entre as pesquisas desenvolvidas na pós-graduação e as salas de aula da Educação Básica, assegurando que o conhecimento produzido academicamente reverbera em práticas educativas emancipatórias e comprometidas com a equidade étnico-racial.

Referências Bibliográficas

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 18 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 18 jul. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CES nº 7, de 18 de dezembro de 2018**. Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira. Brasília, DF: MEC/CNE, 2018. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2018/rces007_18.pdf. Acesso em: 18 jul. 2026.

BROUGÈRE, Gilles. **Jogo e educação**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CALIMAN, Geraldo. **Pedagogia Social: seu potencial preventivo**. Brasília: UNESCO, Editora UCB, 2006. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146908>. Acesso em: 18 jul. 2026.

CAMPO GRANDE (Município). Prefeitura Municipal. **Aviso de pauta: lançamento do Mutirão Todos em Ação**. Campo Grande, 12 mar. 2026. CG Notícias – Prefeitura de Campo Grande, 2026a. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/>. Acesso em: 18 jul. 2026.

CAMPO GRANDE (Município). Prefeitura Municipal. **Mutirão Todos em Ação terá oito edições em 2026**. Campo Grande, 13 mar. 2026. CG Notícias – Prefeitura de Campo Grande, 2026b. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/>. Acesso em: 18 jul. 2026.

CAMPO GRANDE (Município). Prefeitura Municipal. **Mutirão “Todos em Ação” leva serviços gratuitos ao Lageado**. Campo Grande, 21 mar. 2026. CG Notícias – Prefeitura de Campo Grande, 2026c. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/>. Acesso em: 18 jul. 2026.

CAMPO GRANDE (Município). Prefeitura Municipal. **Sábado tem Mutirão Todos em Ação no Jardim Anache**. Campo Grande, 23 abr. 2026. CG Notícias – Prefeitura de Campo Grande, 2026d. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/>. Acesso em: 18 jul. 2026.

CAMPO GRANDE (Município). Prefeitura Municipal. **Dona de casa viaja 212 km para participar do Mutirão Todos em Ação**. Campo Grande, 25 abr. 2026. CG Notícias – Prefeitura de Campo Grande, 2026e. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/>. Acesso em: 18 jul. 2026.

CAMPO GRANDE (Município). Prefeitura Municipal. **Todos em Ação leva mais de 300 serviços aos moradores do Tiradentes**. Campo Grande, 27 jun. 2026. CG Notícias – Prefeitura de Campo Grande, 2026f. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/>. Acesso em: 18 jul. 2026.

FADEL, Cristina Berger *et al.* O impacto da extensão universitária sobre a formação acadêmica. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 17, n. 47, p. 937-947, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/fL3xLd3cZbSXXgS9q8JkGMB/?lang=pt>. Acesso em: 18 jul. 2026. FAZENDA, Ivani Catarina Arantes (org.). **O que é interdisciplinaridade?** São Paulo: Cortez, 2008.

FORPROEX - Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras. **Política Nacional de Extensão Universitária**. Manaus: FORPROEX, 2012. Disponível em: <https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/Politica-Nacional-de-Extensao-Universitaria.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2026.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GADOTTI, Moacir. **Extensão Universitária: Conceito e Prática**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2017. Disponível em: <https://www.paulofreire.org>. Acesso em: 18 jul. 2026.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida (org.). **O jogo e a educação infantil**. São Paulo: Cengage Learning, 2011. LIBÂNEO, José Carlos. **Didática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (MPMS). **Calendário 2026: MPMS**

participa do lançamento do Mutirão “Todos em Ação” que fortalece a cidadania em Campo Grande. Campo Grande, 12 mar. 2026. MPMS, 2026. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br>. Acesso em: 18 jul. 2026.

NAVARRO, Danielle Luzia Ramos de Moraes. **Ensino de história na educação infantil: sentidos de pensamento histórico-social em documentos curriculares**. 2022. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2022. Disponível em: <http://educapes.capes.gov.br/handle/capes/724320>. Acesso em: 25 jul. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE. **A maior ação de cidadania do país: Prefeitura lança calendário do Mutirão Todos em Ação para 2025**. Campo Grande, 2025. Disponível em: <https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/>. Acesso em: 18 jul. 2026.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Universidade no Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TCA PRODUTORA. **Mutirão Todos em Ação**. Campo Grande, 2026. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/724320>. Acesso em: 18 jul. 2026.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa quantitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2013.

VYGOTSKY, Lev Semenovitch. **A formação social da mente**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991. ZABALZA, Miguel A. **Qualidade em educação infantil**. Porto Alegre: Artmed, 1998.

Método de biorremediação para mini-frigoríficos

10.61270/2764-7641.2026.023

Ludmila Yamashita da Silva

Engenharia Ambiental e Sanitária – Estácio de Sá, campus Campo Grande, MS

Josimara Nolasco Rondon

Docente da faculdade Prime.rondon.josimara@yahoo.com.br

Karla Ledesma de Nadai

Docente da faculdade Estácio de Sá, campus Campo Grande, MS.

Resumo: A pesquisa visou avaliar protótipos constituídos de biofilme e biofiltro vegetal ou mineral a ser aplicado na redução de odores, sujidades de resíduos líquidos e sólidos afim de avaliar a efetividade e capacidade de retenção de resíduos líquidos e sólidos e remoção de sujidades de um mini-frigorífico. Foi demonstrado os resultados de cada etapa do experimento e se o seu uso foi eficaz para amenizar ou resolver os problemas citados. Os resultados indicaram que o uso do biofilme, biofiltro e soluções, foram capazes de reduzir os odores e sujidades no local.

Palavras-chave: biofiltros, odores, efluentes, difusão, sujidades.

Abstract: The aim of this research was to evaluate prototypes composed of biofilm and vegetal or mineral biofilter to be applied in the reduction of odors, liquid and solid waste so as to evaluate the effectiveness and capacity of retention of liquid and solid residues and removal of dirtiness from a mini-refrigerator . The results of each stage of the experiment were demonstrated and if their use was effective to ameliorate or solve the mentioned problems. The results indicated that the use of biofilm, biofilter and solutions, were able to reduce odors and dirtiness on the site.

Key words: biofilters, odors, effluents, diffusion, dirtiness.

Introdução

Antes da carne chegar ao frigorífico, vários fatores podem alterar o sabor e odor da carne, piorando assim, o odor dentro dos açougues e supermercados.

No ramo da indústria frigorífica, vários aspectos podem influenciar na qualidade da carne e respectivamente no odor. A ração fornecida pode ser um fator de influência, pois alguns insumos como caroço de algodão e milho inteiro, podem proporcionar um gosto desagradável na carne e consequentemente o sabor (BEEFPOINT, 2013).

Outros fatores que podem alterar também no sabor e odor da carne segundo estudos são: bovinos confinados por um período muito longo e com uma alta densidade de proteína, e um elevado teor de ureia na ração, stress pré-abate, e claro, o cuidado no transporte da carne (BEEFPOINT, 2013).

Os frigoríficos são agroindústrias com alta concentração e despejos de resíduos sólidos, sendo que há necessidade de grandes áreas em que possam receber os resíduos gerados por estas indústrias, o que representa problema para o meio ambiente (LANGE et al., 2002; VERAS & POVINELLI, 2004). Para tanto, o despejo final dos resíduos sólidos deve ser de forma segura, sem gerar riscos para a saúde e impactos ambientais.

A problemática da geração de resíduos industriais vem se agravando, principalmente pelo fato de que somente uma pequena parcela desses resíduos é corretamente tratada e devidamente destinada em locais próprios. Lembrando que quanto maior for o abate e o consumo de carne, maior será a quantidade de resíduos para tratar. Os resíduos quando lançados diretamente no ambiente, acarretam graves problemas de poluição, impondo prejuízos à flora e a fauna.

A utilização de biofiltro/biofilme podem ser utilizados em diferentes áreas, por exemplo em ETE. Diferentes tecnologias podem ser utilizadas para o tratamento de gases odorantes gerados em sistemas de coleta e tratamento de esgoto: métodos físicos, químicos e biológicos. Sendo, físicos: condensação, separação por membranas, absorção, adsorção, permeação e oxidação biológica; químicos: oxidação catalítica, inibição química, absorção química com alcalonaminas ou soluções básicas, absorção seguida de oxidação biológica; biológicos: oxidação biológica (LOMAS et al., 2006).

Os maus odores que são provenientes dos processos industriais, principalmente a partir da decomposição da matéria orgânica em estações de tratamento de efluentes, e não é um problema somente de grandes centros urbanos.

De acordo com a definição da norma NBR ISO 14001 da ABNT, aspecto ambiental é o “elemento das atividades, produtos e/ou serviços de uma organização que pode interagir com o meio ambiente” e impacto ambiental é “qualquer modificação do meio ambiente, adversa ou benéfica, que resulte, no todo ou em parte, dos aspectos ambientais da organização”. Sendo assim, aspectos ambientais são constituídos pelos agentes geradores ou causadores das interações e alterações do meio ambiente, como emissões atmosféricas, resíduos, efluentes líquidos, água, etc. (FEISTEL, 2011).

O uso de produtos químicos em frigoríficos está relacionado principalmente com os procedimentos de limpeza e sanitização, por meio de detergentes, sanitizantes e outros produtos auxiliares, que são tóxicos.

Os maus odores estão entre os mais difíceis de regular, isso porque um cheiro desagradável é considerado algo subjetivo e, portanto, legalmente indefinível (LACEY et al., 2008).

Os odores fazem parte de um processo, provocando as mais diversas reações, em uma ou várias pessoas a eles exposta. A falta de padrões para oferecer uma solução para o odor é um dos maiores problemas enfrentados, pois não há padrões adequados para orientar as autoridades sobre como resolver o problema. Com base nesse princípio, as autoridades ficam impedidas de atuar, a não ser que os maus odores causem, simultaneamente, outro tipo de poluição reconhecida por lei (SCHIRMER, 2008).

A partir das informações supracitadas, a referida pesquisa visa avaliar um protótipo a base de biofilme e biofiltro para auxiliar na minimização de odores da área interna de um micro-frigorífico localizado no município de Campo Grande, MS.

Metodologia

Os testes experimentais foram conduzidos no interior de um micro-frigorífico situado dentro de um supermercado no município de Campo Grande, Mato Grosso do Sul (figura 1).



Figura 1- Local do experimento. Foto: própria autoria.

No mini-frigorífico ou açougue ($4 \times 4,5 \text{ m}^2$) os efluentes são volumosos e altamente carregados por vários compostos e odores, geralmente oriundos da limpeza de máquinas e equipamentos, resfriamento e lavagem de carcaças, que contamina o ar, gerando odores fortes e compostos que proporcionam ao efluente, altos valores de DBO e DQO.

Os tratamentos utilizados foram compostos por protótipos para um futuro modelo de utilidade de pequenos ambientes.

Foram avaliados vários protótipos quanto à capacidade de absorção e neutralização do odor do ambiente. Os protótipos à base de metais, vegetais e químicos utilizados estão descritos no Quadro 1:

Quadro 1. Protótipos à base de metais, vegetais e químicos utilizados.

Protótipos	Forma de uso	quantidade
Flavedo e albedo de laranja	seca, triturada e desidratada	100 gramas
	seca, triturada e rehidratada	100 gramas
Carvão ativado	Seca	50 gramas
Ímã de Neodímio	Imerso em água	10 gramas
Sais minerais	Seca	100 gramas
Gel químico	Líquida	200 mL
Gel protéico	Líquida	200 mL
Disco metálico (Zielonka)*	Imerso em água	500 gramas

*aparelho patenteado pela empresa Zielonka.



Figura 2: Características dos protótipos à base de metais, vegetais e químicos utilizados. Da esquerda superior (freeodor, patente da Zielonka, sais minerais, gel protéico, carvão ativado, gel químico, do flavedo + albedo de laranja seca.

Foto: própria autoria.

O protótipo composto por sais minerais é constituído de Cloreto de sódio (sal comum) (38,4%); Enxofre ventilado (flor de enxofre); Fosfato bicálcico; Transquelato de enxofre; Iodato de cálcio; Monóxido de manganês; Transquelato de cobalto; Transquelato de cobre; Transquelato de manganês; Transquelato de selênio; Transquelato de zinco; Sulfato de cobalto; Sulfato de cobre monohidratado; Sulfato de ferro; Sulfato de zinco; Caulim (máx. 10%).

A constituição do gel químico foi a base de álcool em gel e hidróxido de sódio líquido (3:1).

O protótipo de carvão ativo (ativado) PA em pó usado da marca Merck. Já para avaliação de exclusão das sujidades, foram aplicados 01 solução cítrica para uso doméstico constituído de casca de laranja em infusão a quente em 1 litro de água e 01 solução protéica composta de 10 gramas de folhas de *Sesamum* sp. em infusão a frio em 300 mL de água) na forma de solução concentrada para aplicação no piso. Foi utilizado o método de análise sensorial discriminativo, sendo utilizado como avaliadores os funcionários do mini-frigorífico por serem conhecedores quanto à origem do odor e sua duração no ambiente.

Resultados

No local, de acordo com os funcionários, o período de maior odor era no período da manhã. Sentia-se o odor tanto no açougue (fundo do imóvel), quanto na área dos caixas, situado na frente o imóvel, com o observado que o período de maior odor é à tarde, ou seja, após o período de maior fluxo de cliente no açougue.

O caráter (ou qualidade) odorante é uma escala de medida nominal (categorias). Neste caso, a caracterização do odor ocorre mediante a utilização de um vocabulário de referência para gosto e sensação de odor. As noções são muito subjetivas pois a sensação olfativa é individualizada (SCHIRMER, 2004).

Foi aplicado um questionário com de acordo com BELLI FILHO e LISBOA (1998). Os odores encontrados no mini-frigorífico de acordo com os funcionários foram: peixe em decomposição, peixe deteriorado (trimetilamina), carne em decomposição (amina) e vinagre (álcoois). A produção dessas substancias odoríferas é devido à decomposição das proteínas e quantidade insuficiente de oxigênio no mini frigorífico, liberando compostos de enxofre (CHEREMISINOFF, 1993; XIA et al., 2024).

Após a aplicação desse questionário, foi realizado um teste piloto com o dispositivo com ímã de Neodímio o disco metálico (Zielonka smell killer). Posteriormente, o aparelho de disco metálico foi considerado o controle frente aos demais protótipos.

No período utilizado o ímã, foi realizada a medição da temperatura, pH e a realização de um questionário com os funcionários. A temperatura máxima do período foi de 32,4°C e a mínima de 17,6°C. O pH, no início era de valor 7, passando para 6 no final.

Depois, foi dado início ao experimento com o protótipo do disco metálico. Nesse período, foi medido a temperatura, pH, e aplicado um questionário com os funcionários. A temperatura

máxima do período foi de 32,4°C e a mínima de 17,2°C. O pH, no início era de valor 7, passando para 6,2 no final.

Após 15 dias, o protótipo piloto foi retirado. Contudo, foi constatado que os experimentos pilotos foram efetivos para a diminuição do odor no local.

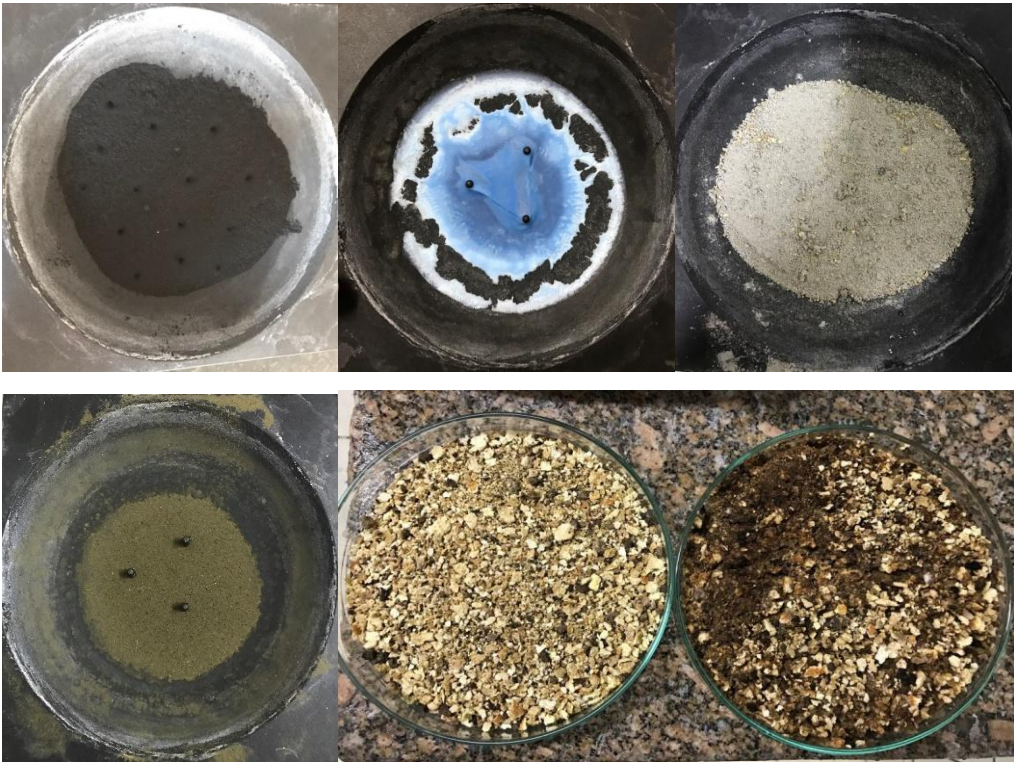


Figura 3: Características dos protótipos à base de metais, vegetais e químicos após a aplicação.
Foto: própria autoria.

Posteriormente foi iniciado os experimentos com os protótipos oficiais. Sendo iniciado com o carvão ativado. Nessa fase foi medido apenas a temperatura do local. Sendo a temperatura máxima 30.1°C e a mínima 24.7°C. Observou-se pequenos orifícios no carvão ativado, após o período de análise (figura 3). A tabela 1 mostra o resultado do questionário realizado após o período de análise:

Tabela 1 – Avaliação sensorial de avaliação quanto aos parâmetros período, intensidade e diminuição de odor e aceitação do carvão ativado.

CARVÃO ATIVADO				
1º- Qual o período de maior odor?				
Manhã	Manhã	Manhã	Manhã	Manhã

2o- Diminuiu o odor?

Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
-----	-----	-----	-----	-----

3º- Quantos por centos em uma escala de 50 a 100%

70%	60%	60%	60%	70%
-----	-----	-----	-----	-----

4º- Aprova o uso do protótipo?

Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
-----	-----	-----	-----	-----

Quanto ao protótipo com sais minerais, foi medido também apenas a temperatura, sendo a máxima 29.9°C e mínima 25.6°C. Observou-se uma cristalização dos sais após quatro dias como mostra a figura 3. A tabela 2 mostra o resultado do questionário realizado após o período de análise.

Tabela 2 - Questionário de avaliação quanto aos parâmetros período, intensidade e diminuição de odor e aceitação do protótipo sais minerais

SAIS MINERAIS				
1º- Qual o período de maior odor?				
Tarde	Tarde	Tarde	Tarde	Tarde
2o- Diminuiu o odor?				
Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
3º- Quantos por centos em uma escala de 50 a 100%				
50%	60%	50%	50%	60%
4º- Aprova o uso do protótipo?				
Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Como próximo protótipo, foi utilizado o gel químico foi medido apenas a temperatura. Sendo máxima 29,0°C e mínima 25,1°C. Ao final do experimento gel apresentou estado sólido de difícil raspagem para quantificação da massa final (figura 3). A tabela 3 mostra o resultado do questionário realizado após o período de análise:

Tabela 3 – Questionário de avaliação quanto aos parâmetros período, intensidade e diminuição de odor, e aceitação do protótipo gel químico.

GEL QUÍMICO				
1º- Qual o período de maior odor?				
Tarde	Tarde	Tarde	Tarde	Tarde
2º- Diminuiu o odor?				
Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
3º- Quantos por centos em uma escala de 50 a 100%				
80%	75%	70%	70%	70%
4º- Aprova o uso do protótipo?				
Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

O gel protéico solidificou durante o período de exposição apresentando difícil remoção da parte residual. Por isso, foi possível apenas avaliar o pH inicial de 7.8 (figura 3). A tabela 4 mostra o resultado do questionário realizado após o período de análise:

Tabela 4 - Questionário de avaliação quanto aos parâmetros período, intensidade e diminuição de odor, e aceitação do protótipo gel protéico.

BIOGEL PROTÉICO				
1º- Qual o período de maior odor?				
Tarde	Tarde	Tarde	Tarde	Tarde
2º- Diminuiu o odor?				
Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
3º- Quantos por centos em uma escala de 50 a 100%				
60%	60%	65%	50%	70%
4º- Aprova o uso do protótipo?				
Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Para avaliação sensorial do parâmetro do protótipo do flavedo + albedo de laranja. Foi utilizado uma placa de petri com do flavedo + albedo de laranja (valores expressos no quadro 1). a temperatura do tempo de análise foi com máxima 30.3°C e mínima 16.1°C, e o pH inicial do flavedo + albedo de laranja re-hidratada foi 7,1 (figura 3). A tabela 5 mostra o resultado do questionário realizado após o período de análise.

Tabela 5 - Questionário de avaliação quanto aos parâmetros período, intensidade e diminuição de odor, e aceitação do protótipo do flavedo + albedo de laranja.

FLAVEDO + ALBEDO DE LARANJA				
1º- Qual o período de maior odor?				
Tarde	Tarde	Tarde	Tarde	Tarde
2º- Diminuiu o odor?				
Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
3º- Quantos por centos em uma escala de 50 a 100%				
80%	70%	65%	75%	75%
4º- Aprova o uso do protótipo?				
Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Referente ao quesito odor observou-se que não houve diferença entre os protótipos (figura 4), ou seja, todos os protótipos testados mostraram ser eficientes quanto à minimização de odores.

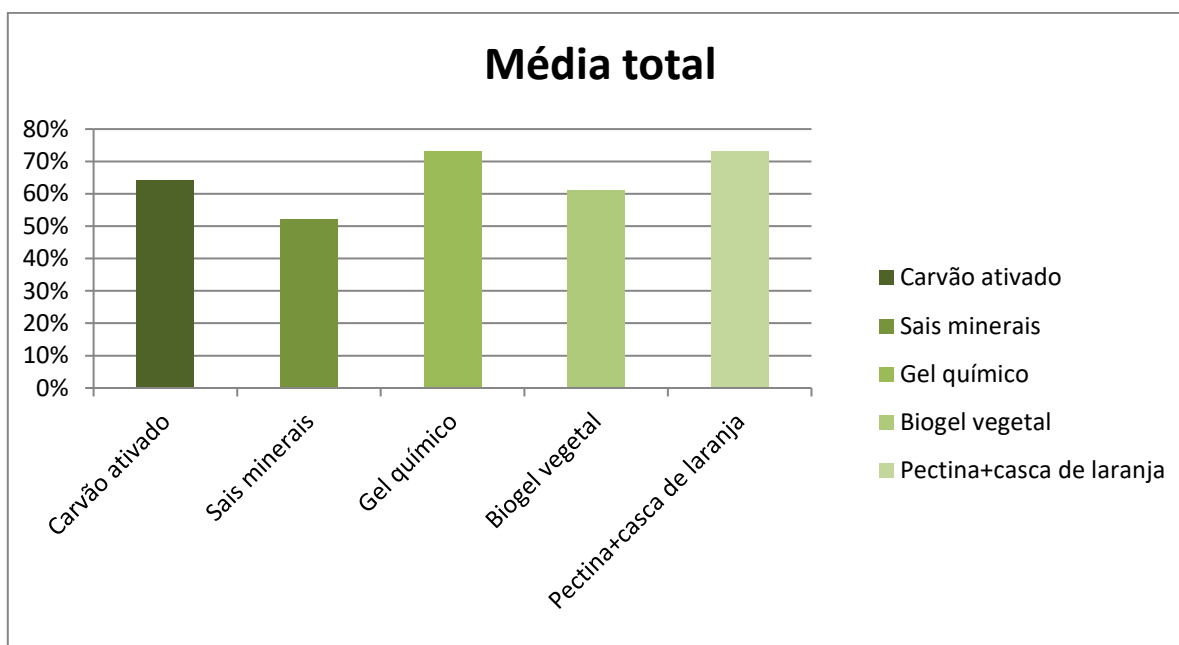


Figura 4 - Médias das avaliações no parâmetro minimização de odor.

Pode se observar, que os protótipos que mais obtiveram resultados satisfatórios foram o gel químico e do flavedo + albedo de laranja com 73% de média de aproveitamento.

A responsável pela limpeza do no mini-frigorífico informou que utiliza Peroxy Protein Remover e o Detergente Neutro Argus, ambos são recomendados para limpeza, alvejamento, neutralização de odores remoção de sujidades de gorduras animais e vegetais, gôndolas de alimentos, mesas, balanças, bancadas, pisos, azulejos, etc.

Com base nessas informações foram testados 2 protótipos à base de soluções aquosas para remoção de sujidades do local, sendo a primeira solução cítrica (material vegetal em infusão: 1 litro de água aquecida a 100°C para 500 gramas de do flavedo + albedo de laranja) e gel proteico (extração a frio de gel de 10 folhas de *Sesamum* sp. em 300 mL de água).

A aplicação das soluções ocorreu em um dos momentos em que a atividade de limpeza é realizada no local. No momento da limpeza com a solução utilizado foram suspensos a aplicação dos produtos usados diariamente. Após a limpeza do local com as soluções do experimento, realizada pela funcionária do setor, a mesma respondeu a 01 questionário com as respostas informadas a seguir.

É utilizado no local como instrumento de limpeza, rodo e vassoura, onde se joga água com mangueira no piso e nas bancadas utiliza-se um pano de algodão.

Após a limpeza com a solução cítrica, foi verificado que a solução removeu as sujidades como gordura e sangue, de maneira rápida, não houve manchas e nem alteração na aderência no piso após a utilização do mesmo. As sujidades após a limpeza foram as mesmas, não tendo aumento de sujidades, embora as sujidades surgem constantemente devido ao manuseio de corte de carne. A solução foi aceita e recomendada pelos funcionários para uso no supermercado.

Já na solução do gel proteico em solução concentrada, o local foi lavado normalmente, e logo após a limpeza, foi utilizado e coletados três amostras após aplicação. O material após 72 horas ainda manteve sua estabilidade química, após observação da viscosidade.

Não houve diferença significativa entre as amostras após teste de ordenação seguido de teste Friedman.

Discussão

Apesar de o olfato humano não ser muito desenvolvido quando comparando à maioria das espécies animais, não se pode desprezar a importância da nossa percepção olfativa. O sentido olfativo humano é muito especializado, sendo que as células olfativas são capazes de perceber substâncias especiais, mesmo em baixas concentrações (LACEY et al., 2008), o que justifica a utilização desse método como uma forma de avaliação pertinente ao estudo realizado.

Dentro do mercado de trabalho várias condições podem afetar o dia a dia do trabalhador. Vários fatores podem contribuir para um elevador teor de odor dentro de um mini-frigorífico, as

sujidades que caem no chão junto com o sangue, o decaimento do pH da carne, o mal armazenamento da carne.

Propostas de tratamento para essas condições, resíduos de alta periculosidade tem sido estudadas, entre elas o processo de adsorção por superfícies adsorventes, que apresenta baixo custo aliado a um bom desempenho de remoção (BAYRAMOGLU e ARICA, 2008; WANG et al., 2008).

A adsorção é uma propriedade físico-química das moléculas de substâncias líquidas, gasosas e sólidas. O processo ocorre quando as partículas líquidas ou gasosas ficam retidas na superfície de sólidos explica a diminuição de odores no mini-frigorífico. A escolha do sólido adsorvente é fundamental para se alcançar alta eficiência no processo, mas não são todos os sólidos que podem ser utilizados como adsorventes. No entanto, ele é menos eficiente, pois a porosidade do carvão ativado é bem maior. O carvão ativado é produzido por meio de materiais orgânicos, tais como madeira, casca de coco, bagaço de cana-de-açúcar, palha de milho, casca de arroz, entre outros. Essas matérias-primas são carbonizadas em atmosfera inerte e depois passam por um tratamento térmico e/ou químico. Faz-se a ativação, que é a retirada de materiais que estejam obstruindo os poros.

No experimento foi utilizado o carvão ativado, sendo considerado como um bom filtrante de moléculas líquidas, sólidas e gasosas. Essa característica foi observada nos valores de avaliação sensorial. O carvão ativado demonstra eficiência no processo de adsorção de substâncias contaminantes (FOO e HAMEED, 2010; SUMMERS et al., 2013) de compostos fenólicos em solução aquosa (YAN et al., 2013) e metais tóxicos (ISSABAYEVA et al., 2010), sendo hoje o material mais utilizado, apesar de seu custo elevado. Dessa forma, a produção de materiais adsorventes alternativos, com possibilidade de substituição do carvão ativado comercial, tem sido investigada.

Marcucci et al. (2023) construíram um biofiltro com leito formado por carvão vegetal e cavaco de madeira para a remoção do gás sulfídrico, um poluente ambiental. O biofiltro foi capaz de remover todo o sulfeto de hidrogênio (H_2S) presente em uma mistura gasosa resultante da decomposição da matéria orgânica retirada de um reator anaeróbio de fluxo ascendente utilizado no tratamento de efluentes de uma indústria local. Segundo os autores, provavelmente a combinação de adsorção e oxidação microbiológica foi responsável pela redução do H_2S gerado pela matéria orgânica.

Diversas biomassas para remoção de poluentes aquosos mostraram-se eficientes, como resíduos de laranja (SOUZA et al., 2012). A grande diversidade climática do Brasil possibilita o cultivo em larga escala do fruto. Em consequência disso, o país é também o maior gerador de

resíduo do fruto, proveniente em sua grande maioria do processo de fabricação de seu suco, acarretando as mais variadas adversidades ao meio ambiente devido a elevada carga descartada inadequadamente (IBGE, 2010).

A utilização desse resíduo para produzir biofiltros/biofilmes pode ser uma alternativa ambiental sustentável para uma redução significativa de resíduos gerados pelo descarte da casca da fruta que chega a 20 milhões de toneladas anuais. Esse resíduo tem sido usado para retirada de óleos graxos de solos contaminados por empresas de soluções ambientais, na produção de papeis e de têxteis.

A utilização de vários métodos para remoção de odor e sujidades do ambiente vem sendo estudada e utilizada em muitas áreas do nosso dia a dia, seja em indústrias, empresas, automobilístico, etc. O controle de odor é feito com melhorias no processo e com o uso de equipamentos apropriados para o tratamento, como filtros, catalisadores de ar, geração de gás eliminador, lavadores de gases, utilização de elementos químicos (exemplo do bismuto, que é utilizado em várias áreas para a diminuição do odor, sendo usado até para remédio contra odor de flatulências, porém o bismuto tem um preço elevado e não se encontra em abundância no Brasil) e entre outros.

Há produtos que podem ser utilizados para remoção do odor e sujidades, que se encontram em supermercados, mas não são naturais e possuem muita química em seu conteúdo. No experimento foi utilizado apenas agentes orgânicos na composição com o intuito de filtrar o odor do ar e para a limpeza de sujidades para melhor qualidade de vida.

O componente principal da solução cítrica é o limoneno, por ser um hidrocarboneto foi responsável por se misturar às sujidades e eliminar odores. Essa informação complementar é preliminar de químicos especialistas sobre essa classe química. Os compostos químicos contidos na casca de laranja (monoterpenos (limoneno, mirceno); sesquiterpenoides (β -sinensal, α -sinensal), sesquiterpeno (valenceno); monoterpenoides (decanal, linalol, neral, geranial, citronelal), outros compostos (octanal) (Felipe e Bicas (2017) por serem voláteis, são dispersos no ar por difusão, e funcionam como neutralizadores de odores, o que justifica o resultado positivo da sua aplicação, sendo o limoneno constituinte majoritário em torno de 60%. Como o odor é proveniente de substâncias voláteis que vêm da manipulação dos produtos cárneos, esse odor pode ser misturado aos hidrocarbonetos voláteis do protótipo laranja. Essa informação pode explicar o resultado obtido com a aplicação do protótipo de casca de laranja + pectina e a solução cítrica líquida. Andrade (2013) avaliou limoneno encapsulado com ciclodextrinas para remoção de odores e sua liberação gradual em substratos flexíveis e rígidos.

Os protótipos à base de sais minerais provavelmente atuaram como agentes encapsulantes ou adsorventes para os principais odores encontrados no mini-frigorífico minimizando as concentrações no período de avaliação.

Os resultados obtidos neste trabalho serviram para a concepção de dois modelos de utilidade a ser propostos para patenteamento. O primeiro incluindo os protótipos vegetais e minerais. Quanto ao gel protéico constituído de lecitina um fosfolípido em menor concentração (em torno de 10%) e 60% de proteínas sulfuradas (Rondon, comunicação pessoal). Possivelmente essas proteínas adsorveram os compostos de aminas que causam odores.

Quanto aos pHs em água contendo protótipos da empresa Zielonka, imã de Neodímio, gel protéico verificou-se que não houve diferença entre si. Na literatura, o pH influencia indiretamente na absorção ou adsorção de gases. Conforme literatura, bissulfeto e sulfeto dissolvidos se difundem no esgoto a partir da biomassa na forma ionizada, ou associada ao hidrogênio dependendo do pH do meio (PARK et al., 2014). No pH típico do esgoto (6.5 a 8.5), são dominantes, sendo que o odor característico é formado a partir do desprendimento do sulfeto para a atmosfera (SILVA 2008). Sobre a patente utilizada como controle, pode se explicar a formação de ozônio quando o bismuto do produto da empresa Zielonka entra em contato com a água e o odor capturado pela lâmina de água. Há uma reação eletromagnética entre as moléculas de água e as moléculas de odores. Por isso é necessária uma lâmina de água no recipiente para que essa reação ocorra e o odor seja eliminado. Foi usado no experimento, um suporte preto (recipiente) como base para todos os protótipos (com exceção para o flavedo e albedo cítrico) mas estudos sugerem que outros recipientes podem ser usados como base para os mesmos (FLORES et al. 2014). A seleção do material suporte adequado deve considerar vários aspectos, além daqueles relacionados com as propriedades físicas e químicas do material (MARÍN et al., 1999). O material suporte deve ser responsável pela formação do biofilme sobre a sua superfície, além de reservar água e nutrientes para os microrganismos. Portanto, deve possuir as seguintes características: proporcionar ótimas condições de umidade, possuir elevada capacidade de retenção de umidade, permitir a distribuição uniforme ao longo do leito do gás poluído, pode-se citar ainda as condições de pH que deve ser mantido entre 7-8 para promover a oxidação biológica, baixo custo, e vida longa (SILVA, 2008). Nesse estudo, os experimentos demonstraram que espuma de poliuretano, bagaço de cana e casca de madeira se mostraram viáveis para utilização como suporte de biofiltro (FLORES et al. 2014).

Os resultados encontrados no presente estudo sugerem que os protótipos oficiais utilizados para desodorização do odor do mini-frigorífico funcionaram significativamente no

propósito, que era diminuir o odor do local para melhor qualidade de serviço dos funcionários. A utilização de biofiltros se comprovou eficiente para captar o odor do local.

Até o presente momento não foi encontrado outro modelo de biofiltro/biofilme portátil, de fácil manutenção para utilização tanto em mini frigorífico, quanto para uso doméstico. Outras análises como físico-química desses protótipos e análises químico-orgânica quantitativa estão à espera de avaliações em dois laboratórios de universidades.

Conclusão

A utilização dos protótipos anti-odores trouxe resultados bastante positivos. Houve uma redução clara e consistente dos odores desagradáveis, tanto dentro do mini-frigorífico quanto nas demais áreas do supermercado. Os odores típicos da decomposição de proteínas — como aqueles associados à trimetilamina, aminas e compostos de enxofre — ficaram bem menos intensos, o que melhorou sensivelmente a qualidade do ar no ambiente de trabalho.

Essa melhora se refletiu diretamente no dia a dia dos funcionários. Eles passaram a trabalhar em condições mais confortáveis e saudáveis, com menos exposição a cheiros fortes e desagradáveis. Como consequência, o ambiente também se tornou mais agradável para os clientes, o que favorece a experiência de compra e transmite uma melhor impressão de higiene e cuidado com o estabelecimento.

Diante desses resultados, recomendamos a adoção dos protótipos anti-odores em áreas de mini-frigoríficos e em outros espaços de armazenamento de alimentos perecíveis, tanto em supermercados quanto em estabelecimentos semelhantes.

Para fortalecer ainda mais esses achados e avançar no desenvolvimento da solução, sugerimos a realização de análises físico-químicas e de química analítica mais detalhadas no futuro — por exemplo, a quantificação de compostos voláteis por cromatografia gasosa acoplada à espectrometria de massas (GC-MS). Esses estudos adicionais ajudarão a comprovar de forma objetiva a eficácia dos protótipos, esclarecer melhor seus mecanismos de ação e dar suporte ao processo de patenteamento de um modelo de utilidade.

Referências

ANDRADE, M. R. S. Desenvolvimento de métodos de detecção e quantificação de odores. Dissertação de mestrado. Universidade do Minho, Mestrado Integrado em Engenharia Biológica, 2013. Portugal. 101 págs.

BAYRAMOGLU, G.; ARICA, M. Y. Adsorption of Cr (VI) onto PEI immobilized

Acrylate based magnetic beads: Isotherms, kinetics and thermodynamics study, Chemical Engineering Journal, v. 139, p. 20–28, 2008.

BEEFPOINT, Revista. Quais são as causas do sabor e odor indesejáveis na carne bovina. 2013.

BELLI FILHO, P.; LISBOA, H. M. Avaliação de emissões odorantes. Rio de Janeiro, V. 3, n. 3, p. 101-106, out/dez. 1998.

BRAND, M., SOUZA, C., CHERNICHARO, C. Alternativas para o controle de odores e corrosão em sistemas de coleta e tratamento de esgoto, 2015.

CHEREMISINOFF, P. N. 1993. Air pollution control and design for industry, Marcel Dekker, New York, USA, p. 441-494.

FEISTEL, Janaina. Tratamento e destinação de resíduos e efluentes de matadouros e abatedouros. Goiânia, 2011.

FELIPE, L. O.; BICAS, J. L. Terpenos, aromas e a química dos compostos naturais. Química nova vol. 39, n. 2, p. 120-130, 2017

FLORES, M. C.; SANCINETTI, G. P.; RODRIGUES, M. V. Avaliação de diferentes materiais suporte para aplicação na biofiltração para remoção de odor de sistemas de esgoto sanitário. Santa Catarina, 2014.

FOO, K. Y.; HAMEED, B. H. Detoxification of pesticide waste via activated carbon adsorption process. Journal of Hazardous Materials, v. 175, p. 1-11, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, 2010.

ISSABAYEVA, G.; AROUA, M. K.; SULAIMAN, N. M. Study on palm shell activated carbon adsorption capacity to remove copper ions from aqueous solutions, Desalination, n. 262, p. 94–98, 2010.

LACEY, M. E. Q., SCHIRMER, W. N., LISBOA, H. M. A olfatometria como ferramenta na verificação da eficácia de neutralizador de odor industrial. Ambiência - Revista do Setor de Ciências Agrárias e Ambientais, v. 4, n. 3, p. 367-382, 2008.

LANGE, L. C.; SIMÕES, G. F.; FERREIRA, C. F. A.; SANTANA, D. W. E. A.; GARCIA, L. N. Estudo comparativo de metodologias para análise físicoquímicas de resíduos sólidos urbanos. Congresso Interamericano de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, México, 2002.

LOMAS, J. G.; CORZO, A.; GONZALEZ, J.M.; ANDRADES, J.A.; IGLESIAS, E.; MONTERO, M.J. Nitrate promotes biological oxidation of sulfide in wastewater: experiment at plant-scale. Biotechnology and Bioengineering, v. 93, n. 4, p. 801-811. 2006.

McGINLEY C.; McGINLEY, M. 2002. Odor testing biosolids for decision making. In: WATER ENVIRONMENT FEDERATION SPECIALTY CONFERENCE, Austin (EUA). p. 3-6. 2002.

MARCUCCI, S. M. P.; CUSIOLI, L. F.; TSUKADA, J. Projeto de biofiltro para controle de

substâncias causadoras de maus odores. *Journal of Exact Sciences*, v.39, n.2, p. 10-13, 2023.

MARÍN, P.; ALKALAY, D.; GUERRERO, L.; CHAMY, R.; SCHIAPPACASSE, M.C. Design and startup of an anaerobic fluidized bed reactor. *Wat. Sc. Tech.*, v. 40, n. 8, p. 63-70, 1999.

PARK, K.; LEE, H.; PHELAN, S.; LIYANAARACHCHI, S.; MARLENI, N.; NAVARATNA, D.; JEGATHEESAN, V.; SHU, L. Mitigation strategies of hydrogen sulphide emission in sewer networks: a review. *International Biodeterioration & Biodegradation*, v. 95, p. 251-261. 2014.

SANTOS, C. M. Uso de cascas de laranja como adsorvente de contaminantes no tratamento de água. Sorocaba, (Dissertação de Mestrado) 2015.

SCHIRMER, W. N. 2004. Amostragem, análise e proposta de tratamento de compostos orgânicos voláteis (COV) e odorantes em estação de despejos industriais de refinaria de petróleo. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Universidade Federal de Santa Catarina. 140p.

SCHIRMER, W. N. Análises olfatométricas para determinação das características do odor no manguezal do Itacorubi, município de Florianópolis, santa Catarina. *Revista de ciências ambientais*, Canoas, v.2, n.1, p. 57 a 72, 2008.

SILVA, M.B. Influência do tipo de meio suporte no desempenho de biofiltros aplicados à remoção de H₂S do ar atmosférico em sistemas de esgoto sanitário. Vitória, UFES, (Dissertação de Mestrado) p. 62 a 68, 2008.

SOUZA, J. V. T. M.; MASSOCATTO, C. L.; DINIZ, K. M.; TARLEY, C. R. T.; CAETANO, J.; DRAGUNSKI, D. C. Adsorção de cromo (III) por resíduos de laranja in natura e quimicamente modificados. *Semina: Ciências Exatas e Tecnológicas*, Londrina, v. 33, n. 1, p. 03-16, 2012.

SUMMERS, R. S.; KIM, S. M.; SHIMABUKU, K.; CHAE, S.; CORWIN, C. J. Granular activated carbon adsorption of MIB in the presence of dissolved organic matter. *Water Research*, v. 47, p. 3507-3513, 2013.

VERAS, L. R. V.; POVINELLI, J. A. Vermicompostagem do lodo das lagoas de tratamento de efluentes industriais consorciada com composto de lixo urbano. *Engenharia Sanitária e Ambiental*. v. 9, n 3, p.218-224. 2004.

WANG, X. S.; LI, Z. Z.; SUN, C. Removal of Cr (VI) from aqueous solutions by low-cost biosorbents: Marine macroalgae and agricultural by-products. *Journal of Hazardous Materials*, v. 153, n. 3, p. 1176-1184, 2008.

XIA, Q.; CHANGYU Z., DAODONG P., JINXUAN, C. Food off-odor generation, characterization and recent advances in novel mitigation strategies. *Advances in Food and Nutrition Research*, v. 108, p. 113–134, 2024.

YAN, L.; FITZGERALD, M.; KHOV, C.; SCHAFFERMEYER, A.; KUPFERLE, M. J.; GEORGE, A. Sorial, Elucidating the role of phenolic compounds in the effectiveness of DOM adsorption on novel tailored activated carbono. *Journal of Hazardous Materials*, v. 262, n. 15, p. 100-105, 2013.

DA CONFORMIDADE À GOVERNANÇA: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO EDUCACIONAL COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

10.61270/2764-7641.2026.024

Rosangela Vargas Cassola - Docente da Faculdade Prime
Alex Vieira Passos – Docente da Faculdade Prime

RESUMO

A regulação da educação superior brasileira tem sido tradicionalmente compreendida como um conjunto de mecanismos estatais destinados à autorização, supervisão, avaliação e fiscalização das Instituições de Ensino Superior (IES). Embora essa perspectiva seja indispensável para a garantia da qualidade do sistema educacional, revela-se insuficiente para explicar a forma como as instituições incorporam as exigências regulatórias ao seu funcionamento cotidiano. Partindo dessa lacuna, o presente estudo propõe uma ampliação do conceito de regulação educacional ao analisá-la também sob sua dimensão organizacional, compreendendo-a como elemento estruturante da gestão universitária. O objetivo consiste em analisar de que maneira a institucionalização da regulação educacional, materializada na elaboração de regulamentos, resoluções e demais atos normativos internos, contribui para a organização administrativa, a definição de competências, a prevenção de riscos, a consolidação da governança e a promoção da qualidade institucional nas IES. Trata-se de pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa e natureza exploratório-descritiva, fundamentada na legislação educacional brasileira e na literatura sobre regulação, avaliação institucional, gestão universitária, governança e teoria institucional. A análise evidencia que a produção normativa interna não representa mera atividade documental destinada ao atendimento das exigências regulatórias, mas constitui mecanismo permanente de institucionalização da gestão, capaz de traduzir diretrizes legais em processos organizacionais, fortalecer a capacidade institucional e conferir maior efetividade às políticas acadêmicas. Conclui-se que a institucionalização da regulação educacional amplia a compreensão tradicional da regulação ao reconhecê-la como estratégia de gestão, contribuindo para o fortalecimento da governança universitária, da qualidade institucional e da sustentabilidade administrativa das IES.

Palavras-chave: Regulação educacional. Institucionalização da regulação. Governança universitária. Gestão universitária. Educação Superior.

ABSTRACT

Higher education regulation in Brazil has traditionally been understood as a set of state mechanisms aimed at the authorization, supervision, evaluation, and oversight of Higher Education Institutions (HEIs). Although this perspective is essential for ensuring the quality of the educational system, it is insufficient to explain how institutions incorporate regulatory requirements into their daily organizational practices. Addressing this gap, this study proposes a broader understanding of educational regulation by examining its organizational dimension and recognizing it as a structuring element of university management. The objective is to analyze how the institutionalization of educational regulation, materialized through institutional regulations, resolutions, and other internal normative acts, contributes to administrative organization, the definition of responsibilities, risk prevention, governance consolidation, and institutional quality in Higher Education Institutions. This is a qualitative, exploratory, and descriptive bibliographic study grounded in Brazilian educational legislation and in the literature on educational regulation, institutional evaluation, university management, governance, and institutional theory. The analysis demonstrates that internal normative production is not merely

documentary activity aimed at regulatory compliance, but rather a permanent mechanism for institutionalizing management, translating legal requirements into organizational processes, strengthening institutional capacity, and enhancing the effectiveness of academic policies. It is concluded that the institutionalization of educational regulation broadens the traditional understanding of regulation by recognizing it as a strategic management approach that contributes to university governance, institutional quality, and the administrative sustainability of Higher Education Institutions.

Keywords: Educational regulation. Institutionalization of educational regulation. University governance. University management. Higher education.

1 INTRODUÇÃO

As transformações ocorridas na educação superior brasileira nas últimas décadas ampliaram significativamente a complexidade da gestão das Instituições de Ensino Superior (IES). A expansão do sistema universitário, a diversificação das modalidades de oferta, o fortalecimento dos mecanismos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC) e a crescente exigência por transparência, eficiência e qualidade passaram a demandar modelos de gestão capazes de integrar planejamento, avaliação, governança e conformidade regulatória. Nesse cenário, a regulação educacional consolidou-se como elemento estruturante da política pública de educação superior, orientando processos de autorização, reconhecimento, supervisão e avaliação institucional.

A literatura brasileira tem analisado esse fenômeno predominantemente sob a perspectiva da atuação estatal. Estudos desenvolvidos por Cury (2002), Dias Sobrinho (2010) e Barreyro e Rothen (2014) evidenciam a importância da regulação para a garantia da qualidade da educação superior, destacando sua função na organização do sistema educacional e na indução de melhorias institucionais. Sob essa perspectiva, os processos regulatórios são compreendidos como instrumentos destinados a assegurar padrões mínimos de qualidade, promover accountability e fortalecer a responsabilidade pública das IES.

Entretanto, observa-se que a maior parte dessas investigações concentra-se na dimensão externa da regulação, dedicando menor atenção aos processos internos pelos quais as instituições incorporam as exigências regulatórias ao seu funcionamento cotidiano. Embora a legislação estabeleça diretrizes gerais para a organização da educação superior, sua efetividade depende da capacidade das IES de traduzirem essas determinações em normas, procedimentos e práticas administrativas capazes de orientar, de forma permanente, a atuação dos diferentes setores institucionais. Essa constatação evidencia uma lacuna importante na literatura, uma vez que a normatização interna costuma ser tratada como mera decorrência da legislação educacional, e não como elemento constitutivo da própria gestão universitária.

É justamente nessa lacuna que se insere a contribuição deste estudo. Defende-se que a efetividade da regulação educacional não decorre exclusivamente da existência de normas produzidas pelo Estado, mas da capacidade institucional de incorporá-las às estruturas organizacionais por meio da elaboração de regulamentos, resoluções, portarias, políticas institucionais e demais atos normativos. Esse processo é denominado, neste trabalho, **institucionalização da regulação educacional**, compreendido como o conjunto de mecanismos pelos quais as exigências regulatórias externas são interpretadas, adaptadas e incorporadas aos processos administrativos e acadêmicos das IES, convertendo-se em instrumentos permanentes de gestão, governança e garantia da qualidade.

Ao adotar essa perspectiva, o artigo propõe um deslocamento teórico em relação à abordagem tradicional da regulação educacional. Em vez de compreendê-la apenas como mecanismo estatal de fiscalização e controle, sustenta-se que a regulação também possui uma dimensão organizacional, cuja efetividade depende da capacidade das instituições de institucionalizar seus referenciais normativos e transformá-los em práticas permanentes de gestão. Assim, a normatização deixa de representar simples resposta às exigências dos órgãos reguladores para constituir instrumento estratégico de organização institucional, prevenção de riscos, fortalecimento da governança e promoção da qualidade acadêmica.

Diante desse contexto, a pesquisa busca responder à seguinte questão: **de que maneira a institucionalização da regulação educacional, materializada na produção normativa interna das IES, contribui para o fortalecimento da gestão universitária e da qualidade institucional?**

Para responder a essa indagação, estabelece-se como objetivo geral analisar a institucionalização da regulação educacional como estratégia de gestão nas IES, enfatizando o papel desempenhado pelos regulamentos, resoluções e demais atos normativos internos na organização administrativa e acadêmica. Como objetivos específicos, pretende-se compreender a relação entre regulação e governança universitária; analisar a função dos atos normativos na estruturação dos processos institucionais; discutir sua contribuição para a prevenção de riscos organizacionais; e examinar seus reflexos sobre a qualidade institucional.

Trata-se de pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa e natureza exploratório-descritiva, desenvolvida a partir da análise da legislação educacional brasileira e da produção científica relacionada à regulação da educação superior, avaliação institucional, gestão universitária, governança e teoria institucional. A investigação fundamenta-se na compreensão de que os referenciais regulatórios somente produzem efeitos duradouros quando

institucionalizados pelas próprias organizações educacionais por meio de mecanismos normativos capazes de orientar sua atuação cotidiana.

Por fim, a relevância científica deste estudo reside na proposição de uma ampliação conceitual da regulação educacional, compreendendo-a também como processo de institucionalização da gestão universitária. Ao reconhecer a produção normativa interna como elemento estruturante da organização institucional, o artigo busca contribuir para o avanço do debate sobre a relação entre regulação, governança e qualidade na educação superior, oferecendo uma perspectiva teórica que aproxima os referenciais regulatórios das práticas concretas de gestão das IES.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como **bibliográfica**, de **abordagem qualitativa** e de natureza **exploratória-descritiva**, tendo como objetivo analisar a regulação educacional sob uma perspectiva organizacional, discutindo o papel da produção normativa na gestão das IES.

A opção pela pesquisa bibliográfica fundamenta-se na necessidade de examinar criticamente a produção científica e a legislação relacionadas à regulação da educação superior, à avaliação institucional, à gestão universitária, à governança e à teoria institucional. Conforme Gil (2019), a pesquisa bibliográfica possibilita a análise e a interpretação do conhecimento já produzido sobre determinado fenômeno, permitindo identificar aproximações, lacunas e diferentes perspectivas teóricas.

A abordagem qualitativa foi adotada por possibilitar a compreensão e a interpretação dos processos organizacionais relacionados à regulação educacional, privilegiando a análise dos significados atribuídos pelos referenciais teóricos às relações entre normas, gestão e organização institucional. Segundo Minayo (2014), a pesquisa qualitativa busca compreender fenômenos complexos a partir da interpretação de seus contextos, relações e processos, mostrando-se adequada para estudos que investigam dimensões organizacionais e institucionais.

Quanto aos objetivos, a investigação apresenta natureza exploratória e descritiva. É exploratória porque busca ampliar a compreensão da regulação educacional para além de sua dimensão jurídico-regulatória tradicional, aproximando-a das discussões sobre gestão universitária e organização institucional. Simultaneamente, possui caráter descritivo ao sistematizar os principais referenciais teóricos e normativos relacionados ao tema, evidenciando suas contribuições para a compreensão da produção normativa como instrumento de organização das IES.

Como procedimento de análise, adotou-se a **análise interpretativa da literatura**, mediante leitura crítica e comparativa das obras selecionadas. O estudo buscou estabelecer diálogo entre autores da área da educação superior, da teoria institucional, da administração e da gestão universitária, relacionando suas contribuições à legislação educacional brasileira e aos processos de organização das IES. Essa estratégia permitiu identificar convergências e complementaridades entre diferentes referenciais teóricos, favorecendo uma compreensão integrada da regulação educacional em sua dimensão organizacional.

Por fim, destaca-se que esta investigação possui natureza eminentemente teórica, não envolvendo pesquisa de campo nem análise empírica. Seu propósito consiste em discutir, à luz da literatura especializada e da legislação vigente, como a produção normativa pode contribuir para fortalecer a organização administrativa, a gestão universitária e a qualidade institucional nas IES.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 A REGULAÇÃO EDUCACIONAL: DA FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA À PERSPECTIVA ESTRATÉGICA

A regulação da educação superior ocupa posição central na organização do sistema educacional brasileiro, constituindo um dos principais mecanismos por meio dos quais o Estado assegura a observância dos padrões de qualidade previstos na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e nas normas complementares expedidas pelo Ministério da Educação. Tradicionalmente, esse processo tem sido associado às atividades de autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento, supervisão e avaliação das IES, configurando um modelo regulatório voltado ao acompanhamento da oferta educacional e à garantia do interesse público.

Essa compreensão, embora necessária, representa apenas uma das dimensões da regulação educacional. Conforme observa Cury (2002), a legislação educacional não se limita a estabelecer comandos jurídicos destinados ao controle das instituições, mas organiza o próprio funcionamento do sistema educacional, definindo responsabilidades, competências e diretrizes para a consecução do direito à educação. A norma jurídica, portanto, exerce simultaneamente funções de controle, organização e indução de políticas públicas, produzindo efeitos que ultrapassam o plano estritamente regulatório.

Essa característica torna-se ainda mais evidente com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei nº 10.861/2004. Ao integrar avaliação institucional, avaliação de cursos e desempenho discente, o sistema rompe com uma

concepção exclusivamente fiscalizatória da regulação e passa a compreender a avaliação como instrumento de aprimoramento institucional. Dias Sobrinho (2010) sustenta que a avaliação somente cumpre sua função social quando promove processos permanentes de reflexão, aprendizagem e transformação organizacional, induzindo mudanças capazes de fortalecer a qualidade acadêmica e o desenvolvimento institucional. A regulação, nessa perspectiva, deixa de representar simples mecanismo de controle para assumir papel articulador entre planejamento, avaliação e melhoria contínua.

Essa interpretação aproxima-se da concepção de gestão educacional desenvolvida por Libâneo (2021), para quem a eficácia das instituições de ensino depende da integração entre planejamento, organização, direção e avaliação. Embora os autores analisem fenômenos distintos, suas abordagens convergem ao reconhecer que a efetividade das políticas educacionais não decorre apenas da existência de normas ou de processos avaliativos, mas da capacidade das organizações de incorporá-los às suas práticas cotidianas. Em outras palavras, avaliação e gestão não constituem processos independentes; ao contrário, complementam-se na construção de instituições mais organizadas, capazes de aprender continuamente e aperfeiçoar seus processos.

Entretanto, observa-se que parcela significativa da literatura nacional permanece concentrada na análise da dimensão externa da regulação, privilegiando os instrumentos estatais de supervisão e avaliação. São menos frequentes os estudos que investigam como as IES transformam as exigências regulatórias em mecanismos permanentes de organização interna. Essa lacuna torna-se relevante porque a simples existência de normas legais não assegura, por si só, sua efetiva implementação. Entre a produção normativa estatal e a prática institucional existe um processo de interpretação, adaptação e organização que depende diretamente da capacidade administrativa de cada instituição.

É justamente nesse ponto que o presente estudo propõe ampliar o debate. Sustenta-se que a efetividade da regulação educacional não pode ser analisada apenas a partir dos mecanismos estatais de fiscalização, mas também dos processos organizacionais desenvolvidos pelas próprias IES para incorporar as exigências regulatórias ao seu cotidiano. A produção normativa interna, materializada em regulamentos, resoluções, portarias, políticas institucionais e demais atos administrativos, representa o principal instrumento dessa incorporação, permitindo que diretrizes gerais sejam convertidas em procedimentos concretos, competências definidas e processos institucionalizados.

Sob essa perspectiva, a regulação educacional deixa de ser compreendida exclusivamente como fenômeno externo às IES para assumir natureza relacional, na qual Estado e instituição compartilham responsabilidades na consolidação da qualidade educacional. Enquanto o sistema

regulatório estabelece referenciais e parâmetros, cabe às instituições institucionalizar essas diretrizes por meio de estruturas organizacionais capazes de assegurar sua continuidade, coerência e efetividade. É essa dimensão organizacional da regulação que fundamenta a proposta desenvolvida nos capítulos seguintes, nos quais se analisa como a produção normativa interna pode ser compreendida como estratégia de gestão universitária.

3.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO EDUCACIONAL COMO PROCESSO ORGANIZACIONAL

Neste estudo, entende-se por institucionalização da regulação educacional o processo organizacional por meio do qual as diretrizes regulatórias externas são interpretadas, traduzidas e incorporadas às estruturas administrativas, aos atos normativos e às rotinas das IES, convertendo-se em mecanismos permanentes de gestão e organização institucional. A literatura sobre regulação da educação superior tem concentrado suas análises, predominantemente, nos mecanismos estatais de autorização, supervisão, avaliação e controle das IES. Embora essa abordagem seja indispensável para compreender a organização do sistema educacional brasileiro, ela oferece menor atenção aos processos internos pelos quais as instituições incorporam as exigências regulatórias ao seu funcionamento cotidiano. Essa lacuna evidencia que a efetividade da regulação não depende apenas da produção normativa realizada pelo Estado, mas também da capacidade das organizações educacionais de transformar diretrizes legais em práticas permanentes de gestão.

A teoria institucional fornece importantes elementos para compreender esse processo. Meyer e Rowan (1977) sustentam que as organizações buscam legitimidade ao incorporarem estruturas formais compatíveis com as expectativas normativas, sociais e culturais do ambiente em que estão inseridas. A adoção dessas estruturas, entretanto, não representa apenas um mecanismo de conformidade externa, mas constitui condição para a estabilidade e a continuidade organizacional. Sob essa perspectiva, normas, procedimentos e estruturas formais deixam de possuir função meramente burocrática para desempenhar papel fundamental na organização das instituições e na coordenação de suas atividades.

Embora Meyer e Rowan expliquem como as organizações incorporam estruturas legitimadas socialmente, sua abordagem não se dirige especificamente às IES nem ao processo pelo qual as exigências regulatórias passam a orientar a gestão universitária. É justamente nesse ponto que se insere a contribuição do presente estudo. Defende-se que, no contexto da educação superior, a efetividade da regulação depende de um processo de **institucionalização da regulação educacional**, entendido como a incorporação sistemática dos referenciais regulatórios

às estruturas organizacionais, aos processos administrativos, às políticas acadêmicas e aos mecanismos decisórios das IES. Não se trata, portanto, da simples reprodução da legislação educacional, mas da construção de condições institucionais que permitam sua aplicação contínua, coerente e integrada ao cotidiano da organização.

Essa compreensão aproxima-se da concepção de governança universitária desenvolvida por Shattock (2010), segundo a qual a sustentabilidade das universidades depende da existência de estruturas permanentes capazes de articular planejamento, tomada de decisão, monitoramento e avaliação institucional. Entretanto, enquanto Shattock enfatiza a importância da governança como modelo de coordenação organizacional, o presente estudo propõe compreender a institucionalização da regulação educacional como um dos processos que tornam essa governança operacionalmente possível. Em outras palavras, a governança estabelece a direção institucional, enquanto a institucionalização da regulação cria os mecanismos que permitem transformar diretrizes em práticas organizacionais permanentes.

Sob outro enfoque, Paro (2015) observa que a gestão educacional não pode depender exclusivamente da atuação individual dos dirigentes, pois sua efetividade exige mecanismos institucionais capazes de assegurar continuidade às políticas educacionais e estabilidade às ações administrativas. Essa perspectiva complementa a teoria institucional ao evidenciar que organizações educacionais se fortalecem quando distribuem responsabilidades, definem competências e estruturam processos capazes de sobreviver às mudanças de gestores e às transformações organizacionais. Assim, a institucionalização da regulação educacional contribui para reduzir a dependência de decisões personalistas e fortalecer a capacidade institucional das organizações de responder às exigências regulatórias de forma consistente.

Nesse contexto, propõe-se compreender a institucionalização da regulação educacional como um processo organizacional contínuo, composto por etapas interdependentes. Inicialmente, as diretrizes produzidas pelo sistema regulatório são interpretadas pelas IES à luz de sua realidade administrativa e acadêmica. Em seguida, essas diretrizes são traduzidas em atos normativos internos, políticas institucionais e procedimentos operacionais, que passam a orientar a atuação dos diferentes setores da organização. Uma vez incorporados às rotinas institucionais, esses instrumentos deixam de representar respostas circunstanciais às exigências dos órgãos reguladores e passam a integrar o funcionamento permanente da instituição, influenciando seus processos decisórios, sua organização administrativa e sua cultura institucional.

Essa perspectiva permite compreender que a institucionalização da regulação educacional constitui o elo entre o sistema regulatório e a gestão universitária. Enquanto a legislação estabelece parâmetros gerais de funcionamento, cabe às IES desenvolver mecanismos

organizacionais que assegurem sua efetiva implementação. A produção normativa interna, nesse contexto, representa apenas uma das manifestações desse processo mais amplo de institucionalização, cuja finalidade consiste em incorporar os referenciais regulatórios à estrutura organizacional da instituição.

Ao reconhecer a institucionalização da regulação educacional como processo organizacional, este estudo amplia a compreensão tradicional da regulação na educação superior. A efetividade das políticas regulatórias deixa de ser atribuída exclusivamente à atuação estatal e passa a depender também da capacidade das IES de construir mecanismos permanentes de organização, coordenação e integração de seus processos internos. É justamente essa capacidade organizacional que fundamentará a análise desenvolvida no capítulo seguinte, dedicado ao papel dos regulamentos e das resoluções como instrumentos de estruturação institucional.

3.3 REGULAMENTOS E RESOLUÇÕES COMO MECANISMOS DE ESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL

Uma vez institucionalizada, a regulação educacional deixa de se apresentar apenas como um conjunto de diretrizes abstratas para assumir forma concreta na estrutura organizacional das IES. Esse processo ocorre, sobretudo, por meio da produção de regulamentos, resoluções, portarias, políticas institucionais e demais atos normativos internos, responsáveis por converter referenciais regulatórios em procedimentos administrativos, fluxos de trabalho e critérios permanentes de atuação. A normatização interna passa, assim, a desempenhar função organizacional, permitindo que as diretrizes estabelecidas pelo sistema regulatório sejam incorporadas ao funcionamento cotidiano da instituição.

Essa compreensão aproxima-se da teoria clássica da administração desenvolvida por Fayol (1989), segundo a qual organizar significa estruturar recursos, distribuir responsabilidades e estabelecer relações capazes de assegurar o funcionamento coordenado da organização. Embora formulada em contexto histórico diverso daquele vivenciado pelas IES contemporâneas, essa perspectiva permanece atual ao demonstrar que a estabilidade organizacional depende da existência de mecanismos capazes de ordenar as atividades institucionais e definir responsabilidades de forma clara. No contexto universitário, essa função organizadora é exercida, em grande medida, pelos atos normativos internos.

Sob outro enfoque, Mintzberg (2003) sustenta que organizações complexas necessitam de mecanismos de coordenação capazes de integrar diferentes unidades organizacionais e reduzir a variabilidade dos processos decisórios. Entre esses mecanismos, a padronização de processos ocupa papel central, pois permite que atividades desenvolvidas por diferentes setores sejam

conduzidas segundo critérios previamente estabelecidos. Essa análise dialoga diretamente com a realidade das IES, cuja estrutura administrativa envolve colegiados, núcleos docentes estruturantes, coordenações de curso, setores técnico-administrativos e órgãos superiores de deliberação. A articulação entre essas instâncias exige instrumentos capazes de estabelecer competências, disciplinar relações institucionais e assegurar coerência entre decisões tomadas em diferentes níveis da organização.

Nessa perspectiva, regulamentos e resoluções não constituem simples documentos administrativos elaborados para atender às exigências dos órgãos reguladores. Cada ato normativo representa um elemento da arquitetura organizacional da instituição, na medida em que define competências, estabelece fluxos de comunicação, disciplina procedimentos e organiza a atuação dos diferentes setores. Ao conferir previsibilidade às relações institucionais, esses instrumentos reduzem a dependência de decisões casuísticas e favorecem maior integração entre planejamento, execução e acompanhamento das atividades acadêmicas e administrativas.

Essa função estruturante revela-se especialmente relevante em organizações caracterizadas por elevada complexidade institucional, como as IES. A diversidade de cursos, órgãos colegiados, políticas acadêmicas e setores administrativos exige mecanismos permanentes de coordenação capazes de assegurar continuidade às ações institucionais, independentemente da alternância de dirigentes ou das mudanças organizacionais. Nesse contexto, a regulamentação normativa contribui para preservar a memória institucional, estabilizar processos decisórios e fortalecer a capacidade administrativa da organização, reduzindo a influência de práticas excessivamente personalistas e favorecendo a consolidação de modelos de gestão baseados em processos institucionalizados.

A compreensão dos regulamentos como mecanismos de estruturação organizacional amplia o papel tradicionalmente atribuído aos atos normativos no âmbito da educação superior. Sua relevância deixa de decorrer exclusivamente da necessidade de comprovação documental perante os órgãos reguladores e passa a ser reconhecida pela capacidade de organizar o funcionamento institucional, integrar diferentes unidades administrativas e transformar diretrizes estratégicas em práticas permanentes de gestão. A produção normativa assume, assim, função estruturante da organização universitária, constituindo o principal instrumento por meio do qual a consolidação da regulação educacional se materializa na dinâmica administrativa das IES.

Ao reconhecer essa função organizacional dos atos normativos, torna-se possível compreender que sua contribuição ultrapassa a organização formal da instituição. A consolidação de estruturas organizacionais claras e de processos institucionalizados cria condições para reduzir vulnerabilidades administrativas e antecipar situações capazes de comprometer o desempenho

institucional. É justamente essa dimensão preventiva da produção normativa que será analisada no capítulo seguinte, dedicado à sua contribuição para a gestão de riscos nas IES.

3.4 A PRODUÇÃO NORMATIVA COMO MECANISMO DE PREVENÇÃO DE RISCOS INSTITUCIONAIS

A consolidação de estruturas organizacionais orientadas por normas institucionais produz efeitos que ultrapassam a organização administrativa das IES. Uma de suas contribuições mais relevantes consiste na capacidade de reduzir vulnerabilidades decorrentes da ausência de procedimentos padronizados, da indefinição de competências e da adoção de decisões baseadas exclusivamente em interpretações individuais. Sob essa perspectiva, a produção normativa passa a integrar uma estratégia preventiva, por meio da qual a instituição procura antecipar situações capazes de comprometer sua estabilidade administrativa, acadêmica e regulatória.

A literatura sobre governança organizacional demonstra que instituições mais resilientes são aquelas capazes de identificar, avaliar e tratar riscos antes que eles se convertam em problemas concretos. O modelo **Enterprise Risk Management (ERM)**, desenvolvido pelo Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO, 2017), parte justamente desse pressuposto ao defender que a gestão de riscos deve integrar o planejamento, os processos decisórios e a própria estratégia organizacional. Nessa perspectiva, prevenir riscos não significa apenas estabelecer mecanismos de controle, mas desenvolver estruturas institucionais capazes de reduzir incertezas e ampliar a capacidade da organização de responder às mudanças do ambiente em que está inserida.

Essa compreensão aproxima-se dos princípios da governança pública estabelecidos pelo Decreto nº 9.203/2017, que reconhece a gestão de riscos como elemento essencial para a boa governança e para a melhoria do desempenho organizacional. Embora direcionado à Administração Pública Federal, o decreto evidencia uma mudança de paradigma que também pode inspirar a gestão das IES: organizações eficientes não concentram seus esforços apenas na solução de problemas já instalados, mas desenvolvem mecanismos permanentes voltados à sua prevenção.

No contexto universitário, a produção normativa representa um desses mecanismos. Ao estabelecer critérios objetivos para a execução das atividades acadêmicas e administrativas, regulamentos, resoluções, políticas institucionais e manuais de procedimentos reduzem a variabilidade das decisões, delimitam responsabilidades e orientam a atuação dos diferentes setores da instituição. A diminuição das ambiguidades interpretativas favorece maior

previsibilidade na condução dos processos institucionais e reduz a ocorrência de inconsistências administrativas, conflitos organizacionais e fragilidades regulatórias.

Sob outro enfoque, Senge (2018) sustenta que organizações que aprendem institucionalizam o conhecimento produzido pela própria experiência, incorporando-o aos seus processos de trabalho e promovendo ciclos contínuos de aperfeiçoamento. Essa perspectiva complementa a gestão de riscos ao demonstrar que a prevenção depende da capacidade organizacional de aprender com situações anteriores e transformá-las em procedimentos permanentes. Nas IES, esse aprendizado materializa-se na revisão periódica dos atos normativos, na atualização de políticas institucionais e no aperfeiçoamento contínuo dos processos administrativos e acadêmicos.

Assim, a produção normativa não atua apenas como instrumento de conformidade regulatória, mas como mecanismo por meio do qual a instituição transforma experiências, avaliações e exigências legais em referências organizacionais capazes de prevenir a repetição de falhas e fortalecer sua capacidade institucional. O risco deixa de ser enfrentado apenas quando produz efeitos concretos e passa a ser administrado desde sua origem, mediante a definição prévia de responsabilidades, procedimentos e critérios de atuação.

Nessa perspectiva, sustenta-se que a institucionalização da regulação educacional contribui para a consolidação de uma cultura organizacional orientada pela prevenção e pela aprendizagem contínua. Mais do que responder às exigências dos órgãos reguladores, a produção normativa fortalece a capacidade das IES de antecipar vulnerabilidades, preservar sua estabilidade administrativa e aperfeiçoar continuamente seus processos. Em organizações educacionais maduras, portanto, a gestão deixa de concentrar seus esforços na solução de problemas já instalados para desenvolver mecanismos capazes de reduzir sua probabilidade de ocorrência.

3.5 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO EDUCACIONAL E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A QUALIDADE INSTITUCIONAL

A qualidade da educação superior tem sido tradicionalmente analisada a partir de indicadores relacionados à qualificação do corpo docente, à infraestrutura, à produção científica, ao desempenho discente e às políticas acadêmicas desenvolvidas pelas IES. Embora esses elementos sejam indispensáveis, a literatura sobre avaliação institucional demonstra que a qualidade também depende da capacidade da instituição de assegurar coerência entre planejamento, execução, monitoramento e aperfeiçoamento de suas práticas organizacionais. Nessa perspectiva, a qualidade deixa de ser compreendida apenas como resultado de recursos

disponíveis ou de desempenhos individuais, passando a refletir a consistência dos processos que sustentam a atuação institucional.

Essa compreensão aproxima-se da concepção defendida por Dias Sobrinho (2010), para quem a avaliação institucional possui natureza eminentemente formativa, orientando processos permanentes de reflexão e aperfeiçoamento da vida universitária. A qualidade, nessa perspectiva, não representa um estado alcançado pela instituição, mas um processo contínuo de construção coletiva, no qual avaliação, planejamento e gestão se articulam para promover o desenvolvimento institucional. A efetividade desse processo, entretanto, depende da existência de mecanismos capazes de assegurar que as mudanças decorrentes da avaliação sejam incorporadas ao funcionamento cotidiano da organização.

Essa interpretação dialoga com Libâneo (2021), ao afirmar que a gestão educacional somente alcança seus objetivos quando planejamento, organização, direção, acompanhamento e avaliação constituem um processo integrado. Não basta que a instituição formule políticas acadêmicas ou estabeleça objetivos estratégicos; é necessário que essas diretrizes sejam traduzidas em procedimentos permanentes, responsabilidades claramente definidas e mecanismos institucionais de acompanhamento. A qualidade institucional, portanto, não decorre exclusivamente da formulação de políticas, mas da capacidade de incorporá-las de forma consistente às práticas administrativas e acadêmicas.

É nesse contexto que a institucionalização da regulação educacional revela sua contribuição para a qualidade institucional. Ao converter referenciais regulatórios e políticas institucionais em processos permanentes de funcionamento, a instituição reduz a distância entre aquilo que planeja, aquilo que formaliza em seus documentos e aquilo que efetivamente executa. A qualidade passa a ser sustentada não apenas por iniciativas pontuais ou pela atuação de determinados gestores, mas por processos institucionalizados que conferem estabilidade, continuidade e coerência às atividades acadêmicas e administrativas.

Essa perspectiva também encontra respaldo na teoria institucional de Meyer e Rowan (1977), segundo a qual estruturas formais adquirem legitimidade quando são efetivamente incorporadas ao funcionamento organizacional. No âmbito das IES, essa legitimidade manifesta-se quando políticas acadêmicas, regulamentos e procedimentos deixam de existir apenas como exigências documentais e passam a orientar concretamente a tomada de decisões, a organização dos processos e a condução das atividades institucionais. A qualidade institucional, nesse sentido, fortalece-se à medida que a organização desenvolve capacidade para alinhar seus referenciais normativos à prática cotidiana.

Sob esse enfoque, a contribuição da institucionalização da regulação educacional para a qualidade manifesta-se em diferentes dimensões. Na dimensão organizacional, fortalece a integração entre setores e assegura maior coerência na execução dos processos institucionais. Na dimensão acadêmica, favorece a implementação uniforme das políticas de ensino, pesquisa, extensão e avaliação da aprendizagem. Na dimensão avaliativa, amplia a capacidade institucional de demonstrar a efetividade de suas políticas perante os processos conduzidos pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, evidenciando não apenas a existência formal de documentos institucionais, mas sua efetiva aplicação. Finalmente, na dimensão do desenvolvimento institucional, cria condições para que a experiência acumulada pela organização seja continuamente incorporada ao aperfeiçoamento de suas práticas e de seus processos.

Assim, sustenta-se que a qualidade institucional constitui resultado da capacidade das IES de transformar diretrizes regulatórias e políticas acadêmicas em práticas organizacionais permanentes. A institucionalização da regulação educacional não representa apenas um mecanismo de conformidade ou de organização administrativa, mas um elemento estruturante do sistema interno de garantia da qualidade, permitindo que planejamento, gestão, avaliação e melhoria contínua atuem de forma integrada. Essa compreensão amplia a visão tradicional sobre qualidade na educação superior e prepara o debate desenvolvido no capítulo seguinte, dedicado à contribuição teórica desta pesquisa para o campo da regulação educacional.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regulação da educação superior brasileira tem sido tradicionalmente compreendida como um conjunto de mecanismos estatais destinados à autorização, supervisão, avaliação e fiscalização das IES. Embora essa perspectiva permaneça fundamental para a organização do sistema educacional, o desenvolvimento deste estudo permitiu demonstrar que ela não esgota a compreensão do fenômeno regulatório. A efetividade da regulação depende, igualmente, da capacidade das instituições de incorporar as diretrizes legais ao seu funcionamento cotidiano, transformando-as em processos organizacionais permanentes capazes de orientar a gestão acadêmica e administrativa.

Ao responder ao problema de pesquisa, conclui-se que a institucionalização da regulação educacional constitui elemento essencial para aproximar as exigências do sistema regulatório da realidade organizacional das IES. A incorporação dos referenciais regulatórios às estruturas administrativas, aos processos decisórios e aos atos normativos internos permite que a legislação

deixe de representar apenas um conjunto de obrigações externas para assumir função estruturante no desenvolvimento institucional. Assim, a produção normativa revela-se não como um fim em si mesma, mas como expressão de um processo mais amplo de institucionalização, voltado à consolidação de práticas organizacionais consistentes, estáveis e coerentes com os objetivos institucionais.

A principal contribuição teórica deste estudo consiste em propor uma ampliação da compreensão tradicional da regulação educacional, reconhecendo sua dimensão organizacional e defendendo o conceito de **institucionalização da regulação educacional** como categoria analítica para o campo da gestão universitária. Sob essa perspectiva, argumenta-se que a efetividade da regulação não decorre exclusivamente da atuação dos órgãos estatais, mas também da capacidade das IES de interpretar, adaptar e incorporar os referenciais regulatórios às suas rotinas, processos e mecanismos de gestão. Ao deslocar o foco da análise da dimensão exclusivamente externa para os processos internos de organização institucional, o estudo busca contribuir para o aprofundamento das pesquisas sobre regulação, governança e gestão da educação superior.

Do ponto de vista prático, os resultados indicam que a institucionalização da regulação educacional oferece às IES um referencial capaz de fortalecer a organização administrativa, conferir maior coerência à implementação de políticas acadêmicas e ampliar sua capacidade de resposta às demandas regulatórias. Mais do que produzir documentos para atender aos processos de avaliação externa, a normatização institucional passa a integrar uma estratégia permanente de organização, aprendizagem e aperfeiçoamento da gestão universitária, favorecendo maior consistência entre planejamento, execução e avaliação das ações institucionais.

Reconhece-se, entretanto, que esta pesquisa apresenta limitações inerentes à sua natureza bibliográfica e ao enfoque teórico adotado. Embora a literatura analisada tenha permitido fundamentar a proposição apresentada, não foram desenvolvidas investigações empíricas capazes de avaliar, em diferentes contextos institucionais, os impactos da institucionalização da regulação educacional sobre indicadores de desempenho, maturidade organizacional ou resultados obtidos nos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação. Essas limitações, contudo, não reduzem a relevância da discussão proposta; ao contrário, evidenciam a necessidade de aprofundamento do tema mediante novas abordagens metodológicas.

Cumprê destacar, contudo, que a defesa da institucionalização da regulação educacional não implica a produção indiscriminada de regulamentos ou a ampliação excessiva da burocracia institucional. A efetividade da produção normativa não decorre da quantidade de atos editados, mas de sua capacidade de responder às necessidades reais da instituição, organizar processos,

definir competências e conferir segurança às decisões. A proliferação de normas desnecessárias pode, ao contrário, gerar sobreposição de procedimentos, dificultar a gestão e comprometer a efetividade da própria regulação. Assim, a institucionalização proposta neste estudo pressupõe uma produção normativa racional, integrada e periodicamente revisada, orientada pelos princípios da eficiência, da coerência institucional e da melhoria contínua.

Nesse sentido, recomenda-se que pesquisas futuras desenvolvam estudos de caso, análises comparativas e investigações quantitativas voltadas à compreensão da relação entre maturidade normativa, governança universitária, gestão de riscos e qualidade institucional. Também se mostra relevante examinar como diferentes modelos de organização normativa influenciam a capacidade das IES de responder às transformações regulatórias, às exigências dos processos avaliativos e aos desafios contemporâneos da gestão universitária.

Conclui-se, por fim, que compreender a regulação educacional apenas como mecanismo de fiscalização estatal significa restringir o alcance de um fenômeno que também se manifesta na organização interna das IES. Ao propor a institucionalização da regulação educacional como categoria de análise e como estratégia de gestão, este estudo amplia o debate sobre a regulação da educação superior e oferece uma perspectiva teórica que aproxima o direito educacional, a gestão universitária e a teoria institucional. Espera-se que essa abordagem contribua para o desenvolvimento de novos estudos e para o fortalecimento de práticas de gestão capazes de integrar conformidade regulatória, organização institucional e melhoria contínua no âmbito da educação superior.

REFERÊNCIAS

- BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. **Avaliação da educação superior no Brasil: princípios, políticas e desafios**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 15 abr. 2004.
- BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 nov. 2017.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance**. Durham: COSO, 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 195-224, 2010.

FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação e controle*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 6. ed. Goiânia: Heccus Editora, 2021.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende**. 35. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2018.

SHATTOCK, Michael. **Managing Successful Universities**. 2. ed. Maidenhead: Open University Press/McGraw-Hill Education, 2010.

RELIGIÃO E DEMOCRACIA: OS LIMITES DA INFLUÊNCIA RELIGIOSA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

10.61270/2764-7641.2026.025

Alinne dos Santos Lima - Acadêmica da Faculdade Prime

Luiz Carlos Saldanha R. Júnior – Docente da Faculdade Prime

RESUMO: A religião integra a formação cultural e social de diferentes sociedades e permanece relevante na construção de escolhas pessoais e políticas. Em um Estado Democrático de Direito, a manifestação pública da fé é protegida pela liberdade de consciência e de crença, mas a relação entre religião e poder torna-se juridicamente sensível quando convicções particulares são convertidas em fundamento obrigatório para pessoas que não as compartilham. O presente artigo analisa os limites da influência religiosa no exercício do poder estatal a partir da liberdade religiosa, da laicidade e da proteção dos direitos fundamentais. Adota-se pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com base na Constituição Federal de 1988, em autores como Robert Dahl, Norberto Bobbio, Argus Romero Abreu de Moraes e Friedhelm Hartenstein, além da obra literária *O Conto da Aia*, de Margaret Atwood, utilizada como recurso analítico para discutir religião, poder e autonomia. Como estudo contemporâneo de apoio, examina-se o debate norte-americano sobre o chamado *household voting*, com base em fontes documentais e entrevistas públicas. Conclui-se que a participação de valores religiosos na esfera política é compatível com a democracia enquanto preserva a liberdade de consciência e a igualdade política, encontrando limite quando o poder estatal transforma uma convicção religiosa específica em imposição jurídica geral.

PALAVRAS-CHAVE: RELIGIÃO; DEMOCRACIA; LAICIDADE; LIBERDADE RELIGIOSA; DIREITOS FUNDAMENTAIS.

ABSTRACT: Religion is part of the cultural and social formation of different societies and remains relevant in shaping personal and political choices. In a Democratic State governed by the rule of law, the public manifestation of faith is protected by freedom of conscience and belief. However, the relationship between religion and political power becomes legally sensitive when particular convictions are transformed into binding rules for those who do not share them. This article analyzes the limits of religious influence on the exercise of state power based on religious freedom, secularism, and the protection of fundamental rights. It adopts a qualitative, bibliographic, and documentary research approach, drawing on the Brazilian Federal Constitution of 1988 and authors such as Robert Dahl, Norberto Bobbio, Argus Romero Abreu de Moraes, and Friedhelm Hartenstein. Margaret Atwood's *The Handmaid's Tale* is used as an analytical resource to discuss religion, power, and autonomy. As a contemporary case study, the article examines the American debate on so-called *household voting*. It concludes that religious values may participate in the political sphere as long as freedom of conscience and political equality are preserved.

KEYWORDS: RELIGION; DEMOCRACY; SECULARISM; RELIGIOUS FREEDOM; FUNDAMENTAL RIGHTS.

1 Introdução

A relação entre religião e política acompanha a formação histórica de diferentes sociedades e permanece presente mesmo em Estados que adotam juridicamente a separação entre instituições estatais e organizações religiosas. A condição laica do Estado não elimina convicções religiosas da vida pública: cidadãos votam, organizam-se politicamente, formam opiniões e escolhem representantes a partir de experiências, valores morais, filosóficos e religiosos que integram sua identidade. Nesse sentido, a participação de pessoas religiosas no debate público não é, por si só, incompatível com a democracia.

No ordenamento constitucional brasileiro, essa participação deve ser compreendida em conjunto com duas garantias igualmente relevantes. De um lado, a Constituição Federal assegura a liberdade de consciência e de crença, bem como o livre exercício dos cultos religiosos; de outro, veda aos entes federativos estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los ou manter com eles relações de dependência ou aliança, ressalvada a colaboração de interesse público (BRASIL, 1988). A Constituição, portanto, protege a religião como liberdade individual e coletiva sem atribuir ao Estado uma religião oficial. O problema surge quando determinada convicção religiosa deixa de operar como orientação pessoal ou argumento apresentado no espaço público e passa a ser utilizada como fundamento para restringir direitos de pessoas que não compartilham da mesma crença. Em sociedades plurais, temas relacionados à família, ao casamento, à educação, à sexualidade, à reprodução e à organização da vida comunitária envolvem desacordos morais profundos. A democracia não exige que cidadãos religiosos abandonem suas convicções, mas exige que a atuação estatal preserve a cidadania e os direitos fundamentais também daqueles que professam outras religiões ou nenhuma religião.

Diante desse contexto, a questão orientadora desta pesquisa consiste em identificar até que ponto uma convicção religiosa pode influenciar o exercício do poder político sem comprometer a liberdade, a igualdade e a autonomia de pessoas que não a compartilham. O objetivo geral é analisar os limites jurídico-democráticos dessa influência. Como objetivos específicos, busca-se examinar a relação entre liberdade religiosa e laicidade, compreender os riscos da sacralização do discurso político, refletir sobre a apropriação institucional da religião por meio da obra *O Conto da Aia* e discutir, como exemplo contemporâneo, propostas de household voting vinculadas a determinadas correntes do nacionalismo cristão norte-americano.

Quanto ao método, adota-se pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental. A fundamentação reúne a Constituição Federal de 1988, a teoria democrática de Robert Dahl e Norberto Bobbio, o estudo de Argus Romero Abreu de Moraes sobre o sagrado no discurso político, a análise de Friedhelm Hartenstein sobre religião e poder em O Conto da Aia e fontes documentais relativas ao debate norte-americano sobre o voto familiar, especialmente entrevistas públicas e documentos oficiais sobre a 19ª Emenda. A obra de Margaret Atwood é utilizada como recurso literário e analítico, sem ser tratada como descrição da realidade política contemporânea.

O artigo está organizado em seis eixos de desenvolvimento. Inicialmente, discute-se a compatibilidade entre liberdade religiosa e Estado laico. Em seguida, analisa-se o uso do sagrado como forma de legitimação política. Posteriormente, a distopia de Atwood é empregada para refletir sobre a passagem da religião escolhida para a religião imposta. Na sequência, examina-se o debate sobre household voting e voto feminino nos Estados Unidos. Por fim, o trabalho articula esses elementos à teoria democrática, à proteção das minorias e à laicidade como condição institucional de convivência em uma sociedade plural.

2 Religião, liberdade e estado laico

A liberdade religiosa integra o conjunto de direitos fundamentais protegidos pela Constituição de 1988. Seu conteúdo não se limita à possibilidade de frequentar templos ou participar de cultos: compreende a liberdade de professar, mudar, manifestar ou não adotar uma religião, além da dimensão coletiva que permite a organização e a atuação social de comunidades religiosas. A proteção constitucional alcança, portanto, tanto a crença quanto a liberdade de consciência, inclusive a opção de não possuir religião (BRASIL, 1988).

A laicidade estatal não deve ser confundida com a expulsão da religião do espaço público. Pessoas, igrejas e comunidades religiosas continuam titulares de liberdade de expressão, de associação e de participação política. O que a separação institucional busca evitar é a identificação do Estado com uma crença específica e a utilização do aparato estatal para privilegiar, impor ou tornar juridicamente obrigatória determinada doutrina religiosa. Nessa perspectiva, liberdade religiosa e laicidade não constituem valores opostos, mas garantias que se condicionam reciprocamente.

Essa distinção pode ser observada na esfera da autonomia privada. Uma mulher pode, por convicção religiosa, optar livremente por um modelo familiar tradicional, atribuir determinado significado espiritual ao casamento ou reconhecer uma função de liderança do

marido em sua vida doméstica. Em um regime de liberdades, o Estado não deve invalidar essa escolha apenas porque outros cidadãos a considerem conservadora. A mesma conclusão, contudo, não se aplica a uma norma estatal que determine previamente que todas as mulheres devem ocupar posição equivalente, independentemente de sua vontade.

O elemento juridicamente decisivo, portanto, não está necessariamente no conteúdo conservador ou progressista de uma escolha privada, mas na existência de liberdade para adotá-la ou recusá-la. O Estado Democrático de Direito deve assegurar espaço para projetos de vida distintos, desde que respeitados os direitos fundamentais. A laicidade funciona, nesse contexto, como limite institucional à conversão de uma concepção religiosa particular em regra estatal obrigatória para toda a coletividade.

Essa compreensão também protege a própria experiência religiosa. Em um Estado que não define oficialmente qual interpretação religiosa é verdadeira, comunidades distintas podem coexistir e disputar legitimamente espaço no debate público. Quando o poder estatal assume competência para selecionar uma ortodoxia religiosa, a liberdade de crença passa a depender de quem controla as instituições, o que fragiliza tanto minorias religiosas quanto divergências existentes dentro da própria tradição majoritária.

3 O uso do sagrado na política

A relação entre fé e política adquire maior complexidade quando símbolos, narrativas e categorias religiosas são mobilizados não apenas como expressão de convicções pessoais, mas como instrumentos de legitimação da própria autoridade política. A declaração pública de fé por um agente político, sua participação em celebrações religiosas ou a defesa de valores vinculados à sua crença integram, em princípio, o exercício das liberdades individuais. O problema democrático se torna mais relevante quando a autoridade política é apresentada como resultado de uma missão divina ou quando o adversário passa a ser descrito em termos de inimigo religioso ou moral.

A pesquisa de Argus Romero Abreu de Moraes contribui diretamente para esse debate ao examinar a relação entre sagrado, poder mítico, guerra e violência no discurso político da extrema direita brasileira. Segundo o autor, a mobilização do sagrado pode produzir formas específicas de autoridade simbólica, especialmente quando se articula a narrativas de ordem, conflito, memória e guerra (MORAIS, 2025). O interesse deste artigo não consiste em reproduzir o objeto específico de Moraes, mas em utilizar sua análise para compreender os efeitos democráticos da atribuição de sentido religioso absoluto a uma disputa política.

Em uma democracia representativa, conflitos eleitorais pressupõem competição entre projetos, possibilidade de alternância no poder e permanência dos direitos de quem perde uma eleição. A oposição não deixa de integrar a comunidade política. Dahl destaca que a democracia exige condições para que cidadãos formulem preferências, expressem essas preferências e tenham oportunidades de fazê-las pesar de forma relativamente igual no processo político (DAHL, 1997). Quando o adversário passa a ser concebido como inimigo de Deus, da fé ou de uma ordem moral absoluta, a divergência tende a adquirir uma dimensão que ultrapassa o conflito programático.

A sacralização da disputa pode, assim, enfraquecer a legitimidade da oposição e dificultar a convivência democrática. Bobbio observa que a democracia depende de regras que possibilitem a decisão política sem eliminar os próprios participantes do jogo democrático (BOBBIO, 1986). Se a autoridade de determinado governante for apresentada como imune à crítica por decorrer de uma vontade divina, a contestação política pode ser transformada em desobediência moral ou religiosa, deslocando o debate do campo da argumentação pública para o campo da fidelidade a uma verdade absoluta.

Esse risco não é exclusivo de uma corrente política nem autoriza a conclusão de que toda manifestação religiosa na esfera pública seja antidemocrática. A questão analítica é mais restrita: interessa observar o que ocorre quando a linguagem religiosa é utilizada para retirar do adversário a condição de interlocutor legítimo ou para tornar decisões políticas resistentes ao controle, à crítica e à alternância. Em um Estado Democrático de Direito, nenhuma autoridade pode ser colocada acima do escrutínio público pelo simples fato de sua atuação ser apresentada como expressão do sagrado.

4 O conto da aia: quando a escolha desaparece

Publicado por Margaret Atwood em 1985, *O Conto da Aia* apresenta a República de Gilead, sociedade fictícia instaurada após a ruptura da ordem política norte-americana. No regime criado pela autora, uma interpretação religiosa é incorporada à estrutura do poder e utilizada para organizar funções sociais, relações familiares e capacidades jurídicas, especialmente das mulheres (ATWOOD, 1985). Por se tratar de uma distopia, a obra não deve ser utilizada como descrição de sociedades religiosas reais nem como demonstração de que a presença da religião na política conduziria necessariamente ao autoritarismo.

A contribuição da obra para esta pesquisa está em permitir a visualização extrema de uma distinção central: a diferença entre viver voluntariamente segundo determinada

convicção religiosa e ser obrigado pelo Estado a viver de acordo com uma interpretação oficial dessa convicção. Em Gilead, as mulheres são distribuídas em funções socialmente determinadas e a possibilidade de escolher outro projeto de vida é eliminada. O elemento relevante, portanto, não é simplesmente a existência da religião, mas sua apropriação institucional por um regime que controla a interpretação legítima da fé.

Friedhelm Hartenstein, ao realizar uma leitura da obra a partir dos estudos bíblicos, destaca a presença significativa de textos e imagens bíblicas na construção narrativa e analisa a religião como parte da ideologia e das estruturas de poder de Gilead (HARTENSTEIN, 2024). Essa leitura permite afastar uma interpretação simplificadora segundo a qual a obra representaria uma oposição entre religião e liberdade. O que se evidencia é a utilização seletiva do discurso religioso por uma autoridade que define quais textos serão mobilizados, quem poderá interpretá-los e quais consequências jurídicas decorrerão dessa interpretação.

Nesse sentido, a autonomia é o ponto de conexão entre a ficção e a discussão jurídico-democrática. Casar, ter filhos, dedicar-se à família ou organizar a vida em torno de uma tradição religiosa podem constituir escolhas plenamente autônomas. Tais escolhas se tornam problemáticas quando deixam de ser possibilidades e passam a ser condições impostas pelo poder público. A distopia de Atwood radicaliza esse processo e, justamente por isso, oferece um recurso útil para examinar a fronteira entre convicção, autoridade e coerção estatal.

5 O voto feminino e o debate sobre o household voting

O debate contemporâneo sobre household voting nos Estados Unidos oferece um exemplo real, embora localizado e minoritário, de como determinadas concepções religiosas de família podem ser projetadas sobre a organização da cidadania política. A expressão pode ser traduzida como voto familiar ou voto por domicílio e não corresponde a uma proposta única e institucionalizada. Por essa razão, é metodologicamente mais adequado examinar manifestações públicas identificáveis, evitando atribuir a posição ao conjunto dos cristãos ou dos conservadores norte-americanos.

Em entrevista concedida à NPR em julho de 2026, o pastor reformado Douglas Wilson afirmou defender a revogação da 19ª Emenda da Constituição dos Estados Unidos e descreveu um sistema de household voting que, segundo ele, é utilizado há décadas na organização interna de sua igreja. Wilson declarou que o voto seria associado ao domicílio e que mulheres chefes de suas próprias famílias poderiam participar nesse modelo (FADEL, 2026). A posição apresentada por Wilson não corresponde ao direito vigente nos Estados Unidos, mas constitui

manifestação pública documentada de uma concepção em que a unidade política fundamental deixa de ser o indivíduo e passa a ser o domicílio.

Outro registro relevante aparece no podcast jornalístico *Extremely American*, produzido pela Boise State Public Radio e distribuído pela rede NPR. Em episódio publicado em agosto de 2024, o pastor Joel Webbon afirmou considerar a 19ª Emenda um erro e defendeu que mulheres e filhos fossem politicamente representados pelo pai ou marido, em uma formulação de voto familiar distinta daquela apresentada por Wilson (DRUZIN; DAWSON, 2024). Esses exemplos demonstram que o termo *household voting* abriga formulações diferentes, mas que compartilham o questionamento da representação política estritamente individual.

A referência à 19ª Emenda é juridicamente relevante porque o dispositivo estabelece que o direito de cidadãos norte-americanos ao voto não pode ser negado ou restringido pelos Estados Unidos ou por qualquer Estado em razão do sexo. A emenda foi aprovada pelo Congresso em 1919 e ratificada em 18 de agosto de 1920 (NATIONAL ARCHIVES, 2022). Sua adoção representou marco fundamental para o sufrágio feminino, embora a ratificação não tenha eliminado, de imediato, outras barreiras discriminatórias que continuaram atingindo diversas mulheres, especialmente pertencentes a minorias raciais.

A análise dessas manifestações deve ser feita sem exagerar sua extensão política. Não há base para afirmar que as mulheres norte-americanas estejam, no presente, prestes a perder o direito ao voto, nem que tais propostas representem o pensamento dominante entre cristãos ou conservadores. O interesse acadêmico está no conteúdo normativo do argumento: se a família é transformada na unidade de representação e um de seus membros passa a falar politicamente pelos demais, a cidadania individual dos integrantes do domicílio é reduzida.

Uma pessoa pode, por decisão própria, votar no mesmo candidato que o cônjuge, seguir sua orientação política ou reconhecer nele maior capacidade para representar interesses familiares. Essa escolha privada não elimina sua cidadania. A situação é qualitativamente distinta quando a lei determina previamente que a manifestação política de um integrante da família substitui a dos demais. Nesse caso, a autonomia deixa de ser exercida individualmente e passa a depender de uma estrutura jurídica de representação imposta.

A aproximação com O Conto da Aia deve permanecer limitada e analítica. Os Estados Unidos contemporâneos são uma democracia constitucional e não podem ser equiparados ao regime fictício de Gilead. O ponto de contato utilizado neste trabalho é apenas a pergunta sobre a transformação de uma concepção religiosa de família, legítima enquanto escolha privada, em critério estatal capaz de restringir a autonomia política de outras pessoas.

6 Direitos, maioria e democracia

A democracia pressupõe decisão popular, competição política e governo de maiorias, mas não se esgota na regra numérica. O Estado Democrático de Direito também estabelece limites materiais ao exercício do poder e protege direitos que não podem ser anulados apenas porque determinada posição se tornou majoritária. Essa proteção é particularmente relevante para grupos que, por definição, não dispõem de força eleitoral suficiente para garantir sozinhos a preservação de seus direitos.

Dahl associa a democracia à existência de oportunidades efetivas para participação, formulação de preferências e contestação pública (DAHL, 1997). Sob essa perspectiva, o direito ao voto não constitui apenas um instrumento para selecionar governantes: é uma das formas pelas quais cada indivíduo é reconhecido como integrante da comunidade política. A redução do sufrágio de determinados grupos compromete, simultaneamente, sua capacidade de influenciar decisões e de defender politicamente os demais direitos que lhes são assegurados.

Bobbio também chama atenção para a importância das regras do jogo democrático e para a necessidade de preservá-las inclusive em contextos de conflito político (BOBBIO, 1986). A decisão da maioria possui legitimidade dentro de um conjunto de procedimentos e garantias que asseguram participação e oposição. Quando uma maioria utiliza seu poder para retirar de determinados cidadãos os próprios instrumentos de participação, altera-se a condição em que a decisão democrática pode ser contestada e revista.

A mesma lógica se aplica à relação entre maioria religiosa e minorias. Uma população majoritariamente cristã pode eleger representantes cristãos, organizar-se politicamente e defender valores relacionados à sua tradição religiosa. Nada disso resulta em incompatibilidade automática com o regime democrático. O limite aparece quando a condição majoritária é interpretada como autorização para transformar integralmente os preceitos de uma crença em obrigações jurídicas impostas a cidadãos que não a compartilham.

Assim, o problema central não consiste em impedir que argumentos religiosos participem do debate público, mas em preservar igualdade política e liberdade de consciência diante do poder coercitivo do Estado. A democracia plural pressupõe que maiorias possam governar sem converter sua identidade religiosa em requisito de cidadania plena para os demais.

7 Laicidade como espaço de convivência

A laicidade costuma ser apresentada apenas como limite à atuação religiosa, mas sua função institucional pode ser compreendida de forma mais ampla. Ao impedir que o Estado assumisse oficialmente uma religião ou se subordine a determinada autoridade eclesiástica, a laicidade cria condições para que diferentes crenças convivam dentro da mesma ordem jurídica. Trata-se, portanto, não apenas de restrição ao poder religioso, mas de garantia para o pluralismo.

Essa estrutura beneficia inclusive integrantes da tradição religiosa majoritária. Em uma sociedade plural, nenhuma comunidade possui garantia permanente de controle político. Se o Estado adquirir competência para estabelecer qual doutrina é verdadeira ou qual interpretação religiosa deve orientar toda a legislação, a liberdade dos próprios fiéis passará a depender da correlação de forças existente em cada momento histórico. A separação entre autoridade estatal e autoridade religiosa reduz esse risco.

Isso não significa que política e religião devam permanecer isoladas. Debates públicos continuarão a incorporar razões morais, religiosas, filosóficas e culturais, e cidadãos continuarão a votar e participar da vida pública com base em suas convicções. A exigência democrática fundamental é que permaneça assegurada a possibilidade de discordância e que o desacordo não produza perda de cidadania ou submissão obrigatória a uma crença específica.

Uma pessoa católica deve poder viver conforme sua fé; o mesmo vale para evangélicos, integrantes de religiões de matriz africana, membros de outras tradições religiosas e pessoas sem religião. A igualdade jurídica exige que nenhuma dessas posições produza, por si só, privilégio ou redução de direitos. A laicidade funciona, desse modo, como estrutura que permite a coexistência de convicções incompatíveis entre si sem que uma delas precise conquistar o Estado para assegurar sua própria existência.

Compreendida dessa forma, a laicidade não elimina conflitos morais nem impede que grupos religiosos busquem influenciar legitimamente decisões políticas. Seu papel é preservar uma fronteira: o poder estatal pode receber contribuições de diferentes visões de mundo, mas não deve transformar uma delas em condição obrigatória de pertencimento, liberdade ou participação política.

8 Considerações finais

O problema de pesquisa proposto neste artigo consistiu em identificar até que ponto uma convicção religiosa pode influenciar o exercício do poder político sem comprometer

a liberdade, a igualdade e a autonomia daqueles que não a compartilham. A análise desenvolvida permite concluir que a presença de valores religiosos na esfera pública é compatível com o Estado Democrático de Direito enquanto se manifesta por meio das liberdades de consciência, expressão, associação e participação política. O limite jurídico surge quando o poder coercitivo do Estado é utilizado para converter uma concepção religiosa específica em obrigação geral.

A relação entre liberdade religiosa e laicidade confirma essa conclusão. A primeira assegura ao indivíduo e às comunidades o direito de professar, manifestar e organizar a vida segundo suas convicções; a segunda impede que uma dessas convicções seja institucionalizada como fundamento compulsório para todos. Em vez de princípios antagônicos, constituem garantias complementares de uma sociedade plural.

O estudo de Moraes demonstrou a relevância de observar como o sagrado pode conferir autoridade simbólica a discursos políticos, sobretudo quando articulado a categorias de guerra, poder e violência (MORAIS, 2025). A teoria democrática de Dahl e Bobbio, por sua vez, reforça a necessidade de preservar participação, oposição e regras que permitam a continuidade do conflito político sem exclusão dos próprios participantes (DAHL, 1997; BOBBIO, 1986). A sacralização do poder se torna especialmente problemática quando dificulta a crítica ou converte adversários em inimigos cuja legitimidade política é negada.

O Conto da Aia contribuiu como recurso analítico para evidenciar a diferença entre uma prática religiosa escolhida e uma ordem religiosa imposta. A obra não funciona como previsão da realidade política, mas como representação literária extrema de um sistema no qual a interpretação religiosa é monopolizada pelo poder e a autonomia individual é suprimida (ATWOOD, 1985; HARTENSTEIN, 2024). O elemento decisivo, novamente, é a perda da possibilidade de escolha.

O exame documental do household voting confirmou a existência de manifestações contemporâneas que questionam o voto individual em favor de modelos de representação familiar, incluindo declarações favoráveis à revogação da 19ª Emenda (DRUZIN; DAWSON, 2024; FADEL, 2026). A relevância desses exemplos para a pesquisa não está em tratá-los como posição majoritária, mas em demonstrar como determinada concepção religiosa de família pode, quando projetada sobre as instituições, afetar diretamente a autonomia e a igualdade política dos indivíduos.

Conclui-se, portanto, que o critério mais consistente para delimitar a influência religiosa no Estado Democrático de Direito não é a simples presença ou ausência da religião no debate político, mas a preservação da liberdade de escolha e da igualdade de cidadania.

Convicções religiosas podem orientar projetos de vida, escolhas eleitorais e posições políticas; não podem, porém, por si mesmas, justificar que o Estado retire de outras pessoas a possibilidade de construir projetos de vida distintos. A religião permanece protegida como liberdade; a laicidade atua como garantia de que essa liberdade não seja convertida em imposição.

REFERÊNCIAS

ATWOOD, Margaret. *The Handmaid's Tale*. Toronto: McClelland and Stewart, 1985.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DRUZIN, Heath; DAWSON, James. *Onward Christian Soldiers: Joyful, Jolly Warriors. Extremely American*. Boise State Public Radio, 7 ago. 2024. Disponível em: <https://www.boisestatepublicradio.org/podcast/extremely-american/2024-08-07/gabe-reinch-noahs-ark-christian-nationalism-theocracy>. Acesso em: 17 set. 2026.

FADEL, Leila. *Pastor Doug Wilson on why he believes the U.S. should be a Christian theocracy*. NPR, 7 jul. 2026. Disponível em: <https://www.nprillinois.org/2026-07-07/pastor-doug-wilson-on-why-he-believes-the-u-s-should-be-a-christian-theocracy>. Acesso em: 17 set. 2026.

HARTENSTEIN, Friedhelm. *The Bible, Religion, and Power in Margaret Atwood's The Handmaid's Tale: A Close Reading from the Perspective of Biblical Scholarship*. *Journal for Religion, Film and Media*, v. 10, n. 1, p. 25-46, 2024. DOI: 10.25364/05.10:2024.1.2.

MORAIS, Argus Romero Abreu de. *A guerra “em nome do” sagrado: poder mítico e violência no discurso político da extrema direita brasileira*. *Desigualdade & Diversidade*, n. 27, p. 107-126, 2025. DOI: 10.17771/PUCRio.DDCIS.73807.

NATIONAL ARCHIVES. *19th Amendment to the U.S. Constitution: Women's Right to Vote (1920)*. Washington, D.C.: National Archives and Records Administration, 2022. Disponível em: <https://www.archives.gov/milestone-documents/19th-amendment>. Acesso em: 17 set. 2026.

**RESERVA DO POSSÍVEL E O CAOS CARCERÁRIO:
LIMITES ORÇAMENTÁRIOS, DIGNIDADE HUMANA E
EFETIVAÇÃO DOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS**

10.61270/2764-7641.2026.026

LUIZ CARLOS SALDANHA RODRIGUES JUNIOR
Mestre em Desenvolvimento Local; Coordenador do Curso de Direito na Faculdade
Prime;
coorddireito01@grupoprimeensino.com.br

RESUMO

O presente artigo examina criticamente a invocação da reserva do possível como fundamento para a não implementação ou implementação insuficiente de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade no Brasil. Parte-se do problema de saber em que medida limitações financeiras, orçamentárias e administrativas podem restringir a atuação estatal quando estão em jogo direitos cuja violação decorre diretamente da custódia pública. O estudo retoma o texto-base que denuncia a utilização da reserva do possível diante do caos carcerário e amplia a discussão a partir de pesquisa bibliográfica e documental, com especial atenção a artigos científicos disponíveis na SciELO, à Constituição Federal, à Lei de Execução Penal e à jurisprudência constitucional. Sustenta-se que a escassez de recursos é realidade juridicamente relevante, mas não constitui autorização genérica para o Estado descumprir deveres constitucionais mínimos. A reserva do possível deve ser submetida a demonstração concreta, transparência orçamentária, proporcionalidade, planejamento e controle, sem afastar o núcleo essencial dos direitos fundamentais. A análise também evidencia que a crise penitenciária não pode ser compreendida apenas como problema de infraestrutura: trata-se de uma política pública complexa, dependente da articulação entre Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, órgãos de controle e sociedade civil. Conclui-se que o enfrentamento da crise demanda redução da utilização abusiva da prisão, fortalecimento das alternativas penais, qualificação da gestão, financiamento adequado, políticas intersetoriais e controle judicial estruturalmente responsável.

Palavras-chave: reserva do possível; direitos fundamentais; sistema prisional; dignidade humana; políticas públicas; judicialização.

ABSTRACT

This article critically examines the invocation of the reserve of the possible as a justification for the non-implementation or insufficient implementation of fundamental rights of people deprived of liberty in Brazil. The research addresses the extent to which financial, budgetary and administrative constraints may restrict state action when the rights at stake are directly affected by public custody. The study revisits the original text that denounces the use of the reserve of the possible in the context of the Brazilian prison crisis and expands the discussion through bibliographic and documentary research, with special attention to scientific articles available in SciELO, the Federal Constitution, the Brazilian Penal Execution Law and constitutional case law. It argues that resource scarcity is legally relevant, but cannot operate as a generic authorization for the State to disregard constitutional duties. The reserve of the possible must be supported by concrete evidence, budgetary transparency, proportionality, planning and institutional control, without undermining the essential core of fundamental rights. The analysis also shows that the prison crisis cannot be understood merely as an infrastructure problem: it is a complex public policy issue requiring coordination among the Executive, Legislative and Judicial branches, prosecution and public defense services, oversight bodies and civil society. The conclusion emphasizes the need to reduce abusive reliance on imprisonment, strengthen non-custodial measures, improve management, ensure adequate funding, develop intersectoral policies and adopt structurally responsible judicial oversight.

Keywords: reserve of the possible; fundamental rights; prison system; human dignity; public policies; judicialization.

1 INTRODUÇÃO

Uma democracia constitucional não se mede apenas pela extensão do catálogo de direitos reconhecidos em seu texto normativo. Mede-se, sobretudo, pela capacidade das instituições de converter essas promessas em ações concretas. A questão se torna particularmente grave no sistema prisional, porque a privação de liberdade não retira da pessoa presa a titularidade dos demais direitos fundamentais, apenas priva-os momentaneamente. A custódia estatal amplia a responsabilidade pública: quem está sob a guarda do Estado torna-se dependente dele, em grande medida, para obter alimentação, água, higiene, atendimento de saúde, segurança, assistência jurídica, educação, trabalho e condições mínimas de integridade física e moral.

É nesse cenário que a *reserva do possível* precisa ser examinada com a lupa da humanidade. Há uma premissa que não pode ser ignorada: direitos custam, políticas públicas dependem de recursos e toda decisão distributiva envolve escolhas. Wang (2008), ao estudar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), demonstra que escassez, custos dos direitos e reserva do possível aparecem justamente quando a efetivação de direitos exige atuação estatal e mobilização de recursos. O problema começa quando uma constatação

econômica legítima é convertida em resposta jurídica automática ou sem planejamento. A pergunta relevante deixa de ser simplesmente quanto o Estado pode gastar e passa a ser: quais deveres constitucionais ele pode postergar, em que condições e com que justificativa?

O ponto de início deste estudo é a crítica à utilização da reserva do possível como justificativa genérica para a precariedade do sistema prisional e se isso é moralmente aceitável. O diagnóstico é conhecido: uso excessivo da prisão provisória, deficiência de infraestrutura, condições degradantes e insuficiência de políticas voltadas à reintegração social. O mérito da crítica, contudo, não está em negar a existência de restrições orçamentárias. Está em questionar a transformação da escassez em argumento suficiente para legitimar violações a direitos fundamentais que decorrem da própria custódia estatal.

Essa crítica precisa ser juridicamente refinada. Não se sustenta que toda pretensão individual deva ser acolhida sem consideração pelas consequências financeiras ou administrativas, nem que o Judiciário possa elaborar sozinho uma política penitenciária. O que se sustenta é algo mais exigente: quando o Estado invoca a falta de recursos para limitar um direito fundamental, deve demonstrar concretamente a restrição, indicar as escolhas realizadas, explicitar as alternativas consideradas e demonstrar que sua atuação preserva o núcleo essencial do direito. Quanto mais grave a violação, maior deve ser o grau de justificação exigido. E foi isso que se constatou no final da Segunda Grande Guerra, diante da solução final aplicada pelo regime nazista.

A literatura recente ajuda a deslocar o debate do terreno exclusivamente dogmático para o campo das políticas públicas. Souza, Madeira e Juliano (2026), em revisão de escopo publicada na Dilemas, mapearam 45 estudos produzidos entre 2014 e 2024 que mobilizam teorias de políticas públicas para analisar políticas prisionais, penitenciárias e de execução penal. O resultado chama atenção para problemas de implementação, coordenação e capacidade institucional. Isso é decisivo para o tema aqui proposto: uma crise penitenciária prolongada não pode ser explicada apenas pela ausência de recursos; ela também revela dificuldades de desenho, execução, monitoramento e coordenação das políticas públicas.

A crise tampouco se reduz ao número de vagas disponíveis. Soares Filho e Bueno (2016) relacionam a realidade prisional a vulnerabilidades sociais e sanitárias e destacam a necessidade de políticas capazes de enfrentar problemas que antecedem o encarceramento e continuam depois dele. Nascimento e Bandeira (2018), por sua vez, mostram que a saúde penitenciária é afetada pelo superencarceramento e pelas condições do ambiente prisional, defendendo uma atuação intersetorial comprometida com a redução

dos danos produzidos pelo encarceramento. A questão, portanto, envolve muito mais do que construir estabelecimentos: envolve governar adequadamente a entrada, a permanência e a saída do sistema.

O objetivo geral deste artigo é mesmo analisar criticamente os limites da reserva do possível diante do dever constitucional de assegurar direitos fundamentais às pessoas privadas de liberdade. Especificamente, pretende-se: examinar o conteúdo jurídico da reserva do possível; distinguir escassez efetiva de alegação retórica de insuficiência; relacionar mínimo existencial, dignidade humana e orçamento; discutir os limites da judicialização; interpretar a crise penitenciária como problema de política pública; e formular critérios que permitam compatibilizar responsabilidade fiscal e responsabilidade constitucional.

A hipótese é que a reserva do possível pode ser juridicamente relevante, mas somente quando apresentada como argumento verificável e não como cláusula de imunidade administrativa. Sua invocação deve vir acompanhada de demonstração concreta da limitação, da inexistência de alternativas razoáveis e da compatibilidade da escolha pública com as prioridades constitucionais. Em situações de violação estrutural da dignidade humana, a simples afirmação de que faltam recursos não satisfaz esse ônus. A escassez pode influenciar o modo, o ritmo e a extensão da implementação; não pode, por si só, converter dever constitucional em promessa indefinida.

A pesquisa é qualitativa, bibliográfica e documental. O núcleo bibliográfico é formado por artigos científicos disponíveis na SciELO que tratam da reserva do possível, judicialização, políticas públicas, saúde e sistema prisional. A análise também considera a Constituição da República, a Lei de Execução Penal e decisões constitucionais relacionadas à proteção de direitos fundamentais. A opção metodológica não pretende produzir levantamento estatístico do sistema prisional; busca, antes, construir uma interpretação jurídico-institucional capaz de aproximar orçamento, direitos fundamentais e implementação de políticas públicas.

O artigo está organizado em dezesseis seções. Depois desta introdução, examinam-se o conceito e os limites da reserva do possível; a dignidade humana e o mínimo existencial; a relação entre escassez, orçamento e dever de demonstração; a judicialização das políticas públicas; a crise penitenciária como problema público; os impactos da superlotação e das deficiências sanitárias; as vulnerabilidades específicas; o papel do Judiciário; a dimensão internacional; a reserva do possível como ônus argumentativo; planejamento e coordenação federativa; alternativas ao encarceramento; parâmetros de controle; e, por

fim, a discussão e as considerações finais.

1.1 Problema de pesquisa e hipótese

O problema de pesquisa pode ser formulado da seguinte maneira: em que medida a reserva do possível pode ser invocada pelo Estado brasileiro para limitar a efetivação de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, especialmente quando a própria estrutura estatal de custódia produz ou agrava a violação desses direitos?

A hipótese é construída a partir de uma distinção essencial. Existe uma escassez objetiva, verificável e juridicamente relevante, que exige escolhas públicas e pode influenciar o modo, o ritmo e a extensão da implementação de determinadas políticas. Existe, porém, uma escassez argumentativa, utilizada sem demonstração concreta, que funciona apenas como justificativa abstrata para a inércia. Somente a primeira pode integrar legitimamente o juízo de ponderação.

Essa distinção é particularmente importante no cárcere porque a relação entre Estado e indivíduo é assimétrica. Fora da prisão, o cidadão pode buscar alternativas privadas para algumas necessidades. Dentro dela, as possibilidades de substituição são drasticamente reduzidas. Quanto maior a dependência do indivíduo em relação ao aparato estatal, maior deve ser a intensidade do dever público de planejamento, proteção e fiscalização.

Assim, o debate não deve ser reduzido à pergunta sobre quanto custa assegurar direitos, mas também deve abranger quanto custa não assegurá-los. A omissão pode gerar despesas futuras com saúde, segurança, novas prisões, processos judiciais, indenizações, rebeliões, deterioração institucional e reincidência. O custo da não implementação de políticas públicas, portanto, integra a própria análise econômica e jurídica da decisão estatal.

2 A RESERVA DO POSSÍVEL: ORIGEM, SENTIDO E LIMITES

A expressão reserva do possível não nasceu no direito brasileiro. Sua construção está associada à jurisprudência constitucional alemã e, em especial, ao debate sobre a extensão das prestações sociais exigíveis do Estado. A ideia original não se confunde simplesmente com 'falta de dinheiro'. Ela envolve a noção de que a sociedade e o Estado precisam realizar escolhas sobre aquilo que é razoavelmente exigível diante das condições concretas existentes.

Na literatura pátria, a categoria passou por processos de adaptação. Wang (2008)

mostra que a discussão foi incorporada ao debate sobre saúde, educação e outras prestações estatais, assumindo importância crescente na jurisprudência constitucional. O autor observa que a escassez de recursos exige escolhas e que uma decisão judicial pode produzir efeitos distributivos, inclusive sobre pessoas que não participaram do processo. A reserva do possível, nessa perspectiva, não é um argumento necessariamente contrário aos direitos, mas um elemento de racionalidade distributiva. Mas tudo precisa ser explicado a miude, em especial, pelo Poder Público.

A formulação mais adequada exige distinguir ao menos três dimensões: a possibilidade fática, relacionada à existência material de recursos; a possibilidade jurídica, relacionada à competência, às regras orçamentárias e à disponibilidade jurídica dos recursos; e a razoabilidade da pretensão. A temática enfatiza que a existência de recursos não se resume à existência de dinheiro imediatamente disponível em uma rubrica específica. É necessário considerar planejamento, prioridades, fontes de financiamento e capacidade administrativa.

Carvalho (2020) destaca, em estudo sobre políticas públicas e direitos sociais publicado na Revista de Investigações Constitucionais, que a reserva do possível pode funcionar como condição de realidade, mas não deve escapar ao controle jurisdicional. O ponto é decisivo: se a limitação material fosse suficiente por si mesma, bastaria ao Poder Público afirmar que não possui recursos para afastar qualquer dever constitucional. A consequência seria a inversão da hierarquia normativa, colocando a contingência administrativa acima da Constituição.

Em uma ordem constitucional fundada na dignidade da pessoa humana, a reserva do possível precisa ser interpretada de forma compatível com o dever de proteção dos direitos fundamentais. Isso não significa negar a existência de limites materiais. Significa reconhecer que os limites materiais também são juridicamente condicionados. O Estado não pode organizar seu orçamento ignorando prioridades constitucionais e, depois, utilizar a própria decisão orçamentária como prova de que não pode cumprir a Constituição.

Esse problema é ainda mais evidente quando a prestação estatal é decorrência direta de uma situação criada pelo próprio Poder Público. A pessoa presa não está apenas esperando que o Estado lhe forneça uma política pública entre várias alternativas. Ela encontra-se sob custódia pública por determinação estatal. Se a prisão é legítima, a obrigação de garantir integridade física, alimentação, saúde e condições adequadas de cumprimento da pena é consequência necessária da própria decisão de restringir a liberdade.

O argumento de que a administração pública não dispõe de recursos ilimitados é correto, mas insuficiente para todo o espectro de interesses sociais existentes. A limitação financeira somente ganha relevância jurídica quando relacionada a uma situação concreta e demonstrada. Se o Estado afirma que determinado direito não pode ser realizado por falta de recursos, precisa explicar quanto está disponível, quais despesas competem com a medida pretendida, quais prioridades foram estabelecidas e por que não existem alternativas menos gravosas. Sem esse percurso argumentativo, a reserva do possível permanece apenas uma afirmação abstrata de escassez.

Portanto, a reserva do possível não deve ser compreendida como uma cláusula de imunidade administrativa, ou uma desculpa para a inércia. Ela é, quando corretamente utilizada, uma categoria de justificação moral e bem compreensível. Toda justificação constitucionalmente aceitável exige razões verificáveis, transparentes e proporcionais. No campo penitenciário, isso implica apresentar diagnóstico, dados de ocupação, capacidade instalada, orçamento disponível, execução financeira, cronograma de obras, alternativas à prisão e políticas de redução de danos. A ausência dessas informações enfraquece significativamente a alegação de impossibilidade.

3 DIREITOS FUNDAMENTAIS, DIGNIDADE HUMANA E MÍNIMO EXISTENCIAL

A Constituição de 1988 deslocou a dignidade da pessoa humana para o centro do sistema jurídico brasileiro. A pessoa não deixa de ser titular de direitos porque foi condenada ou presa cautelarmente. A restrição da liberdade é específica e juridicamente delimitada; não constitui autorização para supressão indiscriminada de outros direitos.

O art. 5º, XLIX, da Constituição assegura às pessoas presas o respeito à integridade física e moral. A Lei de Execução Penal, por sua vez, estabelece um conjunto amplo de deveres estatais, incluindo assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. A existência de tais normas demonstra que a execução da pena não pode ser reduzida à custódia física. Há uma dimensão prestacional explícita no próprio modelo constitucional e legal.

O conceito de mínimo existencial atua como instrumento para identificar condições indispensáveis à existência digna. Não existe uma lista universal e imutável de prestações, porque o conteúdo concreto pode variar conforme o direito e a situação analisada. No entanto,

em contextos de privação de liberdade, algumas prestações são incontornáveis: alimentação adequada, água, higiene, atendimento médico, segurança contra violência, espaço minimamente salubre, acesso à defesa e respeito à integridade física e moral.

Carvalho (2020) relaciona a concretização dos direitos sociais às políticas públicas e sustenta que a atuação judicial não deve substituir indiscriminadamente os demais poderes, mas pode impedir que a inércia estatal prive o indivíduo de um direito fundamental. A distinção é importante para o sistema prisional: controle judicial não significa administração judicial permanente das prisões; significa assegurar que a administração permaneça dentro das fronteiras constitucionais.

Carvalho et al. (2021), ao analisarem a judicialização da saúde, identificam o conflito recorrente entre o mínimo existencial e a reserva do possível. O estudo registra que a reserva costuma aparecer como fundamento estatal para negar prestações, enquanto o mínimo existencial é mobilizado para defender a concretização do direito. A pesquisa também evidencia que a judicialização pode funcionar como mecanismo de garantia de direitos quando as políticas públicas se mostram insuficientes.

Transposta para o sistema penitenciário, essa relação revela um paradoxo. A população encarcerada é uma das parcelas da sociedade com menor capacidade de pressionar politicamente o Estado e, ao mesmo tempo, uma das mais dependentes de políticas públicas. A invisibilidade social da pessoa presa pode produzir uma espécie de 'déficit de cidadania', no qual direitos reconhecidos juridicamente não se convertem em serviços efetivos.

A dignidade, portanto, não pode ser tratada como argumento meramente retórico. Ela exige consequências institucionais. Se uma unidade prisional não possui água potável, atendimento de saúde ou condições sanitárias mínimas, a discussão não começa pela conveniência administrativa de investir. Começa pela identificação da obrigação constitucional e pela análise de como o Estado deve cumpri-la dentro de um planejamento financeiramente responsável.

O mínimo existencial também não deve ser utilizado de maneira absoluta e descontextualizada. A expansão indiscriminada de pretensões individuais pode gerar desigualdade distributiva, como alerta a literatura sobre judicialização. O desafio consiste em conciliar proteção individual e justiça distributiva. Em matéria carcerária, isso favorece soluções estruturais e coletivas, capazes de beneficiar grupos inteiros e enfrentar as causas da violação, em vez de produzir apenas decisões isoladas.

4 ESCASSEZ DE RECURSOS, ORÇAMENTO PÚBLICO E DEVER DE COMPROVAÇÃO

O orçamento público é instrumento jurídico e político de definição de prioridades. A Constituição não o trata como simples planilha contábil, mas como parte da estrutura de realização das finalidades estatais. Quando um direito fundamental depende de políticas públicas, a decisão sobre alocação de recursos influencia diretamente o grau de efetividade constitucional.

Wang (2008) demonstra que o debate sobre custos dos direitos não pode ser separado do debate sobre prioridades. A escassez significa que escolhas são inevitáveis; entretanto, escolher implica justificar por que determinado gasto recebe prioridade em detrimento de outro. Por isso, a pergunta juridicamente relevante não é apenas se existe dinheiro, mas como os recursos foram distribuídos, quais alternativas foram examinadas e quais direitos foram considerados prioritários.

A alegação genérica de insuficiência orçamentária é especialmente problemática quando não apresenta dados. Para ser juridicamente relevante, a reserva do possível deveria vir acompanhada de elementos que permitam controle: orçamento autorizado, empenhos, liquidações, despesas realizadas, recursos vinculados, transferências, fundos específicos, cronogramas e indicadores de execução. Sem transparência, o argumento transforma-se em afirmação não falsificável.

No sistema prisional, a análise deve considerar ainda o Fundo Penitenciário Nacional, as transferências intergovernamentais e a capacidade de execução dos estados. A literatura recente sobre políticas penitenciárias indica que não basta disponibilizar recursos; é necessário possuir capacidade administrativa e coordenação institucional para convertê-los em políticas efetivas. Ferreira (2026) identifica, na trajetória da política penitenciária, uma crescente complexificação dos arranjos institucionais, mas também dificuldades persistentes de coordenação.

Isso demonstra que a crise carcerária possui uma dimensão de capacidade estatal. Um governo pode ter orçamento e, ainda assim, não conseguir executar uma política por falhas de planejamento, projetos, licitação, fiscalização, contratação de pessoal ou coordenação entre órgãos. Nesses casos, o problema não é estritamente financeiro. A reserva do possível não pode encobrir deficiência de gestão.

Outro aspecto é a diferença entre insuficiência absoluta e insuficiência produzida

por escolhas anteriores. Se o Estado destina recursos relevantes a finalidades de baixa prioridade constitucional e, posteriormente, alega ausência de recursos para garantir condições mínimas de custódia, a justificativa deve ser examinada com maior rigor. Não se trata de o Judiciário elaborar o orçamento em lugar do Executivo, mas de verificar se a decisão administrativa respeitou as prioridades constitucionais.

Portella e Silva (2022), ao estudarem o financiamento da saúde pública, mostram que a análise da escassez precisa observar a distribuição dos recursos entre os entes federativos. O problema pode não ser ausência global de recursos, mas desigualdade na distribuição, capacidade arrecadatória ou estrutura de financiamento. Essa conclusão é transferível ao sistema prisional: responsabilidades compartilhadas exigem mecanismos de cooperação e coordenação.

Em síntese, a reserva do possível deveria ser submetida a um ônus argumentativo qualificado. Quanto mais grave a violação e quanto mais diretamente ela atingir o núcleo essencial de um direito, maior deve ser a exigência de prova sobre a impossibilidade. A simples referência a 'limitações orçamentárias' não satisfaz esse ônus.

5 JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SEPARAÇÃO DE PODERES

A judicialização das políticas públicas tornou-se fenômeno relevante no constitucionalismo brasileiro. A Constituição ampliou o acesso à Justiça e conferiu força normativa aos direitos fundamentais, fazendo com que omissões administrativas e legislativas pudessem ser submetidas ao controle jurisdicional. O fenômeno não significa, por si só, ativismo judicial nem substituição do Executivo pelo Judiciário.

Barreiro e Furtado (2015) demonstram que a judicialização pode ser compreendida como elemento que se insere no ciclo das políticas públicas. Quando uma política falha na implementação, a demanda pode chegar ao Judiciário; a decisão judicial, por sua vez, passa a produzir efeitos sobre a própria política. Essa leitura é útil para o sistema penitenciário porque permite compreender que processos judiciais podem revelar falhas sistêmicas de implementação.

A judicialização apresenta vantagens e riscos. De um lado, oferece proteção a pessoas que não conseguem obter administrativamente uma prestação constitucionalmente devida. De outro, decisões individuais podem privilegiar quem tem maior acesso à Justiça e produzir alocação desigual de recursos. O problema não é

simplesmente decidir entre judicialização e não judicialização, mas desenvolver critérios para que o controle judicial seja eficaz e distributivamente responsável.

Em matéria penitenciária, a dimensão estrutural do problema favorece soluções coletivas. Uma decisão que determina apenas a construção de uma cela ou a transferência de uma pessoa pode resolver o caso individual sem modificar a estrutura que produz a violação. Por isso, decisões estruturais, planos de cumprimento, monitoramento e cooperação interinstitucional podem ser mais adequados.

O princípio da separação de poderes não impede o controle judicial da administração. Ele distribui competências e exige respeito aos espaços institucionais próprios. Entretanto, não pode ser convertido em argumento para impedir qualquer controle sobre omissões inconstitucionais. Quando o Executivo não cumpre dever constitucional, o Judiciário exerce função de garantia, não necessariamente função administrativa.

Esse entendimento é compatível com a análise de Carvalho (2020), segundo a qual o controle judicial das políticas públicas pode proteger direitos sem substituir integralmente os poderes responsáveis pela formulação e execução. O desafio está em calibrar a intervenção. O Judiciário deve determinar resultados constitucionalmente necessários e fiscalizar a razoabilidade do caminho escolhido, evitando assumir tarefas técnicas que dependem de conhecimento especializado da administração.

A literatura também recomenda considerar as consequências distributivas. Wang (2008) mostra que decisões sobre direitos sociais podem produzir efeitos sobre outras políticas. Em um sistema de recursos limitados, a proteção de um direito não pode ser pensada como se não houvesse custos. O correto, porém, é incorporar esses custos à fundamentação, e não utilizá-los para negar previamente a possibilidade de proteção.

Assim, uma decisão judicial bem fundamentada em matéria penitenciária deve perguntar: qual direito foi violado? Qual o nível de gravidade? Qual é a obrigação constitucional correspondente? A Administração apresentou diagnóstico e plano? Existem alternativas menos gravosas? A medida pode ser universalizada? Há impacto sobre outras políticas? Qual é o cronograma de implementação? Como será monitorado o cumprimento? Essas perguntas tornam o controle mais racional e reduzem o risco de decisões meramente simbólicas.

6 A CRISE CARCERÁRIA BRASILEIRA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

A crise carcerária brasileira deve ser compreendida como problema estrutural de política pública. O ponto não é apenas que faltam vagas ou equipamentos; é que diferentes decisões estatais, tomadas ao longo do tempo, produziram um sistema que concentra vulnerabilidades e transfere para o interior das unidades prisionais problemas que poderiam ser enfrentados antes do encarceramento. Ferreira (2026), ao reconstruir a trajetória da política penitenciária entre 1976 e 2018, identifica a complexificação dos arranjos institucionais e a alternância entre crises e reformas. O dado é importante porque revela que a dificuldade não está somente no financiamento, mas também na continuidade, na coordenação e na capacidade de implementação.

Soares Filho e Bueno (2016) descrevem o sistema prisional como espaço de profundas vulnerabilidades e iniquidades, relacionando superlotação, condições arquitetônicas precárias, saúde e perfil social da população custodiada. O estudo sustenta a necessidade de políticas intersetoriais, o que reforça a tese de que a questão penitenciária não pertence exclusivamente ao campo da segurança pública.

A revisão de Souza, Madeira e Juliano (2026) oferece importante atualização. Ao mapear 45 estudos, os autores mostram que a pesquisa sobre políticas prisionais vem se consolidando, mas permanece marcada por desafios de coordenação, avaliação e integração entre campos de conhecimento.

A conclusão de que levar as prisões para dentro das políticas públicas é essencial ajuda a reorganizar o próprio problema jurídico: o cárcere deve ser tratado como espaço de implementação de direitos.

Ferreira (2026), ao reconstruir a trajetória da política penitenciária entre 1976 e 2018, identifica diferentes períodos de institucionalização e concentração, mostrando como Executivo, Legislativo, Judiciário e órgãos de controle passaram a interagir de maneira mais intensa. A autora também registra que decisões do Supremo Tribunal Federal passaram a enfrentar temas como responsabilidade estatal, direitos das pessoas presas e obrigações do Executivo.

A superlotação é, nesse contexto, consequência e causa. É consequência de políticas de encarceramento, uso da prisão provisória, expansão penal e deficiência de alternativas. Ao mesmo tempo, produz novas violações: aumenta conflitos, dificulta atendimento médico, reduz possibilidades de educação e trabalho, agrava condições sanitárias e compromete a segurança dos próprios servidores.

A prisão provisória merece atenção especial. A presunção de inocência exige que

a cautela seja excepcional e fundamentada. Quando a prisão antes do julgamento se torna mecanismo rotineiro, o sistema passa a utilizar a privação de liberdade como antecipação prática da pena. O resultado é aumento da população carcerária sem correspondente expansão de estrutura, serviços e pessoal.

A crise também é alimentada por legislação e práticas institucionais. Ferreira (2026) registra períodos de intensa produção normativa com aumento de penalização. Isso mostra que políticas penitenciárias não podem ser analisadas isoladamente das decisões de política criminal. Não existe capacidade penitenciária capaz de acompanhar indefinidamente uma política de expansão do encarceramento sem produzir déficits estruturais.

Portanto, construir presídios pode ser necessário em determinados contextos, mas não constitui política suficiente. A solução estrutural exige atuar também sobre a entrada, permanência e saída do sistema: critérios de prisão cautelar, alternativas penais, duração dos processos, revisão de prisões, remição, educação, trabalho, saúde, preparação para o egresso e redução da reincidência.

7 SUPERLOTAÇÃO, SAÚDE E INTEGRIDADE DA PESSOA PRESA

A saúde penitenciária constitui exemplo particularmente claro da insuficiência da reserva do possível como argumento absoluto. A pessoa presa não escolhe o serviço de saúde que utilizará, não pode sair da unidade em busca de outro profissional e depende das autorizações administrativas para deslocamentos. A responsabilidade estatal, portanto, é direta e intensificada.

Soares Filho e Bueno (2016) mostram que as unidades prisionais apresentam riscos sanitários importantes e que a população privada de liberdade possui necessidades específicas. O estudo enfatiza a integração com o Sistema Único de Saúde e aponta que a ausência de informação e articulação entre os sistemas pode gerar subnotificação e dificultar o planejamento.

Carvalho et al. (2021), ao estudar a judicialização da saúde, identificam o conflito entre proteção do mínimo existencial e alegações de limitação financeira. O resultado é útil para o cárcere porque demonstra que o problema não é exclusivamente jurídico: decisões judiciais podem indicar falhas de políticas públicas e gerar informações para sua reformulação.

A saúde penitenciária também apresenta dimensão coletiva. Doenças

transmissíveis, condições sanitárias inadequadas e tratamentos interrompidos não permanecem necessariamente dentro das unidades. Familiares, servidores e pessoas que transitam pelo sistema conectam o ambiente prisional à comunidade. Assim, investir em saúde prisional é também política de saúde pública.

O estudo de Nascimento e Bandeira destaca que o superencarceramento e as condições precárias dificultam a promoção da saúde e exigem atuação intersetorial. A saúde não pode ser separada da segurança, da arquitetura prisional, da alimentação, da higiene, da saúde mental, da formação dos profissionais e da continuidade do cuidado após a libertação.

A insuficiência de recursos humanos é outro componente. Uma política de saúde pode existir formalmente e não funcionar porque não há equipes, escolta, transporte, equipamentos ou integração com a rede externa. Isso reforça a necessidade de diferenciar norma, política e implementação. A existência de uma política pública no papel não prova sua efetividade.

Em situações de risco grave, a resposta estatal deve observar prevenção. O custo de atendimento tardio, hospitalização emergencial e agravamento de doenças pode ser superior ao custo de atenção primária. A racionalidade econômica, portanto, não conduz necessariamente à redução do investimento; pode conduzir à sua antecipação.

A reserva do possível, nesse cenário, deve ser usada para ordenar a implementação e definir prioridades técnicas, não para justificar a ausência de assistência. A decisão administrativa deve demonstrar como os recursos serão empregados, quais grupos são prioritários, quais indicadores serão monitorados e qual o prazo para superar os déficits.

8 MULHERES, GRUPOS VULNERÁVEIS E IGUALDADE MATERIAL

O sistema penitenciário não é homogêneo. Mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas com doenças crônicas, pessoas LGBTQIA+, estrangeiros e outros grupos apresentam necessidades específicas. A igualdade constitucional exige que diferenças relevantes sejam consideradas na formulação e implementação das políticas.

O estudo sobre programas de reinserção social de egressos mostra que, apesar da existência de iniciativas públicas e não governamentais, ainda são limitados os programas que incorporam efetivamente a dimensão de gênero. A pesquisa evidencia que mulheres privadas de liberdade frequentemente acumulam vulnerabilidades anteriores

ao encarceramento e que essas condições podem ser agravadas pela prisão.

Essa constatação possui relação direta com a reserva do possível. Se uma política pública universal ignora necessidades específicas, a alegação de que 'todos recebem o mesmo' não basta para demonstrar igualdade. A distribuição equitativa pode exigir tratamentos diferenciados e investimentos adicionais.

As desigualdades internas do sistema prisional exigem uma leitura que vá além da categoria genérica de pessoa presa. Mulheres, pessoas com necessidades específicas de saúde, idosos, pessoas com deficiência e outros grupos vulneráveis podem enfrentar riscos adicionais quando políticas e estruturas são desenhadas para um usuário prisional abstrato. A igualdade material, nesse campo, exige diferenciação legítima, planejamento e serviços adequados às necessidades concretas. O custo dessa adaptação não pode ser tratado como argumento para a invisibilidade dessas pessoas.

A dimensão de gênero também aparece na saída da prisão. Programas de educação e trabalho precisam considerar as barreiras que as mulheres enfrentam no mercado e as responsabilidades familiares. A política penitenciária não termina com a porta de saída; o egresso precisa encontrar condições mínimas para reconstruir sua vida.

A igualdade material também recomenda políticas específicas para pessoas presas provisoriamente. A mistura indiscriminada de presos provisórios e condenados pode gerar consequências graves e contraria

a lógica de que a prisão cautelar possui natureza distinta da pena. A gestão penitenciária deve ser sensível à situação jurídica de cada pessoa.

Portanto, a análise de custos deve incorporar custos de diferenciação legítima. O fato de uma política específica ser mais cara não a torna dispensável. Se a Constituição ou a lei reconhecem uma necessidade especial, o orçamento deve refletir essa prioridade.

9 O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO DIANTE DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

A jurisprudência constitucional brasileira passou a reconhecer a dimensão estrutural da crise penitenciária. A ADPF 347 tornou-se marco nesse processo ao discutir a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional. Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal enfrentou temas relacionados à realização de obras, responsabilidade estatal e condições de cumprimento de pena.

A trajetória identificada por Ferreira (2026) mostra essa mudança institucional. Segundo a autora, a partir de determinado momento o STF passou a ocupar posição mais ativa na agenda penitenciária, com decisões relacionadas à integridade física, direitos no cumprimento da pena e obrigações do Executivo. Esse movimento não elimina a separação de poderes, mas redefine os mecanismos de controle constitucional.

O reconhecimento de um problema estrutural modifica a natureza da resposta judicial. Se a violação decorre de falha sistêmica, decisões individuais sucessivas podem ser insuficientes. É necessário considerar planos, metas, indicadores, prazos e responsabilidades. A atuação judicial pode exigir que o Executivo apresente diagnóstico e plano de superação, mantendo a implementação sob responsabilidade administrativa.

O controle estrutural também permite enfrentar a reserva do possível com maior racionalidade. Em vez de simplesmente determinar uma despesa imediata, o Judiciário pode exigir demonstração das limitações, apresentação de alternativas e cronograma. Assim, orçamento e direitos deixam de ser polos excludentes e passam a ser integrados no processo decisório.

O RE 592.581, citado na literatura recente sobre a política penitenciária, constitui referência importante porque reconheceu a possibilidade de determinação judicial de medidas destinadas a assegurar condições adequadas de custódia. O precedente demonstra que a separação de poderes não impede providências judiciais quando a omissão estatal compromete direitos fundamentais.

A atuação judicial, contudo, precisa evitar dois extremos. O primeiro é a autocontenção absoluta, que transforma direitos fundamentais em promessas sem remédio. O segundo é a administração judicial

permanente, na qual decisões substituem planejamento técnico e gestão cotidiana. O equilíbrio está na definição de resultados constitucionais, fiscalização, transparência e participação institucional.

Cacicedo, Machado e Cabral (2025) ampliam esse debate ao examinar a atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Complexo do Curado. O estudo mostra que decisões internacionais podem exigir respostas específicas diante de condições desumanas e que a efetivação dessas medidas enfrenta resistências institucionais. A questão revela que a crise carcerária também está submetida a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

A intervenção judicial em matéria penitenciária é inevitável em um Estado constitucional que reconhece direitos exigíveis. A questão relevante, porém, é definir como essa intervenção deve ocorrer. Barreiro e Furtado (2015) mostram que a judicialização pode ser compreendida como parte do próprio ciclo de políticas públicas. Isso significa que a decisão judicial não encerra o problema: ela ingressa em um processo institucional no qual diagnóstico, formulação, implementação, monitoramento e revisão continuam sendo necessários.

O Brasil integra sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos e assumiu compromissos que alcançam a situação das pessoas privadas de liberdade. A interpretação constitucional da execução penal deve, portanto, dialogar com tratados e decisões internacionais pertinentes, especialmente quando a realidade brasileira demonstra violações estruturais.

As Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos, conhecidas como Regras de Nelson Mandela, estabelecem parâmetros relacionados à dignidade, saúde, higiene, disciplina e tratamento das pessoas encarceradas. Embora instrumentos internacionais tenham diferentes naturezas jurídicas, eles contribuem para a interpretação dos deveres estatais e para a definição de padrões mínimos.

A jurisprudência da Corte Interamericana também tem produzido efeitos relevantes. O estudo de Cacicedo, Machado e Cabral (2025) demonstra como o caso do Complexo do Curado levou a medidas voltadas à redução dos efeitos da superlotação e à proteção da dignidade. A resistência institucional relatada pelos autores mostra que reconhecer um direito é diferente de implementá-lo.

A dimensão internacional também reforça a ideia de que a escassez não pode ser utilizada sem limites. Obrigações convencionais e constitucionais formam um conjunto normativo que deve orientar o planejamento estatal. Se o Estado assumiu a custódia de pessoas e reconheceu determinados padrões de tratamento, sua execução orçamentária deve ser compatibilizada com esses compromissos.

Isso não significa que tratados internacionais determinem automaticamente valores orçamentários ou projetos específicos. O que eles fazem é estabelecer limites e objetivos. Cabe aos órgãos nacionais definir os meios de implementação, desde que respeitados os resultados mínimos exigidos pelos direitos humanos.

A responsabilidade internacional possui ainda função preventiva. A existência

de decisões e recomendações internacionais pode servir como indicador de risco para o Estado. Ignorar reiteradamente problemas conhecidos pode ampliar a responsabilidade jurídica e institucional, além de gerar custos reputacionais e financeiros.

Por isso, a política penitenciária deve incorporar os padrões internacionais desde sua fase de planejamento. Não é racional esperar que a violação ocorra, que a questão seja judicializada e que somente depois se iniciem medidas corretivas. A prevenção é constitucionalmente preferível e economicamente mais racional.

A proteção da pessoa privada de liberdade também não se encerra nas fronteiras nacionais. O Brasil assumiu compromissos internacionais de direitos humanos que reforçam deveres de proteção da integridade e da dignidade das pessoas sob custódia. A atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos em casos relacionados ao sistema prisional brasileiro demonstra que a questão carcerária pode produzir responsabilidade internacional quando as violações são persistentes e estruturais. Cacicedo, Machado e Cabral (2025), ao examinarem a atuação da Corte no caso do Complexo do Curado, evidenciam como o direito internacional dos direitos humanos interfere na compreensão contemporânea da execução penal brasileira.

A partir do percurso realizado, é possível formular uma compreensão mais precisa da reserva do possível. Ela não deve ser tratada como princípio que autoriza o Estado a fazer ou deixar de fazer qualquer coisa em razão do orçamento. Tampouco deve ser descartada como se a escassez não existisse. Seu papel legítimo é integrar o processo de justificação das escolhas públicas.

Primeiro, a alegação deve ser concreta. O Poder Público precisa identificar qual prestação é solicitada, qual é o custo estimado, quais recursos existem, quais recursos estão vinculados, quais alternativas foram avaliadas e quais outras obrigações poderiam ser afetadas. Segundo, deve demonstrar que a impossibilidade não resulta de simples falta de planejamento ou de escolha arbitrária.

Terceiro, deve considerar a urgência e a gravidade do direito. Uma deficiência que ameaça a vida ou a integridade física possui prioridade sobre prestações de menor essencialidade. Quarto, deve apresentar plano de implementação quando a execução imediata integral não for possível. A impossibilidade momentânea não deve transformar-se em inércia indefinida.

Quinto, a justificativa deve ser submetida a controle. Transparência, participação,

órgãos de fiscalização, Ministério Público, Defensoria Pública, tribunais de contas e Judiciário possuem papéis complementares. O controle não deve se limitar a perguntar se existe dotação, mas se o gasto é compatível com as prioridades constitucionais e se a política está produzindo resultados.

Sexto, a alegação deve considerar a universalização. Se a concessão de determinada prestação individualizada não puder ser estendida a pessoas em situação equivalente sem comprometer o sistema, a decisão precisa incorporar essa dimensão. Barreiro e Furtado (2015) chamam atenção justamente para o risco de desigualdade produzido por demandas individuais.

Sétimo, a reserva do possível deve dialogar com a eficiência. Gastar mais não significa necessariamente gastar melhor. A superação da crise prisional depende de políticas que produzam resultados: redução de superlotação, melhoria de saúde, ampliação de educação e trabalho, redução de reincidência, fortalecimento de alternativas penais e melhoria da gestão.

O modelo proposto pode ser resumido em uma sequência: identificar o direito; identificar o dever estatal; diagnosticar a violação; quantificar a necessidade; verificar recursos e alternativas; justificar a prioridade; estabelecer cronograma; monitorar resultados; e revisar a política. Essa sequência evita tanto o voluntarismo judicial quanto o formalismo administrativo.

Em outras palavras, a reserva do possível deveria aumentar a qualidade da fundamentação estatal, e não reduzir a responsabilidade estatal. Quanto mais complexa a política e maior o custo, maior a necessidade de planejamento. Quanto mais essencial o direito, maior a exigência de prioridade e transparência.

A responsabilidade administrativa não se esgota na elaboração de planos. É preciso articular planejamento, orçamento, execução e avaliação. No federalismo brasileiro, a política penitenciária envolve diferentes níveis de governo e múltiplos órgãos. A ausência de coordenação pode produzir desperdício mesmo quando existem recursos disponíveis. A experiência analisada por Portella e Silva (2022), embora centrada no financiamento da saúde, é útil por demonstrar que a efetividade de direitos depende da arquitetura federativa e da capacidade de transformar recursos em serviços públicos efetivos.

A crise penitenciária envolve múltiplos níveis federativos e institucionais. A União exerce funções de coordenação e financiamento; os estados e o Distrito Federal possuem responsabilidades centrais na gestão das unidades; municípios participam especialmente

de políticas de saúde e assistência; o

Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, tribunais de contas e órgãos de controle exercem funções específicas.

Ferreira (2026) mostra que a política penitenciária passou por processo de diversificação de instrumentos e crescente interação entre órgãos. Entretanto, a existência de muitos atores não garante coordenação. Pode ocorrer fragmentação: cada instituição executa sua competência sem que exista um plano comum com metas compartilhadas.

Souza, Madeira e Juliano (2026) também identificam a importância das relações federativas, da capacidade estatal e da implementação. A literatura sugere que a política penitenciária precisa ser pensada como arranjo institucional. Isso implica definir quem faz o quê, com quais recursos, em qual prazo e mediante quais indicadores.

A reserva do possível precisa ser examinada nesse ambiente. Um ente federativo não pode simplesmente atribuir a outro a responsabilidade sem demonstrar a divisão legal de competências. Ao mesmo tempo, a cooperação não pode ser confundida com transferência indefinida de responsabilidade. É necessário criar mecanismos de coordenação, repasse e monitoramento.

O planejamento deve ser plurianual. A construção de uma unidade, contratação de profissionais ou implantação de uma rede de saúde não se resolve em poucos dias. Por isso, a política penitenciária precisa ser incorporada aos instrumentos de planejamento e orçamento, com metas verificáveis.

Também é indispensável avaliar a execução. Um orçamento aprovado não é sinônimo de política implementada. Indicadores como taxa de ocupação, tempo médio de permanência, número de presos provisórios, cobertura de saúde, acesso à educação e trabalho, incidentes de violência e reincidência podem auxiliar na avaliação.

O planejamento deve ainda considerar o custo de longo prazo. A construção de vagas sem políticas de redução da entrada pode produzir apenas expansão contínua da estrutura. A alternativa mais racional pode ser combinar investimento em infraestrutura com medidas de desencarceramento responsável e fortalecimento das políticas de reinserção.

13 ALTERNATIVAS À LÓGICA DE EXPANSÃO PERMANENTE DO CÁRCERE

A resposta à crise não pode ser exclusivamente aumentar o número de vagas. A experiência brasileira demonstra que expansão física, isoladamente, não resolve o problema

quando o fluxo de entrada permanece elevado. O investimento em infraestrutura deve ser articulado a medidas de racionalização do uso da prisão.

Soares Filho e Bueno (2016) apontam alternativas penais, audiências de custódia e medidas de redução da população provisória como componentes importantes de uma estratégia de enfrentamento. Essas medidas precisam ser aplicadas com critérios de segurança, proporcionalidade e proteção da sociedade, evitando tanto o encarceramento automático quanto a liberação sem acompanhamento.

A justiça restaurativa e outras formas de resolução de conflitos podem contribuir em situações juridicamente adequadas. Não se trata de abolir a resposta penal, mas de reservar a privação de liberdade para situações nas quais ela seja necessária e proporcional. A prisão deve ser instrumento de ultima ratio, especialmente quando seus efeitos produzem danos sociais que dificultam a reinserção.

Políticas de educação e trabalho durante o cumprimento da pena também possuem função preventiva. A ausência de perspectivas após a libertação pode contribuir para a reincidência. Investimentos em capacitação profissional, documentação civil, acesso a serviços públicos, saúde mental, moradia e emprego devem ser pensados como parte da política de segurança pública.

Os programas para egressos precisam receber especial atenção. O estudo sobre reinserção social mostra que existem iniciativas no país, mas sua cobertura é desigual e muitas não incorporam adequadamente as especificidades de gênero. A transição entre prisão e liberdade deve ser planejada antes da saída, com articulação entre serviços intramuros e externos.

Uma política penitenciária racional precisa, portanto, atuar sobre três momentos: entrada, permanência e saída. Na entrada, devem ser fortalecidas medidas cautelares adequadas e alternativas penais. Durante a permanência, devem ser garantidos direitos e oportunidades de reinserção. Na saída, deve existir suporte para reconstrução de vínculos sociais e econômicos.

Essa abordagem também modifica o debate orçamentário. Em vez de comparar apenas o custo de uma vaga com o custo de uma alternativa, deve-se considerar o ciclo completo: construção, manutenção, pessoal, saúde, segurança, processos, reincidência e custos sociais. A decisão economicamente racional é aquela que produz melhores resultados constitucionais ao longo do tempo.

A partir da literatura examinada, propõe-se que o controle da reserva do possível no sistema prisional seja orientado por dez parâmetros: (1) essencialidade do direito atingido; (2) gravidade e extensão da violação; (3) demonstração financeira verificável; (4) capacidade administrativa; (5) existência de alternativas menos gravosas; (6) impacto distributivo e possibilidade de universalização; (7) planejamento e cronograma de implementação; (8) transparência, participação e mecanismos de controle; (9) prevenção de danos e redução da reincidência; e (10) compatibilidade com as obrigações internacionais de direitos humanos. Esses critérios não eliminam a discricionariedade administrativa, mas reduzem o espaço para justificativas genéricas.

Com base na literatura analisada, propõe-se um conjunto de parâmetros que pode ser utilizado pela Administração Pública e pelo Poder Judiciário na avaliação da reserva do possível em matéria penitenciária.

Primeiro parâmetro: essencialidade do direito. Deve-se verificar se a pretensão envolve vida, integridade física, saúde, alimentação, água, higiene, segurança ou outro componente do núcleo mínimo de dignidade. Quanto maior a essencialidade, maior a exigência de proteção imediata.

Segundo parâmetro: gravidade da violação. Violações individuais e episódicas exigem resposta distinta de violações generalizadas e persistentes. Quanto mais estrutural o problema, maior a necessidade de solução coletiva e planejamento.

Terceiro parâmetro: demonstração financeira. A Administração deve apresentar dados objetivos sobre receitas, despesas, dotações, empenhos, execução, transferências e alternativas. Alegações abstratas devem ser consideradas insuficientes.

Quarto parâmetro: capacidade administrativa. Deve-se investigar se a dificuldade é realmente financeira ou decorre de incapacidade de gestão. Se o problema for administrativo, a resposta deve incluir capacitação, reorganização, contratação ou melhoria de processos.

Quinto parâmetro: alternativas. Antes de alegar impossibilidade, devem ser examinadas medidas menos custosas e igualmente eficazes. A construção de novas vagas, por exemplo, deve ser comparada com alternativas penais, melhoria de fluxo processual e políticas de redução da população provisória.

Sexto parâmetro: universalização e igualdade. A solução para um indivíduo deve ser analisada em relação às pessoas que se encontram em situação equivalente. Isso reduz o risco de decisões que beneficiem apenas aqueles que conseguem acessar o Judiciário.

Sétimo parâmetro: planejamento temporal. Se a execução imediata não for possível, deve existir cronograma, metas intermediárias e mecanismos de acompanhamento. A ausência de prazo transforma a política de implementação progressiva em promessa indeterminada.

Oitavo parâmetro: controle e participação. Conselhos, Ministério Público, Defensoria, órgãos de controle, sociedade civil e pessoas afetadas devem participar, dentro de suas competências, do acompanhamento das medidas.

Nono parâmetro: prevenção. O Estado deve demonstrar não apenas como pretende corrigir a violação atual, mas como evitará sua repetição. Em matéria carcerária, isso significa enfrentar o fluxo de entrada e não apenas a insuficiência de vagas.

Décimo parâmetro: responsabilidade internacional. Tratados, decisões e padrões internacionais devem integrar o diagnóstico e a avaliação da política. O Brasil não pode formular sua política penitenciária ignorando obrigações internacionais de direitos humanos.

15 DISCUSSÃO: ENTRE A RESPONSABILIDADE FISCAL E A RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL

Uma das contribuições centrais do debate sobre reserva do possível é impedir uma visão ingênua de direitos sem custos. Toda política pública envolve recursos, escolhas e consequências. Entretanto, reconhecer esse fato não significa aceitar que a contabilidade pública seja superior à Constituição. O desafio consiste em construir uma racionalidade na qual responsabilidade fiscal e responsabilidade constitucional sejam complementares.

A responsabilidade fiscal exige planejamento, transparência, equilíbrio e eficiência. A responsabilidade constitucional exige respeito aos direitos, prioridades e deveres de proteção. Quando bem compreendidas, ambas convergem: uma política planejada reduz desperdícios e previne crises; uma política orientada por direitos direciona recursos para finalidades constitucionalmente relevantes.

O problema surge quando o argumento fiscal é utilizado de forma seletiva. Se a administração encontra recursos para determinadas prioridades e não consegue demonstrar por que direitos fundamentais foram relegados, a reserva do possível perde força. A escassez deve ser geral ou concretamente relacionada à prestação; não pode ser presumida apenas porque o orçamento é limitado.

A literatura da SciELO analisada demonstra que o tema é mais complexo do que uma

disputa entre Poder Público e cidadão. Wang (2008) chama atenção para efeitos distributivos; Barreiro e Furtado (2015) mostram a inserção da judicialização no ciclo de políticas; Carvalho (2020) enfatiza políticas públicas como concretização dos direitos; Portella e Silva (2022) demonstram a importância da estrutura federativa do financiamento; Vieira (2023) evidencia efeitos distributivos da judicialização da saúde; e os estudos penitenciários recentes mostram que implementação, coordenação e capacidade estatal são decisivos.

A literatura examinada converge para uma conclusão que merece ser explicitada: a reserva do possível não precisa ser descartada para que os direitos fundamentais sejam levados a sério. O que precisa ser abandonado é seu uso como argumento de encerramento. Em uma ordem constitucional, a escassez deve iniciar uma conversa institucional sobre prioridades, alternativas e cronogramas; não pode interrompê-la com a simples frase de que o Estado não possui recursos.

No cárcere, essa reconstrução é urgente. A pessoa privada de liberdade está em uma posição de dependência que torna especialmente grave a omissão estatal. A alegação de impossibilidade deve ser analisada considerando que o próprio Estado criou a situação de custódia e assumiu a responsabilidade por sua manutenção.

A crítica central permanece válida quando dirigida à utilização automática da reserva do possível. O refinamento proposto neste artigo, porém, evita transformar essa crítica em outra simplificação. Não é suficiente afirmar que a escassez nunca pode limitar políticas públicas; também não é aceitável afirmar que qualquer dificuldade financeira justifica a não realização de direitos. O critério juridicamente mais consistente está entre esses extremos: a restrição deve ser demonstrada, proporcional e compatível com o núcleo constitucional do direito.

Tampouco seria correto atribuir ao Poder Judiciário a tarefa de resolver sozinho a crise carcerária. A judicialização pode interromper violações, exigir planos e impor transparência, mas não substitui a administração pública nem o processo político de definição de prioridades. O Judiciário controla a constitucionalidade da ação e da omissão; Executivo e Legislativo permanecem responsáveis pela formulação e execução das políticas. A solução sustentável depende da cooperação institucional, com responsabilidades claramente distribuídas.

O investimento penitenciário, por fim, não deve ser avaliado apenas pela quantidade de vagas construídas. Uma unidade nova pode reproduzir antigos problemas se não houver pessoal, saúde, educação, trabalho, assistência jurídica, gestão de segurança

e mecanismos de reinserção. A medida de sucesso deve ser mais exigente: redução da superlotação, proteção da integridade, diminuição da violência, acesso efetivo a serviços e preparação para o retorno à sociedade. Isso desloca a política penitenciária de uma lógica de expansão física para uma lógica de efetividade.

16 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa demonstrou que a reserva do possível ocupa posição legítima, mas não ilimitada, no debate sobre direitos fundamentais. A escassez é uma realidade que exige escolhas públicas; o que não se segue daí é a possibilidade de suspender indefinidamente direitos constitucionais. O argumento financeiro tem peso jurídico quando é concreto, transparente e relacionado a alternativas reais. Fora dessas condições, tende a funcionar como justificativa retórica para a inércia.

No sistema prisional, essa conclusão assume força especial. A pessoa privada de liberdade permanece titular de direitos fundamentais e encontra-se sob custódia direta do Estado. A restrição da liberdade não elimina a dignidade humana, a integridade física e moral, o direito à saúde, à alimentação, à higiene, à educação, ao trabalho e às demais garantias reconhecidas pelo ordenamento. Ao contrário, a custódia intensifica a responsabilidade pública.

A literatura da SciELO utilizada neste estudo reforça a necessidade de compreender o sistema prisional como política pública. Os trabalhos analisados apontam problemas de implementação, coordenação institucional, saúde, vulnerabilidade, reinserção social e judicialização. Ferreira (2026) mostra a complexidade dos arranjos da política penitenciária; Souza, Madeira e Juliano (2026) identificam a centralidade da implementação na produção acadêmica recente; Soares Filho e Bueno (2016) evidenciam vulnerabilidades da população prisional; e Nascimento e Bandeira (2018) destacam os danos produzidos pelo encarceramento e a necessidade de atuação intersetorial.

A judicialização desempenha papel relevante nesse cenário. Quando o Estado falha na implementação de direitos, o Poder Judiciário pode atuar como instância de garantia. Contudo, a intervenção deve ser proporcional, fundamentada e sensível às consequências distributivas. Em problemas estruturais, soluções coletivas, planos de cumprimento, metas e monitoramento tendem a ser mais adequados que respostas fragmentadas.

Conclui-se, portanto, que a reserva do possível deve ser tratada como ônus argumentativo. O Estado que a invoca precisa demonstrar a impossibilidade alegada, apresentar dados, indicar as prioridades que justificam a escolha, considerar alternativas e, quando a realização imediata não for possível, estabelecer um horizonte temporal verificável. Quanto mais essencial o direito e mais grave a violação, mais intenso deve ser esse dever de justificação.

A contribuição propositiva do artigo está na formulação de dez parâmetros para o controle da reserva do possível no sistema prisional: essencialidade, gravidade, demonstração financeira, capacidade administrativa, alternativas, impacto distributivo, planejamento temporal, transparência e participação, prevenção e responsabilidade internacional. A proposta busca aproximar duas exigências que não deveriam ser tratadas como rivais: racionalidade no uso dos recursos públicos e efetividade dos direitos fundamentais.

O enfrentamento da crise carcerária exige, ainda, superar a ideia de que a expansão do encarceramento é a principal resposta estatal. Construir vagas pode ser necessário em situações determinadas, mas não resolve as causas da superlotação. É preciso reduzir o uso inadequado da prisão cautelar, fortalecer alternativas penais, melhorar a gestão, ampliar serviços de saúde, educação e trabalho, qualificar a preparação para a liberdade e criar condições reais de reinserção. A política penitenciária precisa atuar sobre a entrada, a permanência e a saída do sistema.

Por fim, a dignidade da pessoa presa não pode ser condicionada à conveniência administrativa. A Constituição impõe deveres ao Estado, e o orçamento deve funcionar como instrumento de realização desses deveres. A verdadeira questão não é escolher entre orçamento e direitos fundamentais, mas organizar o orçamento para que os direitos fundamentais possam ser efetivamente realizados.

A reserva do possível somente será constitucionalmente legítima quando servir à organização responsável das escolhas públicas, e não à legitimação da inércia. No contexto carcerário, a pergunta decisiva não é se o Estado consegue explicar por que determinada política não foi executada, mas se consegue demonstrar que adotou medidas razoáveis para cumprir seus deveres. Direitos fundamentais não eliminam a realidade orçamentária; exigem que o orçamento seja planejado e executado de modo compatível com a Constituição.

REFERÊNCIAS

- BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 293-314, 2015. DOI: 10.1590/0034-7612126144.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF, 1984.
- CACICEDO, Patrick; MACHADO, Érica Babini Lapa do Amaral; CABRAL, Maria Luiza
- Maranhão Dias. A Corte Interamericana de Direitos Humanos e a atualização da teoria da execução penal no Brasil: o exemplo do cômputo em dobro. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, v. 11, n. 2, 2025. DOI: 10.22197/rbdpp.v11i2.1134.
- CARVALHO, Eloá Carneiro et al. Judicialização da saúde: reserva do possível e mínimo existencial. *Cogitare Enfermagem*, v. 26, 2021. DOI: 10.5380/ce.v26i0.76406.
- CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 773-794, 2019. DOI: 10.5380/rinc.v6i3.59730.
- FERREIRA, Carolina Cutrupi. Trajetória da política penitenciária nacional (1976-2018): construção e implementação de arranjos institucionais. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, e66305, 2026. DOI: 10.4322/dilemas.v19.n1.66305.
- NASCIMENTO, Lucas Gonzaga do; BANDEIRA, Maria Márcia Badaró. Saúde penitenciária, promoção de saúde e redução de danos do encarceramento: desafios para a prática do psicólogo no sistema prisional. *Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, v. 38, n. spe2, p. 102-116, 2018. DOI: 10.1590/1982-3703000212064.
- PORTELLA, André; SILVA, Carine Santos. Federalismo fiscal, dignidade da pessoa humana e o financiamento da saúde pública no Litoral Sul da Bahia. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 31, n. 4, e200482pt, 2022. DOI: 10.1590/S0104-12902022200482pt.
- SOARES FILHO, Marden Marques; BUENO, Paula Michele Martins Gomes. Demografia, vulnerabilidades e direito à saúde da população prisional brasileira. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 7, p. 1999-2010, 2016. DOI: 10.1590/1413-81232015217.24102015.

SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles de; MADEIRA, Lígia Mori; JULIANO, Maíra Cabral. Estudos sobre políticas prisionais, penitenciárias e de execução penal no Brasil desde a perspectiva das políticas públicas: uma revisão de escopo. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, e67966, 2026. DOI: 10.4322/dilemas.v19.n1.67966.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. Judicialização e direito à saúde no Brasil: uma trajetória de encontros e desencontros. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 57, 2023. DOI: 10.11606/s1518-8787.2023057004579.

WANG, Daniel Wei Liang. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 539-568, 2008. DOI: 10.1590/S1808-24322008000200009.