

Cleber Bianchessi  
Organizador

# **POLÍTICAS PÚBLICAS**

## **Diálogos, Experiências e Desafios**

Vol. 7



# **POLÍTICAS PÚBLICAS**

Diálogos, Experiências e Desafios

Vol. 7






### AVALIAÇÃO, PARECER E REVISÃO POR PARES

Os textos que compõem esta obra foram avaliados por pares e indicados para publicação.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Bibliotecária responsável: Maria Alice Benevidez CRB-1/5889

E26 1.ed.	Políticas públicas: diálogos, experiências e desafios – Vol. 7 [recurso eletrônico] / [org.] Cleber Bianchessi. – 1.ed. – Curitiba-PR, Editora Bagai, 2025, 109p.  Recurso digital.  Formato: e-book  ISBN: 978-65-5368-638-0  1. Políticas Públicas. 2. Diálogos. 3. Experiências.  I. Bianchessi, Cleber.  CDD 370.7 CDU 37.01
10-2025/55	

Índice para catálogo sistemático:  
1. Políticas Públicas - 370

 <https://doi.org/10.37008/978-65-5368-638-0.06.09.24>

Proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem autorização prévia da Editora BAGAI por qualquer processo, meio ou forma, especialmente por sistemas gráficos (impressão), fonográficos, microfílmicos, fotográficos, videográficos, reprográficos, entre outros. A violação dos direitos autorais é passível de punição como crime (art. 184 e parágrafos do Código Penal) com pena de multa e prisão, busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610 de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

Este livro foi composto pela Editora Bagai.



[www.editorabagai.com.br](http://www.editorabagai.com.br)



[/editorabagai](https://www.instagram.com/editorabagai)



[/editorabagai](https://www.facebook.com/editorabagai)



[contato@editorabagai.com.br](mailto:contato@editorabagai.com.br)

**Cleber Bianchessi**  
Organizador

# **POLÍTICAS PÚBLICAS**

Diálogos, Experiências e Desafios

Vol. 7



1.a Edição – Copyright© 2025 dos autores.  
Direitos de Edição Reservados à Editora Bagai.

O conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) respectivo(s) autor(es).  
As normas ortográficas, questões gramaticais, sistema de citações e referencial bibliográfico são prerrogativas de cada autor(es).

---

<i>Editor-Chefe</i>	Prof. Dr. Cleber Bianchessi
<i>Revisão</i>	Os autores
<i>Capa</i>	MARB
<i>Diagramação</i>	Luciano Popadiuk
<i>Conselho Editorial</i>	Dr. Adilson Tadeu Basquerote – UNIDAVI Dr. Anderson Luiz Tedesco – UNOESC Dra. Andréa Cristina Marques de Araújo – CESUPA Dra. Andréia de Bem Machado – UFSC Dra. Andressa Grazielle Brandt – IFC – UFSC Dr. Antonio Xavier Tomo – UPM – MOÇAMBIQUE Dra. Camila Cunico – UFPB Dr. Carlos Alberto Ferreira – UTAD – PORTUGAL Dr. Carlos Luís Pereira – UFES Dr. Claudino Borges – UNIPIAGET – CABO VERDE Dr. Cledione Jacinto de Freitas – UFMS Dra. Clélia Peretti – PUC-PR Dra. Dalia Peña Islas – Universidad Pedagógica Nacional – MÉXICO Dra. Daniela Mendes V da Silva – SEEDUCRJ Dr. Deivid Alex dos Santos – UEL Dra. Denise Rocha – UFU Dra. Elisa Maria Pinheiro de Souza – UEPA Dra. Elisângela Rosemeri Martins – UESCV Dra. Elnora Maria Gondim Machado Lima – UFPI Dr. Ernane Rosa Martins – IFG Dra. Flavia Gaze Bonfim – UFF Dr. Francisco Javier Cortazar Rodríguez – Universidad Guadalajara – MÉXICO Dr. Francisco Odécio Sales – IFCE Dra. Geuciane Felipe Guerin Fernandes – UENP Dr. Hélder Rodrigues Maiunga – ISCED-HUILA – ANGOLA Dr. Helio Rosa Camilo – UFAC Dra. Helisamara Mota Guedes – UFVJM Dr. Humberto Costa – UFPR Dra. Isabel Maria Esteves da Silva Ferreira – IPPortalegre – PORTUGAL Dr. João Hilton Sayeg de Siqueira – PUC-SP Dr. João Paulo Roberti Junior – UFRR Dr. Joao Roberto de Souza Silva – UPM Dr. Jorge Carvalho Brandão – UFC Dr. Jose Manuel Salum Tome, PhD – UCT – Chile Dr. Juan Eligio López García – UCF-CUBA Dr. Juan Martín Ceballos Almeraya – CUIM-MÉXICO Dr. Juliano Milton Kruger – IFAM Dra. Karina de Araújo Dias – SME/PMF Dra. Larissa Warnavin – UNINTER Dr. Lucas Lenin Resende de Assis – UFLA Dr. Luciano Luz Gonzaga – SEEDUCRJ Dra. Luísa Maria Serrano de Carvalho – Instituto Politécnico de Portalegre/CIEP-UE – POR Dr. Luiz M B Rocha Menezes – IFTM Dr. Magno Alexon Bezerra Seabra – UFPB Dr. Marciel Lohmann – UEL Dr. Márcio de Oliveira – UFAM Dr. Marcos A. da Silveira – UFPR Dra. María Caridad Bestard González – UCF-CUBA Dra. Maria Lucia Costa de Moura – UNIP Dra. Marta Alexandra Gonçalves Nogueira – IPLEIRIA – PORTUGAL Dra. Nadja Regina Sousa Magalhães – FOPPE-UFSC/UFPeI Dr. Nicola Andrian – Associação EnARS, ITÁLIA Dra. Patricia de Oliveira – IF BAIANO Dr. Paulo Roberto Barbosa – FATEC-SP Dr. Porfirio Pinto – CIDH – PORTUGAL Dr. Rogério Makino – UNEMAT Dr. Reiner Hildebrandt-Stramann – Technische Universität Braunschweig – ALEMANHA Dr. Reginaldo Peixoto – UEMS Dr. Ricardo Cauica Ferreira – UNITEL – ANGOLA Dr. Ronaldo Ferreira Maganhotto – UNICENTRO Dra. Rozane Zaionz – SME/SEED Dr. Samuel Pereira Campos – UEPA Dr. Stelio João Rodrigues – UNIVERSIDAD DE LA HABANA – CUBA Dra. Sueli da Silva Aquino – FIPAR Dr. Tiago Tendai Chingore – UNILICUNGO – MOÇAMBIQUE Dr. Thiago Perez Bernardes de Moraes – UNIANDRADE/UK-ARGENTINA Dr. Tomás Ratil Gómez Hernández – UCLV e CUM – CUBA Dra. Vanessa Freitag de Araújo – UEM Dr. Walmir Fernandes Pereira – FLSHEP – FRANÇA Dr. Willian Douglas Guilherme – UFT Dr. Yoissel López Bestard-SEUDUCRS

## APRESENTAÇÃO

A presente obra constitui um convite à reflexão crítica sobre as múltiplas interfaces entre Estado, sociedade e os diversos campos do saber. Mais do que uma simples coletânea, este volume se configura como espaço de diálogo interdisciplinar, reunindo pesquisas que exploram e desafiam concepções consolidadas no campo das políticas públicas.

O percurso inicia-se com uma análise histórica no capítulo 1, que aborda as políticas educacionais voltadas à escolarização da infância na Primeira República. Em seguida, o capítulo 2 discute a segurança pública e justiça social, o capítulo 3 são destacadas lacunas das políticas educativas frente à reprodução de estigmas relacionados a gênero e sexualidade. O capítulo 4 propõe reflexões sobre mobilidade urbana e o direito à cidade. Já o capítulo 5 traz um registro sensível das vozes docentes durante a pandemia da covid-19. O capítulo 6 apresenta soluções sustentáveis ao tratar da economia circular e da logística reversa de resíduos eletroeletrônicos. Por fim, o capítulo 7 analisa a adequação ao novo marco regulatório, a partir do decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, e suas portarias correlatas.

Ao reunir essas abordagens, a obra oferece uma contribuição significativa para o campo das políticas públicas, promovendo um olhar crítico e integrado sobre os desafios contemporâneos.

Equipe editorial

# SUMÁRIO

<b>AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA ESCOLARIZAÇÃO DA INFÂNCIA NA PRIMEIRA REPÚBLICA.....</b>	<b>7</b>
Vera Lucia Martiniak   Luciana Kubaski Alves	
<b>SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA SOCIAL: OS EFEITOS DA PENA DE MULTA PECUNIÁRIA NA RESSOCIALIZAÇÃO DE EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL .....</b>	<b>21</b>
Maria Gabrielle Fernandes Vieira de Sousa   Wanderson Lima Vieira   Michelle Pereira Malaquias	
<b>A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS EDUCATIVAS NA REPRODUÇÃO DE ESTIGMAS SOBRE GÊNERO E SEXUALIDADE E SUAS IMPLICAÇÕES .....</b>	<b>35</b>
Camila Alves de Mendonça Oliveira   Paula da Silva Leonel   Thauana Marcela Dutra de Oliveira	
<b>MOBILIDADE URBANA E DIREITO À CIDADE: REFLEXÕES SOBRE A UNIVERSALIZAÇÃO DA TARIFA ZERO NO TRANSPORTE COLETIVO.....</b>	<b>47</b>
Jussara Romero   Yeda Ruiz Maria   Maria Gabrielle Fernandes Vieira de Sousa   Gleyton Gomes Corrêa	
<b>A SALA DE AULA FICOU VAZIA: AS VOZES DOS PROFESSORES NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19 .....</b>	<b>61</b>
Anna Carolina Sloma Mussa   Luana Pagano Peres Molina	
<b>ECONOMIA CIRCULAR E LOGÍSTICA REVERSA DE RESÍDUOS ELETROELETRÔNICOS: INCENTIVOS FISCAIS ÀS COOPERATIVAS DE RECICLAGEM COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....</b>	<b>77</b>
Tatiane de Sousa Serafim	
<b>ADEQUAÇÃO AO NOVO MARCO REGULATÓRIO A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DO DECRETO Nº 12.456, DE 19 DE MAIO DE 2025 E PORTARIAS CORRELATAS: DESAFIOS, PERSPECTIVAS E REGRAS DE TRANSIÇÃO.....</b>	<b>89</b>
Tânia Aparecida Soares   Rodrigo Otávio dos Santos   Eleneide Pinto Gurgel   Eloiza Maria do Sacramento   Armando Kolbe Júnior   Maria Iêda Silva   Luiz Augusto Polydoro	
<b>SOBRE O ORGANIZADOR .....</b>	<b>105</b>
<b>SOBRE A CAPA DO LIVRO .....</b>	<b>106</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO .....</b>	<b>107</b>

# AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA ESCOLARIZAÇÃO DA INFÂNCIA NA PRIMEIRA REPÚBLICA<sup>1</sup>

Vera Lucia Martiniak<sup>2</sup>  
Luciana Kubaski Alves<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

Para discutir a formulação de políticas públicas é importante ter claro a concepção e o entendimento que se tem a respeito de Estado, aqui compreendido como “[...] a forma de organização que os burgueses dão a si mesmos por necessidade, para garantir reciprocamente sua propriedade e os seus interesses, tanto externa quanto internamente” (Marx, 1998, p. 74). Assim, por meio do Estado os indivíduos fazem valer seus interesses comuns por meio de dispositivos que garantem os direitos básicos em diversas áreas.

Na área educacional são formulados programas, ações e políticas que promovem a efetivação do direito à educação de qualidade. Contudo, a história da educação brasileira é marcada por tentativas e reformas de ensino, que muitas vezes agravaram ou minimizaram os problemas educacionais.

O objetivo deste texto é discutir as reformas implementadas para escolarização da infância a partir da reorganização do Estado, na primeira república, e dos determinantes políticos e sociais que repercutiram na oferta do ensino público.

O texto está estruturado em duas seções: na primeira discute-se a organização do Estado republicano, os ideais e interesses ideológicos evidenciados pela doutrina liberal. Na segunda seção, apresentam-se as reformas e políticas educacionais implementadas neste contexto, buscando atender os interesses ideológicos da classe dominante.

---

<sup>1</sup> Pesquisa financiada com recursos do CNPq por meio do Edital no. 23/2023.

<sup>2</sup> Doutora em Educação. Professora (UEPG). Pesquisadora Produtividade Fundação Araucária. CV: <http://lattes.cnpq.br/2586663143728140>

<sup>3</sup> Doutora em Educação. Professora (UEPG e FASF). CV: <http://lattes.cnpq.br/9962689957807999>



## O ESTADO REPUBLICANO: ORGANIZAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA

Com o estabelecimento da República e a organização do novo regime, as oligarquias cafeeiras consolidaram-se na forma denominada de “Política dos Governadores” e começaram a exigir o controle do Estado, quando ocorreu a eleição para presidente civil do país, em 1894, sendo eleito o paulistano Prudente de Moraes. As oligarquias regionais se fortaleceram e atuaram como forças sociais nas esferas estadual e federal. A “Política dos Governadores” ou a “Política dos Estados” foi “responsável pela aglutinação no plano nacional, das forças representadas pelo coronelismo” (Nagle, 1974, p. 4).

Os governadores poderiam eleger o presidente da república conforme seus interesses. Essa condição perdurou por pouco tempo, passando os Estados de São Paulo e Minas Gerais a designar os candidatos à presidência de acordo com o rodízio estabelecido por eles. Tal política foi denominada mais tarde de “política do café-com-leite”, sendo rompida posteriormente com a candidatura de Getúlio Vargas, em 1930.

O Brasil, na condição de país periférico do capitalismo internacional, sofreu influência cultural e absorveu as ideologias difundidas nas sociedades hegemônicas. Assim, os princípios da doutrina liberal consolidaram-se com a proclamação da república, que se fundava nos princípios da individualidade, da liberdade, da igualdade e da democracia.

Foi assim que a doutrina liberal das burguesias europeias em ascensão, aqui assimilada e “traduzida”, respaldou ideologicamente o governo oligárquico, implantado com a Independência e consolidado com a República, mantendo o *status quo* herdado do período colonial até as primeiras décadas do século XX. A mesma ideologia revolucionária que condenou o antigo Regime e justificou as novas instituições e a nova ordem econômico-social que se implantava nos países centrais, aqui acomodou-se aos objetivos conservadores de uma classe senhorial aburguesada. (Xavier, 1990, p. 60)

Com a reorganização do Estado e a promulgação da Constituição em 1891, a instrução pública mereceu destaque por parte do novo governo republicano. Em seu artigo 70, parágrafo primeiro, somente poderiam

participar das eleições os cidadãos maiores de 21 anos, sendo proibido o alistamento das pessoas analfabetas e mendigas. O voto era restrito aos homens e as mulheres eram proibidas de votar. Nesse sentido, a educação tornou-se prioridade para os governantes, como forma de difundir as letras e civilizar a população. A influência da filosofia positivista estava presente nessa constituição, pois “[...] era a forma de tentar implantar e difundir tais ideias através da educação escolarizada, já que, politicamente, tal corrente de pensamento sofre um declínio de influência a partir de 1890” (Ribeiro, 1986, p. 73).

É importante destacar que o liberalismo é entendido como “[...] uma determinada concepção de Estado, na qual o Estado tem poderes e funções limitadas, e como tal se contrapõe tanto ao Estado absoluto quanto ao Estado que hoje chamamos de social” (Bobbio, 1997, p. 7). Já a democracia é compreendida como uma das “[...] várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas” (Bobbio, 1997, p. 7).

As bases do pensamento liberal encontram-se nas formulações de Locke, que defende a existência de um Estado defensor da propriedade. Dessa forma, o indivíduo proprietário, transfere seus poderes individuais para o Estado, que passa a ser controlado pela maioria. Essa maioria, por meio do consentimento de cada indivíduo, constitui-se uma comunidade, com o poder de ação que se dá através da vontade e resolução de seus membros.

E assim todo o homem, concordando com outros em formar um corpo político sob um governo, assume a obrigação para com todos os membros dessa sociedade de submeter-se à resolução da maioria conforme a assentar; se assim não fosse, esse pacto inicial, pelo qual ele juntamente com outros se incorpora a uma sociedade, nada significaria, deixando de ser pacto, se aquele indivíduo ficasse livre sob nenhum outro vínculo senão aquele em que se achava no estado de natureza. (Locke, 1978, p. 71)

Segundo a doutrina, os indivíduos nascem com potencialidades distintas, devendo posicionar-se na sociedade de acordo com sua motivação e não com a posição ocupada pelos pais. Nesse sentido, o papel da escola é

disponibilizar as posições na estrutura social, de modo que as diferenças entre os homens não sejam acentuadas, mas que sejam suficientemente motivadas para competir por tais posições. O principal ideal liberal da educação é:

[...] o de que a escola não deve estar a serviço de nenhuma classe, de nenhum privilégio de herança ou dinheiro, de nenhum credo religioso ou político. A instrução não deve estar reservada às elites ou classes superiores, nem ser um instrumento aristocrático para servir a quem possui tempo e dinheiro. A educação deve estar a serviço do indivíduo, do “homem total”, liberado e pleno.

A escola assim preocupada com o Homem, independente da família, classe ou religião a que pertença, irá revelar e desenvolver, em cada um, seus dotes inatos, seus valores intrínsecos, suas aptidões, talentos e vocações. (Cunha, 1991, p. 34)

À luz da doutrina liberal afirma-se que os indivíduos são os únicos responsáveis pelo seu sucesso ou fracasso social, destituindo-se a sociedade de qualquer responsabilidade. Portanto, se a autoridade (governo) permite a todos o desenvolvimento de suas potencialidades, cabe ao indivíduo a responsabilidade em conquistar uma posição social vantajosa. Tal posição pode ser atingida pela liberdade individual, sendo condição fundamental para o desenvolvimento das potencialidades individuais. Com isso, o princípio da individualidade está intimamente associado à liberdade.

Obviamente, não se pode esperar que todos os indivíduos sejam iguais, dadas as circunstâncias de sua existência. Desse modo a doutrina liberal exige a igualdade de direitos entre todos os homens. Jean Jacques Rousseau considera a liberdade e a igualdade como os dois maiores bens e os objetivos principais dos sistemas de legislação: “A liberdade, porque qualquer dependência particular corresponde a outro tanto de força tomada ao corpo do Estado, e a igualdade, porque a liberdade não pode subsistir sem ela” (Rousseau, 1978, p. 66).

A propriedade, elemento fundamental da doutrina liberal, é entendida como um direito natural do indivíduo, que, por meio das suas poten-

cialidades e do seu trabalho, pode adquirir propriedades e acumular riquezas, sem privilégios de terceiros.

A democracia, que vem complementar os princípios da doutrina liberal, consiste na participação de todos os indivíduos no governo, por intermédio de seus representantes. Nesse sentido, o governo é “[...] um corpo intermediário estabelecido entre os súditos e o soberano para sua mútua correspondência, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil como política” (Rousseau, 1978, p. 74). No entendimento do autor, o poder está no povo, que exerce a soberania manifestada por meio da vontade geral.

Para Rousseau (1978), é indispensável a adoção do contratualismo como forma de legitimar todas as forças da sociedade. Na sua perspectiva, os homens nascem livres e iguais, mas são corrompidos por meio do estado civilizatório, enquanto que no estado de natureza, são considerados bons. Para superar essa situação, propõe ele o estabelecimento de um contrato para fundar uma sociedade baseada na igualdade e na liberdade.

Ao analisar os princípios da doutrina liberal (individualismo, liberdade, igualdade, propriedade e democracia), buscou-se salientar que seus pressupostos ideológicos influenciaram expressivamente a organização da sociedade brasileira na primeira República. Essa influência deu-se principalmente no setor educacional, o qual é um dos responsáveis pela transmissão e manutenção da ideologia da classe dominante.

Ao analisar os princípios da doutrina liberal (individualismo, liberdade, igualdade, propriedade e democracia), buscou-se salientar que seus pressupostos ideológicos influenciaram expressivamente a organização da sociedade brasileira na primeira República. Essa influência deu-se principalmente no setor educacional, o qual é um dos responsáveis pela transmissão e manutenção da ideologia da classe dominante.

## **AS REFORMAS EDUCACIONAIS IMPLEMENTADAS NO ESTADO REPUBLICANO**

No âmbito da educação, com a instituição do sistema federativo de governo, a União reservou-se o direito de criar instituições de ensino superior e secundário nos estados e prover a instrução secundária no

Distrito Federal. Consequentemente, coube aos estados a manutenção e organização da instrução primária e do ensino profissional, que compreendia as escolas normais, para as moças, e as escolas técnicas, para os rapazes.

Essa determinação consagrou o dualismo na educação brasileira e oficializou a separação entre a educação para a classe dominante e a educação para o povo. Entretanto, a estrutura social, a qual se destinava à instrução pública primária e profissionalizante, encontrava-se mais complexa do que a anterior, na sociedade escravocrata. A composição social popular abrangia uma divergência de interesses, origens e posições. Existia uma pequena burguesia, uma camada média de intelectuais, a classe militar, uma burguesia industrial em ascensão e um contingente de imigrantes que, na zona urbana, ocupavam-se de diferentes profissões e, na zona rural, dedicavam-se à agricultura. Portanto, essa heterogeneidade social abalou o sistema dual instituído pelo governo, o que gerou reformas<sup>4</sup> na tentativa de solucionar os problemas educacionais mais graves.

A primeira reforma, organizada por Benjamin Constant, instituiu o Ministério da Instrução, que tentou substituir o currículo acadêmico por um currículo enciclopédico com disciplinas científicas e organizou o ensino primário, secundário e normal. Contudo, a reforma implementada foi duramente criticada, inclusive pelos adeptos da corrente positivista da qual Benjamin Constant era um dos líderes (Saviani, 2010). Em 1892, extinguiu-se o Ministério da Instrução Pública, passando os assuntos da educação para uma diretoria do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Saviani (2010), destaca que a reforma implementada no Estado de São Paulo, entre 1892 a 1896, que organizou o ensino primário por meio da criação dos grupos escolares e, instituiu órgãos centrais e intermediários de formulação das diretrizes, foi a proposta mais avançada para a organização de um sistema orgânico de educação. Os grupos escolares

---

<sup>4</sup>Segundo Thomas Popkewitz (1997, p. 11), para fins de análise, os termos *reforma* e *mudança* podem ser diferenciados. Reforma “é uma palavra que faz referência à mobilização dos públicos e às relações de poder da definição do espaço público”. Já mudança tem um cunho menos normativo e mais “científico”, pois “o estudo da mudança social representa um esforço para entender como a tradição e as transformações interagem por meio dos processos de produção e reprodução”.

foram implementados a partir de debates entre intelectuais, políticos e educadores que pretendiam implantar uma escola moderna, superando as marcas do império, que era carente de edifícios, livros, mobiliário, com defasagem na formação dos professores e longe dos métodos modernos de ensino. Os grupos escolares tinham como característica a sua construção, que se destacava no espaço urbano, enquanto símbolo de uma ideal republicano. Além da estrutura característica buscavam um ensino com uma sequência metódica, fazendo com que os alunos passassem por graus e série. Contudo, a proposta não se concretizou devido ao domínio da oligarquia cafeeira que extinguiu e modificou a estrutura educacional.

Em 1911, a reforma Rivadávia, retomou a orientação positivista tentando infundir um critério prático às disciplinas, ampliando a aplicação do princípio da liberdade espiritual ao pregar a liberdade de ensino, chamada de desoficialização, e de frequência, abolindo o diploma em favor de um certificado de assistência e aproveitamento. Essa reforma também transferiu os exames de admissão ao ensino superior para as faculdades, com o objetivo de que o secundário se tornasse formador do cidadão e não do candidato ao nível seguinte. Os resultados foram desastrosos, por isso as reformas foram implementadas reformas nos anos seguintes. (Ribeiro, 1986)

A reação à reforma Rivadávia deu origem à reforma Carlos Maximiliano, que reoficializou o ensino e regulamentou o acesso às escolas superiores. Por fim, a Reforma Luiz Alves/Rocha Vaz, de 1925, procurou estabelecer um acordo entre a união e os estados para o atendimento do ensino primário. Entretanto, as reformas implementadas não passaram de tentativas frustradas para a sistematização da educação brasileira.

Na primeira década do século XX, nota-se um entusiasmo pela educação, voltando-se para a escola primária. Constata-se a ligação do movimento ao nome do poeta Olavo Bilac e a formação da Liga de Defesa Nacional, em 1916. O movimento buscou combater o analfabetismo, valorização da língua portuguesa e a defesa do serviço militar obrigatório.

O analfabetismo era um problema para a sociedade urbano-comercial que se formava pois, ler e escrever eram instrumentos necessários à integração social. Surgiram campanhas difundindo a necessidade de

escolas primárias, muitos políticos defendiam essa ideia aliada às bases de nacionalidade, ou seja, introdução de um ensino cívico no currículo. (Ribeiro, 1986).

A educação seria um dos instrumentos para a “regeneração” da população analfabeta e possibilitaria a construção da nova sociedade, que além de urbana caminhava para ser industrial. A educação passou, então, a ser considerada como fator fundamental para o desenvolvimento do país e deveria ser estendida a todas as camadas sociais, para promover o aperfeiçoamento do indivíduo e, conseqüentemente, da sociedade. Entretanto, a instabilidade política vivenciada pelo país nesse período e o domínio das oligarquias regionais acentuaram as desigualdades sociais e prejudicaram uma mudança qualitativa na educação. A União ampliou o ensino médio e superior nas regiões urbanas do país, porém, a formação técnico-científica ficou abandonada, apesar do relativo crescimento industrial.

Esse crescimento industrial, tão lento e incipiente que não acarretava por si mesmo a exigência de qualificação para o trabalho, mas que representava um salto qualitativo no avanço das relações de produção no país, acabou por fortalecer a difusão da ilusão liberal de ascensão social pela escolarização, que a própria aceleração do progresso imigratório estimulava (Xavier, 1990, p. 62).

Diferentemente da maneira como se formou a doutrina liberal nos países europeus, aqui no Brasil, os ideais liberais da escola “redentora”, promotora de progresso individual, social e econômico, redundou em um sistema educacional que produziu uma elite dominante.

Entretanto, a admissão do atraso educacional implicava na denúncia de iniquidade da ordem mantida pelas instituições vigentes. A doutrina liberal, instrumento de luta da burguesia contra o Antigo Regime, opunha-se e combatia essa ordem, fundada na desigualdade.

Mesmo nos diagnósticos que admitiam a realidade de uma miséria social que ultrapassava a carência instrucional, as propostas de solução acabavam por limitar-se ao âmbito estrito do sistema educacional. Provavelmente essa inversão ideológica tenha sido a primeira lição do Liberalismo aprendida pela elite intelectual brasileira preocupada com as questões educacionais. (Xavier, 1990, p. 61-2)

No período republicano, com o avanço das relações capitalistas e a influência da ideologia liberal as preocupações educacionais se intensificaram e tornaram-se mais fortes os apelos em torno da reforma e difusão do ensino. Mas, a forma de organização do novo regime, consolidado na “Política dos Governadores”, no “voto de cabresto”, nas fraudes eleitorais e no federalismo que garantiu o domínio das oligarquias regionais, em nada favoreceu a ampliação das oportunidades educacionais ou mudanças qualitativas da educação. Nessa perspectiva, Xavier (1990) aponta que a pressão social pela difusão do ensino foi absorvida pela elite defensora da “redenção” pela escola, que se incumbiu de respaldá-la no ideário adequado e de pressionar o Estado.

Essa mobilização em torno de reivindicações educacionais era oportuna num período em que a crise da atividade agro-exportadora e o ensaio dos primeiros passos rumo a uma rearticulação econômica mais profunda ameaçavam a privatização do poder e, por essa via, a própria concentração de riqueza. Do ponto de vista das classes dominantes cumpria, como sempre o fizera no passado e o faria frequentemente no futuro, a função de canalizar as insatisfações sociais face um estado crônico de carência e exploração, sempre incompreendido e nunca resolvido. (Xavier, 1990, p. 63)

Nesse contexto, o sucesso e a incorporação dos pressupostos educacionais liberais decorreram da ignorância sobre as verdadeiras causas da miséria das camadas subalternas; do discurso das camadas médias, sequiosas de participação nos privilégios e manutenção da estrutura que as sustentava; e da retórica da elite dirigente, que alimentava essas ilusões.

Segundo Peixoto (1983) falar de educação nos anos de 1920 implica em apontar que a extensão da escolaridade foi um instrumento de participação política, por meio do voto. A classe ascendente queria garantir sua hegemonia sobre as classes dominadas, utilizando para isso a escola, e também como base o princípio liberal de que a escola é um direito de todos.

A modernização do ideário liberal nacional deu-se, nesse momento, por meio do pensamento da Pedagogia Nova, tendência que teve John Dewey como expoente e que atendia perfeitamente os interesses da classe



dominante. Essa pedagogia reforçou o papel social da educação e propôs um modelo de escola destinado a reformar uma sociedade, marcada por privilégios e iniquidades (Xavier, 1990).

Basicamente, esse período foi marcado por várias reformas, na tentativa de elaborar de uma nova política educacional para o país. Dentre os projetos destacados, distinguiram-se os liberais, que expressavam o anseio de um país solidificado em bases urbano-industriais democráticas e defendiam uma educação regida pelas ideias da Pedagogia Nova. A Escola Nova opôs-se à escola tradicional, ao procurar substituir a rigidez dos velhos programas, da memorização e dos exames desnecessários, e priorizou a colaboração e a solidariedade entre os alunos. Porém, Ponce (1982, p. 157) alerta que exatamente “como acontecia nos primeiros tempos da manufatura, em que o patrão agrupava os seus operários no mesmo local para economizar espaço, luz etc.”, assim na escola o trabalho era realizado isoladamente. Os técnicos da nova didática apropriaram-se dessa sugestão para reunir os alunos ao redor de “centro de interesses”, associando-os mediante trabalhos em comum.

Mas, da mesma forma que a socialização do trabalho industrial não se reduziu a uma simples coletivização do trabalho dentro de cada fábrica, mas impôs formas cada vez mais complexas da solidariedade, assim também a coletivização do trabalho dentro de cada grau escolar sugeriu a possibilidade de associar o trabalho de um grau com o de outro, de modo que a criança, ao invés de permanecer encerrada no seu grau, pudesse sair dele para entrar em contato com os demais graus ou grupos, mediante planos comuns e trabalhos coletivos (Ponce, 1982, p. 157)

Os ideais inspiradores de Dewey originaram o “Manifesto dos Pioneiros de Educação Nova”, que teve como ponto fundamental a luta pela escola pública e obrigatória, laica e gratuita. Nesse documento, elaborado pelos intelectuais liberais, evidenciou-se a preocupação com a atuação do diretor escolar. Os educadores apresentaram as suas preocupações em relação à formação e função do diretor, afirmando a necessidade de autonomia para romper com a centralização das decisões educacionais. Essa autonomia estava pautada nas decisões relacionadas ao ensino e na garantia de recursos financeiros pelo poder público.

Com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, criou-se o Estado Novo ditatorial, tendo como pretexto o combate ao comunismo e a manutenção da segurança nacional. Esse momento foi caracterizado pela intervenção estatal na vida econômica e social do país, nacionalizando as atividades e fontes de riqueza nacional. Em oposição aos Pioneiros de Educação Nova, situaram-se os católicos, defensores da Pedagogia Tradicional, os quais, na década de 1930, organizaram a Liga Eleitoral Católica, que serviu de instrumento de pressão para assegurar os interesses católicos na Constituição de 1934. No centro dessa rivalidade situou-se o governo, como órgão neutro, que dizia querer aproveitar a contribuição de ambos os lados, mas acabou construindo uma política educacional própria. E, finalmente, uma quarta força social aglutinou boa parcela das classes populares, em uma entidade preocupada na recuperação, em parte, dos projetos de política educacional esboçados pelo Movimento Operário da Primeira República. Esses pensamentos e ideais contrários contribuíram para uma nova organização educacional do país, pois todos desejavam a construção de um “novo Brasil”, diferente da República oligárquica que o golpe de 30 desinstalou do poder.

Nesse mesmo ano, a Reforma Francisco Campos, de 1931, tratou de reestruturar o ensino do país, reformulando o ensino superior, secundário e profissional. A Reforma, que sob a ótica de Xavier (1990, p. 84) foi o “[...] marco da arrancada centralizadora do governo provisório e síntese privilegiada das tendências predominantes no campo educacional”, efetivou-se por meio de decretos que dispunham sobre a organização do ensino superior, secundário e profissional.

Na legislação, a preocupação centrou-se no ensino secundário e superior, pois o primeiro era considerado uma etapa de preparação para a matrícula nos cursos superiores. O ensino secundário caracterizou-se também pela sua função meramente preparatória e propedêutica, que valorizava as provas e exames. A situação em que se encontrava era o resultado dos “vícios” de uma má fiscalização e, portanto, a reforma regulamentou a seleção de inspetores idôneos e qualificados para a atuação nesse nível de ensino. Dessa reforma pode-se concluir que a formação técnica e a escola estavam subordinadas ao avanço das relações de produção vigentes na sociedade. No entanto, estava “[...] admitido o extremo atraso do país no

campo econômico e consequentemente na área tecnológica ou dos meios de produção” (Xavier, 1990, p. 101).

Saviani (2010) apresenta uma importante discussão em relação a tentativa de implantação de um sistema nacional de ensino, enquanto uma ideia pedagógica, que se encarnou no movimento real, ou seja, em sua materialização prática. No século XIX pensou-se na organização das escolas, com a criação de uma rede com normas comuns e articuladas. Sua implementação requeria investimento financeiro, contudo a falta de condições materiais, é uma das explicações para a não efetivação de um sistema nacional de ensino. A outra explicação é a mentalidade pedagógica, que articula concepções de homem, de mundo, de sociedade e da educação. Assim, as concepções educativas não são estruturadas de forma isolada, mas de acordo com as forças sociais vigentes em determinada época.

No contexto brasileiro é possível notar uma contradição, ao mesmo tempo que o advento da república trouxe certa centralidade ao Estado, por outro lado, é perceptível a ausência de protagonismo no desenvolvimento da sociedade. Saviani (2010) apresenta uma análise desse contexto ao afirmar que a reforma do regime político deveria ter sido consequência da reforma moral do povo, porém, foi exatamente o contrário, primeiro se instalou a república para depois pensar na reconstrução nacional. Assim, nota-se que o Estado deveria intervir para a reforma da nação pela educação, e depois de atingida a meta, poderia diminuir sua função centralizadora.

## CONSIDERAÇÕES

Os primeiros anos republicanos, mesmo não tendo um projeto nacional de constituição de um sistema de ensino foi caracterizado pela expansão da educação escolar. Vista como um elemento importante para a construção da nação, nos discursos oficiais, era visível essa “preocupação”. Foi com o advento da república que o poder público passou a manter e organizar as escolas, com intuito de disseminar a instrução para a população. A criação dos grupos escolares no estado de São Paulo, impulsionou uma nova forma de criar escolas e organizá-las.

A busca por uma definição de nação passou pela educação por meio de projetos, da legislação, da organização e práticas de ensino. Era preciso educar o povo para uma nova sociedade, que saiu de um sistema

monárquico, marcado pelo atraso em função da exploração do território e de seu povo, para um sistema republicano, onde o cidadão passou a ter o direito de escolher seus representantes. A escola passou a ser vista como um instrumento para a construção de uma nova ordem, entretanto, para a maioria da população o projeto de educação contemplava o básico: alfabetizar, por isso a insistência na ampliação do número de escolas primárias, ou seja, o ensino elementar para a população.

A partir do exposto, percebe-se que os ideais liberais, presentes no regime republicano e referendados por meio da constituição de 1891, não atendiam aos preceitos para a instrução pública. A descentralização da instrução primária, instituída em 1834, continuou sendo mantida pelo novo regime e, em decorrência disso, ampliou-se a distância entre a educação destinada à elite e a educação para as camadas populares.

Os intelectuais que participaram diretamente da instalação da república esperavam que ocorressem mudanças na área da educação, as quais deveriam suscitar a solução dos problemas por meio da expansão da rede escolar, a fim de que se pudesse atender às necessidades do povo brasileiro. Entretanto, esse entusiasmo pela educação foi reduzido e abafado pelas oligarquias cafeeiras, que comandavam a economia no país. Com o predomínio dos interesses dos cafeicultores, a educação nacional tomou novos rumos e não se concretizou como prioridade para a classe dominante.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1997.

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o Governo**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Os pensadores)

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NAGLE, J. **Educação e sociedade na Primeira República**. São Paulo: EPU, 1974.

PEIXOTO, Anamaria C. **Educação no Brasil Anos Vinte**. São Paulo: Edições Loyola, 1983.

PONCE, A. **Educação e luta de classes**. São Paulo: Autores Associados, 1982.

POPKEWITZ, T. **Reforma educacional**: uma política sociológica. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

RIBEIRO, M. L. S. **História da educação brasileira**. São Paulo: Ed. Moraes, 1986.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Os pensadores)

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2010.

XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil**. Campinas: Papirus, 1990.

# SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA SOCIAL: OS EFEITOS DA PENA DE MULTA PECUNIÁRIA NA RESSOCIALIZAÇÃO DE EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL

Maria Gabrielle Fernandes Vieira de Sousa<sup>1</sup>

Wanderson Lima Vieira<sup>2</sup>

Michelle Pereira Malaquias<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

A discussão acerca da segurança pública e da justiça social no Brasil não pode prescindir de uma análise crítica sobre os efeitos das sanções penais, em especial da pena de multa pecuniária. Embora prevista como instrumento de repressão e desestímulo ao crime, essa modalidade sancionatória apresenta implicações práticas que ultrapassam o caráter punitivo, alcançando diretamente a etapa de reinserção social dos egressos do sistema prisional. Na realidade brasileira, marcada por profundas desigualdades socioeconômicas, a exigência de pagamento de valores muitas vezes incompatíveis com a condição financeira do indivíduo recém-egresso cria barreiras adicionais ao processo de ressocialização e ao exercício pleno da cidadania.

Diante desse cenário, emerge o problema de pesquisa que orienta o presente trabalho: de que maneira a pena de multa pecuniária imposta aos condenados impacta a efetiva ressocialização de egressos do sistema prisional brasileiro? Essa questão busca investigar não apenas o efeito imediato da inadimplência da multa, mas também suas consequências na continuidade do estigma penal, na restrição de acesso a direitos e na perpetuação da marginalização social.

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar os efeitos da pena de multa pecuniária na trajetória de ressocialização dos egressos

<sup>1</sup> Mestrado em Ciências Sociais (UFABC). CV: <http://lattes.cnpq.br/2161380485356293>

<sup>2</sup> Especialista em Advocacia Criminal (ESDHC). Advogado. CV: <http://lattes.cnpq.br/8938470773090032>

<sup>3</sup> Mestranda em Direito Constitucional (UFFF). CV: <https://lattes.cnpq.br/2379344112912730>

do sistema prisional no Brasil, considerando sua influência no reinício da vida social e no acesso a direitos fundamentais. Para alcançar esse propósito, foram definidos três objetivos específicos: (1) examinar o tratamento normativo da pena de multa pecuniária no ordenamento jurídico brasileiro, destacando sua função e natureza dentro do sistema penal; (2) analisar jurisprudências selecionadas que evidenciam os obstáculos gerados pela inadimplência da multa para a plena reintegração social dos egressos; e (3) avaliar a compatibilidade da pena de multa pecuniária com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da justiça social, discutindo alternativas ou mecanismos de mitigação dos seus efeitos.

A metodologia adotada será de caráter qualitativo, com enfoque em pesquisa bibliográfica e documental. Serão examinadas quatro jurisprudências representativas do tema, provenientes dos tribunais superiores e de cortes estaduais, de modo a evidenciar como a interpretação judicial tem enfrentado a questão da multa e seus reflexos na reintegração social. A análise será articulada à literatura especializada sobre direito penal, criminologia crítica e políticas de ressocialização, possibilitando uma abordagem interdisciplinar.

A justificativa do estudo se assenta na necessidade de compreender se a pena de multa, em vez de cumprir sua função social de desestimular condutas delitivas, acaba por reforçar o ciclo de exclusão e desigualdade que atinge a população egressa do sistema prisional. O aprofundamento desse debate é relevante não apenas do ponto de vista jurídico, mas também para subsidiar políticas públicas voltadas à reinserção social, à redução da reincidência e ao fortalecimento da justiça social. Assim, a pesquisa pretende contribuir para a reflexão crítica sobre a coerência da pena pecuniária com o ideal de ressocialização previsto na Constituição Federal e na Lei de Execução Penal.

## **A PENA DE MULTA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

O advento das penas pecuniárias, dentre as quais se destaca a pena de multa, possui raízes que remontam às civilizações antigas, nas

quais já se verificava a utilização do pagamento em dinheiro como forma de sanção jurídica. Conforme assinala Bitencourt (2020), a multa foi largamente aplicada na Antiguidade e conheceu significativo ressurgimento na Alta Idade Média, quando se consolidou como mecanismo sancionatório frequente. Todavia, paulatinamente, esse instituto foi sendo substituído por um rígido sistema de penas corporais e capitais, que, por sua vez, cederam espaço, a partir do século XVII, à hegemonia das penas privativas de liberdade. Essa trajetória evidencia um movimento histórico de transformação dos mecanismos de punição, no qual a multa foi ora preterida, ora retomada, até que, no final do século XIX, voltou a adquirir relevância diante das críticas dirigidas às penas de curta duração, em especial à prisão, consideradas ineficazes e socialmente desagregadoras. É nesse contexto que a pena pecuniária passou a ganhar contornos mais nítidos de sanção penal propriamente dita, inscrevendo-se definitivamente no rol das respostas punitivas do Estado moderno.

A fim de distingui-la de outras sanções de natureza econômica, mas não necessariamente penais, Bitencourt (2020) identifica dois elementos que lhe conferem especificidade. O primeiro consiste na possibilidade de conversão da multa em pena privativa de liberdade em caso de inadimplemento, o que reforça seu vínculo direto com a coerção penal e a diferencia de meras obrigações financeiras de caráter civil ou administrativo. O segundo atributo é o seu caráter personalíssimo, que impossibilita a transmissão da obrigação a herdeiros ou sucessores do condenado, afastando-se, assim, da lógica das dívidas patrimoniais comuns. Tais características consolidam a natureza penal da multa e asseguram sua inserção no sistema sancionatório como resposta dirigida exclusivamente ao indivíduo infrator, e não a terceiros.

No Brasil, mudanças legislativas recentes transformaram substancialmente a compreensão e a aplicação dessa modalidade de pena. Com efeito, a Lei nº 9.268/1996 introduziu relevante alteração no artigo 51 do Código Penal, suprimindo os parágrafos então vigentes e conferindo-lhe nova redação. Tal reforma deslocou a natureza da multa penal: deixou de ser concebida como sanção diretamente passível de conversão em privação de liberdade para se aproximar da lógica de um título de



dívida de valor, cuja cobrança passou a ser atribuída à Fazenda Pública. Essa modificação legislativa não apenas modificou a execução da pena de multa, mas também reconfigurou seu papel dentro do sistema punitivo, reduzindo sua função de coerção penal direta e atribuindo-lhe um caráter de obrigação patrimonial com execução fiscal. A alteração foi motivada, em grande medida, por objetivos de política criminal voltados à redução da população carcerária, uma vez que a inadimplência da multa não mais conduzia automaticamente ao encarceramento, mas ensejava procedimento executivo análogo ao das dívidas tributárias. Dessa forma, o instituto passou a situar-se em um espaço híbrido, oscilando entre o direito penal e o direito financeiro, o que gerou, e ainda gera, amplos debates doutrinários sobre sua verdadeira natureza e função na contemporaneidade.

Art. 51. Transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será considerada dívida de valor, aplicando-se-lhe as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição. (BRASIL, 1996)

A alteração legislativa promovida pela Lei nº 9.268/1996 implicou um deslocamento sensível na configuração da pena de multa, pois suprimiu uma de suas características centrais: a possibilidade de conversão em pena privativa de liberdade. Restou preservado apenas o atributo do caráter personalíssimo, que a distingue de dívidas civis ou administrativas. Tal modificação, como observa Damásio Evangelista de Jesus, foi justificada pelo fato de que, em inúmeras situações, o inadimplemento da multa era tratado de forma mais gravosa do que o próprio ilícito originário. Para determinados delitos, sobretudo aqueles considerados de menor gravidade, a multa se mostrava, em si mesma, uma sanção adequada e suficiente; contudo, diante do não pagamento, a resposta estatal se intensificava de maneira desproporcional, com a imposição de pena privativa de liberdade, invertendo a lógica da proporcionalidade e da razoabilidade que devem orientar a justiça penal.

O Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, em boletim publicado em outubro de 1996, destacou precisamente essa perspectiva ao salientar que o propósito fundamental da reforma legislativa consistiu em desvin-

cular a pena pecuniária da automática conversão em prisão (Fernandes, 1996). Nesse novo desenho normativo, a multa passou a ser compreendida como resposta penal suficiente para condutas de reduzida periculosidade, sendo a privação da liberdade reservada apenas aos delitos de maior gravidade. Com isso, o descumprimento voluntário do pagamento deixou de ensejar encarceramento, passando a ser tratado pela via da execução civil, à semelhança das obrigações patrimoniais comuns. Essa alteração visou, ao mesmo tempo, reduzir a sobrecarga do sistema carcerário e reequilibrar a resposta penal em conformidade com os princípios da proporcionalidade e da última ratio da prisão.

O artigo 51 do Código Penal voltou a ser objeto de relevante modificação normativa com a promulgação da Lei nº 13.964/2019, amplamente conhecida como “pacote anticrime”. A reforma estabeleceu que, uma vez transitada em julgado a sentença condenatória, a pena de multa deve ser executada perante o juízo da execução penal, sendo expressamente qualificada como dívida de valor. Dessa forma, a cobrança dessa sanção passou a se submeter às disposições legais aplicáveis à dívida ativa da Fazenda Pública, abrangendo, inclusive, as causas interruptivas e suspensivas da prescrição previstas na legislação fiscal (Brasil, 2019). Essa inovação normativa representou uma redefinição importante da natureza executiva da multa penal, conferindo-lhe regime híbrido que a aproxima do direito tributário sem, contudo, afastá-la do sistema punitivo.

A alteração teve como finalidade precípua solucionar a insegurança jurídica gerada pela redação anterior, introduzida pela Lei nº 9.268/1996, que suscitava inúmeras controvérsias quanto ao regime jurídico aplicável à multa após o trânsito em julgado. Persistia dúvida sobre se a execução deveria seguir exclusivamente o rito das obrigações civis ou se deveria permanecer sob a tutela do direito penal. Com a nova redação, eliminou-se essa ambiguidade, fixando-se que a competência para processar e executar a pena de multa cabe ao próprio juízo da execução penal, enquanto a legitimidade para promover a ação executiva é atribuída, de forma exclusiva, ao Ministério Público (Brasil, 2019). Essa solução legislativa reforçou a coerência sistêmica do direito penal ao reafirmar a vinculação da multa

ao processo de execução criminal, ainda que instrumentalizada pelas técnicas de cobrança da dívida ativa.

Referente às formas como a referida sanção penal pode-se apresentar, o parágrafo primeiro do art. 50 do Código Pena estabelece 3:

§ 1º A cobrança da multa pode efetuar-se mediante desconto no vencimento ou salário do condenado quando: a) aplicada isoladamente; b) aplicada cumulativamente com pena restritiva de direitos; c) concedida a suspensão condicional da pena. § 2º O desconto não deve incidir sobre os recursos indispensáveis ao sustento do condenado e de sua família. (BRASIL, 1940)

A pena de multa apresenta-se, no sistema penal brasileiro, não apenas como sanção principal, mas também como modalidade substitutiva da privação de liberdade, podendo ser aplicada de forma isolada ou em conjunto com uma pena restritiva de direitos. Em determinadas hipóteses, especialmente quando a multa é fixada como pena principal, cumulativa ou alternada, bem como nos casos de suspensão condicional da pena (*sursis*), admite-se a execução da obrigação pecuniária mediante desconto em folha de pagamento do condenado. Essa medida, contudo, encontra limite expresso na necessidade de preservar ao apenado e à sua família uma existência digna, em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da proteção social mínima.

O fundamento normativo dessa modalidade encontra-se no artigo 60, § 2º, do Código Penal, que dispõe sobre a possibilidade de substituição da pena privativa de liberdade não superior a seis meses pela pena de multa, desde que respeitados os critérios dos incisos II e III do artigo 44 do mesmo diploma (Brasil, 1940). Esse dispositivo revela a preocupação do legislador em reservar a pena de prisão a situações de maior gravidade, utilizando a sanção pecuniária como resposta alternativa em hipóteses menos lesivas, alinhando-se à diretriz de contenção do encarceramento.

## **A MULTA PECUNIÁRIA COMO FATOR DE PERPETUAÇÃO DA EXCLUSÃO SOCIAL**

A pena de multa, concebida inicialmente como alternativa sancionatória destinada a aliviar a sobrecarga do sistema prisional, tem se

revelado, na prática concreta, um fator de reprodução das desigualdades sociais e de perpetuação da exclusão daqueles que, após o cumprimento da pena privativa de liberdade, buscam retomar uma vida em sociedade. O egresso, ao sair do cárcere, carrega não apenas o estigma da condenação, mas também uma dívida pecuniária que frequentemente se mostra impagável diante da precariedade de suas condições de subsistência. O paradoxo torna-se evidente: ao mesmo tempo em que o sistema penal afirma-se comprometido com a ressocialização, impõe ao indivíduo um encargo econômico que inviabiliza o exercício da cidadania, obrigando-o, em muitos casos, a recorrer novamente ao delito como forma de sobrevivência. Como observa Veras (2023), a aplicação desmedida da multa, desconsiderando a realidade econômica dos réus, configura-se como uma das expressões mais visíveis da criminalização da pobreza, convertendo aquilo que deveria ser uma alternativa penal em mecanismo de aprofundamento da marginalização.

Esse processo ganha contornos ainda mais severos quando se constata que o inadimplemento da multa não se limita a produzir efeitos no campo estritamente penal, mas transborda para a esfera civil e administrativa, acarretando restrições como a suspensão do Cadastro de Pessoa Física, a inscrição em dívida ativa e a impossibilidade de acesso a crédito ou formalização de vínculos de trabalho. A dívida, assim, converte-se em marca indelével, impedindo o egresso de reconstruir sua trajetória de maneira lícita. Santiago (2023) evidencia que o não pagamento da multa, além de servir de entrave à progressão de regime, opera como verdadeira barreira estrutural à reintegração social, na medida em que impõe condições quase intransponíveis para o exercício de direitos básicos. Aquele que já foi privado de liberdade encontra-se, assim, submetido a uma segunda punição, silenciosa, porém igualmente opressiva: a exclusão civil e econômica.

A criminologia crítica do conflito fornece instrumentos analíticos para compreender esse fenômeno. Pereira (2024) observa que, nos crimes patrimoniais, a pena de multa se apresenta como um espelho das contradições do sistema penal: para os indivíduos de maior poder aquisitivo, a sanção se reduz a um simples desembolso, esvaziado de qualquer potencial punitivo ou pedagógico; já para os pobres, transforma-se em

fardo insuportável, cuja inadimplência conduz à manutenção do ciclo de vulnerabilidade. Nesse sentido, a multa não se limita a punir o crime cometido, mas reafirma e aprofunda a desigualdade estrutural, operando como instrumento seletivo que distingue e agrava as condições daqueles que menos dispõem de recursos. Coelho (2023), ao analisar a situação das pessoas assistidas pela Defensoria Pública, sublinha que justamente os reconhecidos como hipossuficientes permanecem expostos à imposição de sanções pecuniárias que não guardam qualquer correspondência com sua capacidade contributiva, tornando patente a irracionalidade e a iniquidade da prática judicial.

Esse quadro conecta-se a um processo mais amplo de exclusão social, que transcende os limites da execução penal. Como demonstra Lira (2010), a exclusão não é mero efeito colateral das práticas jurídicas, mas constitui parte de um mecanismo institucionalizado que relega determinados grupos a uma posição de marginalidade permanente. No caso da multa penal, esse mecanismo se explicita na medida em que o Estado, ao exigir o adimplemento de uma dívida impagável, cria as condições objetivas para a perpetuação da vulnerabilidade, impedindo que o egresso retome plenamente sua vida social. O indivíduo deixa de ser apenas condenado pelo delito cometido e passa a ser condenado pela sua condição econômica, transformando a pobreza em critério material de penalização e exclusão.

Assim, o instituto da multa pecuniária, ao invés de cumprir sua função de alternativa racional às penas privativas de liberdade, converte-se em engrenagem de manutenção das desigualdades sociais e de bloqueio da reintegração cidadã. Para aqueles que deixam o cárcere, a sanção pecuniária não representa mera obrigação patrimonial, mas um obstáculo estrutural que os mantém à margem, retirando-lhes a possibilidade de acesso ao trabalho formal, ao crédito e à própria reconstrução da dignidade. O efeito real da pena, portanto, é a consolidação de um sistema de justiça que, sob a aparência de neutralidade, reproduz e legitima as condições de exclusão que afirma combater, convertendo a multa em símbolo da seletividade penal e em instrumento de perpetuação da marginalidade social.

## ANÁLISE JURISPRUDENCIAL E REFLEXÕES CRÍTICAS

Neste capítulo, será realizada a análise de jurisprudências recentes acerca da execução da pena de multa, com especial atenção às decisões que discutem a possibilidade de sua extinção diante da hipossuficiência do condenado e a admissibilidade da penhora de valores destinados à sua subsistência. Serão examinados, em particular, dois acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que abordam a questão sob perspectivas distintas, mas convergentes no sentido de reafirmar a exigibilidade da multa mesmo em contextos de vulnerabilidade econômica.

A primeira ementa apresentada revela que o cerne do julgamento foi a discussão sobre a impossibilidade de pagamento da multa por parte do sentenciado, sob alegação de hipossuficiência presumida, já que era assistido pela Defensoria Pública. A defesa buscava a liberação do valor bloqueado e a extinção da obrigação, alegando a impenhorabilidade do pecúlio. Contudo, o Tribunal entendeu que a simples presunção de hipossuficiência não basta para afastar a exigibilidade da multa quando existe possibilidade concreta de localização de bens ou valores em nome do sentenciado.

### **DIREITO PENAL. AGRAVO EM EXECUÇÃO. EXTINÇÃO DA PENA DE MULTA. HIPOSSUFICIÊNCIA. PENHORA DE PECÚLIO. DECISÃO MANTIDA.**

I. **CASO EM EXAME.** Agravo em Execução interposto pela defesa contra a r. decisão que determinou a penhora de 4/10 do saldo da conta pecúlio do sentenciado para pagar a multa imposta em condenação penal transitada em julgado.

II. A defesa alega a impossibilidade de pagamento da multa, sustentando a hipossuficiência do sentenciado, presumida em razão da assistência judicial prestada pela Defensoria Pública, e requer a extinção da pena de multa e a liberação do valor bloqueado, sob alegação de impenhorabilidade do pecúlio.

III. **QUESTÃO EM DISCUSSÃO.** A questão em discussão consiste em saber se a hipossuficiência do sentenciado, presumida pela Defensoria Pública, é suficiente para a

extinção da pena de multa e se a penhora do pecúlio é permitida.

**IV. RAZÕES DE DECIDIR.** De acordo com a nova interpretação dada pelo STJ no Tema 931, a presunção de hipossuficiência devida ao fato de a defesa judicial do sentenciado ser patrocinada pela Defensoria Pública é relativa e não obsta a execução da pena de multa, enquanto pendente de cumprimento a pena privativa de liberdade. Presunção afastada no caso concreto em virtude da localização de bens em nome do sentenciado. A decisão que determinou a penhora do pecúlio está em conformidade com os artigos 168 e 170 da Lei de Execução Penal, que permitem a cobrança da multa mediante desconto na remuneração do condenado.

**V. DISPOSITIVO E TESE.** Recurso conhecido e improvido. Teses de julgamento: (i) A presunção de hipossuficiência decorrente do fato de a defesa judicial do sentenciado ser patrocinada pela Defensoria Pública possui natureza relativa e não obsta a execução da pena de multa, enquanto pendente de cumprimento a pena privativa de liberdade, sobretudo quando há indícios em virtude da localização de bens em nome do sentenciado; (ii) É permitida a penhora do pecúlio com a finalidade de pagamento da pena de multa, respeitado o limite máximo de até 25% da remuneração do sentenciado, conforme disposto nos artigos 168 e 170 da Lei de Execução Penal.

**Jurisprudência citada:** TJSP, Agravo de Execução Penal XXXXX-30.2022.8.26.0590, Rel. Leme Garcia, 02/08/2023. TJSP, Agravo de Execução Penal XXXXX-27.2021.8.26.0054, Rel. Camargo Aranha Filho, j. 13/09/2022. STJ, RESP n. 2.024.901/SP, Rel. Ministro Rogério Schietti Cruz, j. 28/02/2024.

Ao sustentar a penhorabilidade do pecúlio, a decisão contribui para o debate em torno da **multa como fator de exclusão social**. Conforme já problematizado por Veras (2023) e Coelho (2023), a insistência na execução da multa sobre indivíduos reconhecidamente pobres acaba por reforçar a criminalização da pobreza, na medida em que perpetua obrigações financeiras inalcançáveis e dificulta a reinserção social. Além disso, como lembra Santiago (2023), o não adimplemento da multa pode

inviabilizar a progressão de regime, prolongando os efeitos da punição mesmo após o cumprimento da pena privativa de liberdade.

A jurisprudência, nesse contexto, ao adotar uma leitura restritiva da hipossuficiência, acaba por alinhar-se mais à perspectiva de preservação da eficácia arrecadatória da sanção do que aos princípios constitucionais de ressocialização e dignidade da pessoa humana. A manutenção da penhora do pecúlio, ainda que limitada a um percentual, sinaliza que a execução da multa permanece como obstáculo relevante para a vida pós-cárcere, contribuindo para a perpetuação de desigualdades estruturais.

A segunda jurisprudência analisada reafirma o caráter coercitivo da pena pecuniária, mesmo diante da alegação de hipossuficiência econômica do apenado. No caso, a defesa sustentava a impossibilidade de penhora de bens indispensáveis à subsistência, à luz do artigo 833 do Código de Processo Civil, e pleiteava a extinção da multa com base na condição de pobreza do condenado. O Tribunal, contudo, rejeitou o pedido e, amparado no entendimento do Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento da **ADI 3.150/DF**, entendeu que a multa, embora considerada dívida de valor, não perde seu caráter penal sancionatório e, portanto, mantém-se exigível inclusive durante o cumprimento da pena privativa de liberdade.

**AGRAVO DE EXECUÇÃO** – Recurso defensivo, asseverando que os artigos 50, § 2º, do **CP** e 833 do **CPC** vedam a penhora sobre bens essenciais à subsistência da pessoa e de sua família, pleiteando que seja julgada extinta a pena de multa do executado, pelo fundamento da hipossuficiência, diante da atual redação do Tema 931 do **STJ** ou, não sendo assim, que não ocorra a penhora de bens essenciais à subsistência, nos termos do art. 50, § 2º do **CP** e do art. 833 do **CPC**, requerendo assim, em caráter subsidiário a liberação do valor bloqueado – **NÃO CABIMENTO** – A multa pecuniária, ainda que considerada dívida de valor, não perdeu seu caráter penal sancionatório – Entendimento do **STF**, firmado no julgamento da **ADI nº 3.150/DF**, posteriormente positivado pelo advento da Lei nº 13.964/2019, que deu nova redação ao art. 51 do **Código Penal** – Necessidade de comprovação de que os recursos referentes ao respectivo desconto são indispensáveis ao sustento do condenado e



de sua família (art. 50, § 2º, do **CP**) – Inaplicabilidade do art. 833 do **CPC**, ante a especialidade da **LEP**, não sendo comprovada a indispensabilidade da fração bloqueada ao sustento do condenado e de sua família – Autorização legal de desconto no vencimento ou salário para pagamento da pena pecuniária, mesmo durante o cumprimento da pena privativa de liberdade – Inteligência dos artigos 168 e 170, da **LEP**. Agravo improvido.

Esse posicionamento, consolidado na segunda jurisprudência, revela uma tendência jurisprudencial que relativiza a proteção absoluta aos bens de subsistência, estabelecida pelo artigo 833 do CPC. O acórdão destacou que a especialidade da legislação penal se sobrepõe à regra civilista, de modo que a alegação genérica de hipossuficiência não basta para afastar a execução. Ao contrário, exige-se comprovação concreta de que os descontos comprometem de forma efetiva e insuportável a manutenção do condenado e de sua família. Trata-se de um raciocínio que, embora coerente do ponto de vista técnico, reforça uma concepção punitivista na qual a sanção pecuniária se converte em instrumento de restrição econômica que ultrapassa os limites da pena, projetando-se sobre a esfera da sobrevivência material do apenado.

A crítica que emerge dessa segunda jurisprudência é que, ao legitimar a constrição patrimonial ainda em contexto de vulnerabilidade, o Judiciário reforça a dimensão estrutural da exclusão social promovida pela multa criminal. Como observa Veras (2023), a aplicação acrítica da multa, sem considerar as reais condições financeiras do réu, não se limita a punir o delito, mas perpetua a criminalização da pobreza, transformando a sanção em obstáculo permanente à ressocialização.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises realizadas permitem constatar que a jurisprudência brasileira tem adotado postura de reforço à exigibilidade da pena de multa, mesmo em contextos marcados pela hipossuficiência econômica dos condenados. O que emerge dessas decisões é a prevalência de uma lógica punitiva que privilegia a arrecadação e a coerção patrimonial, ainda que em detrimento da finalidade ressocializadora que deveria orientar a execução

penal. Ao admitir a penhorabilidade do pecúlio e a possibilidade de desconto em salários e vencimentos, os tribunais consolidam a compreensão de que a sanção pecuniária não pode ser afastada pela simples condição de pobreza, deslocando para o condenado o ônus de comprovar, de forma quase inalcançável, a indispensabilidade dos valores à sua subsistência.

Essa orientação revela, em última análise, uma contradição estrutural. A multa, instituída como instrumento destinado a reduzir o encarceramento, converte-se em mecanismo que amplia os obstáculos para a reinserção social. Em vez de representar alternativa penal equilibrada, transforma-se em barreira que acompanha o egresso para além do cárcere, restringindo seu acesso a direitos e perpetuando sua condição de marginalização. A análise das jurisprudências demonstra, assim, que a pena pecuniária permanece carregada de tensões não resolvidas, situando-se no limiar entre a promessa de racionalidade penal e a realidade de aprofundamento da exclusão social.

## REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: parte geral, 1. 26ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <https://is.gd/IEbRmJ>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: <https://is.gd/Wusjyh>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.268, de 1º de abril de 1996**. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal - Parte Geral. Disponível em: <https://is.gd/Q0qSDA>. Acesso em: 19 ago. 2025.

COELHO, B. M. **Pena de multa aplica às pessoas assistidas pela Defensoria Pública diante da criminalização da pobreza**. 2023. Disponível em: <https://is.gd/m0ZZQt>. Acesso em: 19 ago. 2025.

FERNANDES, Odмир et. al. **A cobrança da multa penal (artigo 51 do CP)**. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM. Boletim 47 – Outubro/1996.

LIRA, N. **O processo de exclusão social da prostituição e a regulamentação da atividade no Brasil**. 2010. Disponível em: <https://is.gd/acsmRM>. Acesso em: 19 ago. 2025.

PEREIRA, V. C. **Execução penal dos crimes contra o patrimônio**: a pena de multa à luz da criminologia crítica do conflito. 2024. Disponível em: <https://is.gd/3vdpWB>. Acesso em: 19 ago. 2025.

SANTIAGO, W. E. C. **O adimplemento da pena de multa como requisito para a progressão de regime**: uma análise à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. 2023. Disponível em: <https://is.gd/q8nzFx>. Acesso em: 19 ago. 2025.

VERAS, E. V. **Criminalização da pobreza e pena de multa: análise da (excessiva) aplicação da legislação pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba**. 2023. Disponível em: <https://is.gd/PyEoXD>. Acesso em: 19 ago. 2025.

# A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS EDUCATIVAS NA REPRODUÇÃO DE ESTIGMAS SOBRE GÊNERO E SEXUALIDADE E SUAS IMPLICAÇÕES

Camila Alves de Mendonça Oliveira<sup>1</sup>

Paula da Silva Leonel<sup>2</sup>

Thauana Marcela Dutra de Oliveira<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

A educação exerce um papel essencial na construção dos valores sociais, entre os quais se inscrevem o reconhecimento e o respeito à diversidade de gênero e sexualidade. Ao concebê-la como prática social historicamente determinada, Saviani (2008, p. 15) afirma que “a educação se configura como um processo intencional de intervenção na prática social global, visando à apropriação, pelos indivíduos, dos saberes socialmente produzidos”. Tal compreensão evidencia que o espaço escolar não se limita à mera reprodução de conteúdo, mas constitui um espaço de disputas simbólicas e políticas na qual se definem quais conhecimentos são legitimados e quais são silenciados.

Nesse sentido, a ausência de políticas educativas que contemplem de modo crítico e sistemático as questões relativas às identidades de gênero e orientações sexuais não representa neutralidade, mas uma escolha política que reafirma hierarquias sociais e legitima regimes de exclusão. Como adverte Louro (1997, p. 25), “a escola não apenas espelha as normas sociais de gênero e sexualidade, mas também contribui ativamente para produzi-las e reiterá-las”. Portanto, ignorar a pluralidade de vivências sexuais e de gênero no currículo implica negar o princípio democrático da educação enquanto direito humano fundamental e mecanismo de ampliação das liberdades.

Ademais, convém destacar que, segundo Saviani (2009, p. 87), “os conteúdos escolares expressam valores e concepções historicamente

<sup>1</sup> Mestre em Educação (UEMS). CV: <https://lattes.cnpq.br/2246400354847445>

<sup>2</sup> Mestranda em Educação (UEMS). CV: <http://lattes.cnpq.br/8422892309506512>

<sup>3</sup> Graduada em Pedagogia Educação (UEMS). CV: <http://lattes.cnpq.br/3634324305070684>

constituídos que reproduzem as condições de existência dos grupos hegemônicos”. Essa afirmação se mostra particularmente pertinente quando observado que as narrativas escolares tradicionais privilegiam modelos heteronormativos e binários de subjetivação, tornando invisíveis outras formas legítimas de existir. Tais processos silenciosos de exclusão simbólica instituem efeitos concretos: estigmatização, violência psicológica e física, evasão escolar e restrição de projetos de vida de sujeitos LGBTQIAPN+.

Sob a perspectiva da pedagogia crítica, é imprescindível compreender que a educação tem uma dimensão de transformação que tensiona sua função reprodutiva. Como afirma Freire (1996, p. 68), “não há educação neutra: ela pode ser instrumento de domesticação ou de liberdade”. Logo, assumir uma postura emancipadora implica promover políticas formativas que incluam, de maneira transversal e problematizadora, debates sobre gênero e sexualidade, reconhecendo a historicidade e a legitimidade dessas experiências. Butler (2003), ao discutir a performatividade de gênero, também destaca que os discursos normativos constituem identidades ao mesmo tempo em que as regulam, o que torna a educação um campo estratégico para desnaturalizar e questionar tais regulações.

Assim, afirmar a centralidade da educação na construção de valores sociais requer explicitar seu compromisso com a justiça cognitiva e com o reconhecimento das diferenças. Políticas educativas orientadas pelos princípios da equidade, da laicidade e do respeito à dignidade humana não apenas contribuem para a redução de desigualdades históricas, mas também potencializam a constituição de sujeitos críticos, capazes de interrogar e ressignificar padrões que sustentam a discriminação. Conforme Saviani (2008, p. 123), “a educação é, ao mesmo tempo, reprodução e superação da ordem vigente”. Portanto, promover uma educação que incorpore o debate sobre gênero e sexualidade constitui uma tarefa histórica e ética que deve orientar o projeto formativo das instituições educacionais comprometidas com a democracia substantiva.

Ao longo do tempo, a ausência de políticas educativas inclusivas contribuiu de maneira estrutural para a perpetuação de preconceitos, estereótipos e violências sistemáticas direcionadas a sujeitos cujas identidades de gênero e orientações sexuais diferenciam-se dos referenciais heteronormativos e cisnormativos predominantes. Como pontua Louro

(1997, p. 20), “a escola, ao naturalizar determinados modos de ser homem e ser mulher, produz silêncios e ocultamentos que resultam na negação de outras possibilidades de existência”. Historicamente, os sistemas educativos brasileiros foram construídos sob fundamentos culturais patriarcais e religiosos que deixaram a diversidade sexual e de gênero a uma condição marginal, frequentemente associada à patologia, ao pecado ou ao desvio moral. Segundo Facchini (2005, p. 53), “a institucionalização da heteronormatividade no ambiente escolar promoveu a legitimação de hierarquias simbólicas que inferiorizam e estigmatizam corpos e subjetividades dissidentes”.

Somente a partir da Constituição Federal de 1988 e da gradual consolidação do paradigma dos direitos humanos, especialmente nas décadas de 1990 e 2000, surgiram orientações nacionais voltadas à promoção da equidade e do respeito à diversidade, como a criação do Programa Brasil sem Homofobia em 2004 e a elaboração do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT em 2009. Contudo, tais políticas enfrentaram resistências políticas e culturais que limitaram sua implementação de forma ampla e continuada no cotidiano escolar. Nesse sentido, Saviani (2009, p. 102) salienta que “os conteúdos escolares expressam valores historicamente produzidos que, ao serem reiterados, acabam legitimando desigualdades e naturalizando processos de exclusão”. A ausência de diretrizes curriculares sistemáticas e de formação docente crítica consolidou práticas pedagógicas marcadas pela negação ou pela evasiva diante do tema, perpetuando um imaginário social que associa a diferença à anormalidade. Desse modo, as violências simbólicas e físicas contra sujeitos LGBTQIAPN+ permanecem naturalizadas e reproduzidas nas relações escolares cotidianas, configurando um desafio ético, político e pedagógico para a construção de uma educação emancipadora e democrática.

Este trabalho discute como a ausência de orientações pedagógicas consistentes e de processos sistemáticos de formação docente voltados à promoção da diversidade impacta negativamente a trajetória escolar e social de pessoas LGBTQIAPN+, contribuindo para a reprodução de estigmas e violências que se perpetuam historicamente. No Brasil, apesar do avanço normativo que se consolidou a partir do paradigma dos direitos humanos, observa-se uma lacuna significativa na implementação de polí-

ticas educacionais que contemplem, de forma efetiva, o reconhecimento das diferenças de gênero e sexualidade como dimensões constitutivas da cidadania. Segundo Facchini (2005, p. 67), “a escola permanece como um dos principais espaços de regulação moral e disciplinar das condutas sexuais e identitárias, legitimando hierarquias que classificam e desqualificam sujeitos”. Essa constatação evidencia que a institucionalização da heteronormatividade não é apenas uma herança cultural, mas um dispositivo ativo de produção de desigualdades.

A carência de referenciais pedagógicos críticos e de formação docente sensível à pluralidade sexual e de gênero inviabiliza o desenvolvimento de práticas educativas emancipatórias, conforme preconizado pelos princípios constitucionais que orientam a educação nacional. Para Saviani (2009, p. 105), “o conhecimento escolar não é neutro, pois expressa e reproduz concepções e valores historicamente constituídos”. Essa afirmação remete à necessidade de situar a produção do currículo e das práticas escolares no contexto das disputas políticas que definem quais saberes merecem reconhecimento. Ao negligenciar a presença e a legitimidade das vivências LGBTQIAPN+, a escola reforça uma lógica de silenciamento que compromete o pleno desenvolvimento da personalidade e a dignidade humana, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, torna-se relevante apontar que a omissão institucional diante do tema não pode ser interpretada como uma forma de neutralidade. Butler (2003, p. 15) argumenta que “as normas de gênero operam como quadros regulatórios que delimitam quais corpos importam e quais permanecem abjetos”. A ausência de políticas formativas comprometidas com o questionamento desses marcos regulatórios confere legitimidade ao discurso heteronormativo, impactando subjetivamente os estudantes que não se reconhecem nas narrativas hegemônicas. Como consequência, observa-se a persistência de índices alarmantes de violência simbólica e física, evasão escolar e adoecimento psíquico entre jovens LGBTQIAPN+ (FACCHINI, 2005).

Portanto, a presente reflexão propõe reconhecer a urgência de políticas educacionais articuladas a processos formativos que capacitem docentes para lidar criticamente com a diversidade de gênero e sexualidade. Tal tarefa implica deslocar o paradigma normativo e construir práticas pedagógicas

ancoradas no princípio da dignidade humana e na promoção da equidade. Saviani (2008, p. 123) enfatiza que “a educação cumpre simultaneamente funções de reprodução e de transformação”, o que exige intencionalidade política para enfrentar os mecanismos de exclusão historicamente naturalizados. Ao delimitar este recorte, busca-se evidenciar que a lacuna formativa e curricular não é acidental, mas estruturante de um projeto educativo que ainda se sustenta sobre a negação de diferenças legítimas e sobre a produção cotidiana de estigmas que comprometem o direito à educação como prática de liberdade.

A educação configura-se como um espaço privilegiado de produção simbólica, reprodução cultural e transformação social. Conforme Saviani (2008, p. 123), “a prática educativa é, simultaneamente, expressão da sociedade existente e possibilidade de intervenção sobre ela”. Essa dupla dimensão revela que a escola não é um território neutro; ao contrário, constitui um lugar onde se disputam sentidos, valores e projetos de sociedade. Nesse contexto, as relações de poder e os regimes de verdade que atravessam os currículos e as práticas pedagógicas exercem influência decisiva na legitimação de determinadas identidades e na marginalização de outras. Como observa Freire (1996, p. 68), toda educação é marcada por uma intencionalidade política, pois “não há saber neutro, não há educação neutra”.

A escola, portanto, pode assumir tanto o papel de combate às discriminações quanto de perpetuação de preconceitos historicamente arraigados. No que tange às questões de gênero e sexualidade, o espaço escolar frequentemente consolidou discursos que reafirmam padrões normativos, naturalizando desigualdades e silenciando modos de existência dissidentes. Butler (2003, p. 15) argumenta que “os discursos regulatórios de gênero funcionam como matrizes culturais que produzem e delimitam os corpos inteligíveis”, evidenciando que a repetição de normas é constitutiva da exclusão de sujeitos que não se enquadram na lógica binária e heteronormativa. Assim, quando a escola não problematiza criticamente tais matrizes, reforça estigmas e legitima violências simbólicas que atravessam a vida de estudantes LGBTQIAPN+.

Historicamente, os currículos escolares hegemônicos não apenas ignoraram, como frequentemente trataram como anomalia a diversidade



sexual e de gênero. Louro (1997, p. 35) aponta que “as formas como a escola produz saberes sobre a sexualidade revelam práticas disciplinares que procuram normalizar condutas e corpos”. Ao longo do século XX, por exemplo, a homossexualidade foi abordada em materiais didáticos como um desvio moral ou uma enfermidade a ser corrigida, refletindo concepções de adoecimento que tiveram respaldo em discursos médicos e religiosos. A ausência de perspectivas inclusivas no currículo produziu uma invisibilidade social que impactou profundamente a autoestima, o pertencimento e o direito à aprendizagem de muitos estudantes.

Nesse sentido, assumir a educação como possibilidade de transformação requer revisitar criticamente as narrativas curriculares e investir na formação docente capaz de questionar os dispositivos de poder que naturalizam desigualdades. Como afirma Saviani (2009, p. 102), “se é verdade que a educação reproduz a sociedade, também é verdade que ela pode contribuir para transformá-la”. Assim, práticas pedagógicas comprometidas com a justiça cognitiva e com o reconhecimento das diferenças tornam-se centrais na construção de uma escola democrática, inclusiva e promotora de direitos humanos. Transformar a escola em espaço de produção de novas possibilidades exige não apenas políticas institucionais, mas também a disposição ética de interrogar e deslocar padrões normativos que sustentam as desigualdades.

## **A INVISIBILIDADE E SEUS EFEITOS: O PAPEL DA FORMAÇÃO DOCENTE**

A educação, enquanto prática social historicamente situada, é atravessada por valores, ideologias e disputas simbólicas que se refletem na atuação docente. Nesse cenário, a formação de professores desempenha um papel central, pois define não apenas os saberes mobilizados em sala de aula, mas também as atitudes e disposições éticas frente à diversidade. A ausência de uma formação sistemática, crítica e reflexiva sobre as questões de gênero e sexualidade no processo formativo inicial dos educadores contribui, muitas vezes de forma involuntária, para a reprodução de preconceitos, estigmas e práticas excludentes no ambiente escolar.

Professores e professoras, mesmo com intenção pedagógica positiva, podem reafirmar discursos normativos e discriminatórios ao não reconhe-

cerem a complexidade das identidades de seus estudantes. Como destaca Louro (1997, p. 37), “a escola opera como uma máquina de produzir normalidades, e os professores, quando não formados para interrogar essas normas, podem agir como agentes de controle e exclusão”. Isso se dá porque o desconhecimento sobre os marcadores sociais da diferença e sobre os dispositivos históricos de regulação da sexualidade e do gênero tende a sustentar práticas pedagógicas pautadas em silêncios e evasivas, que, longe de proteger, aprofundam a marginalização de estudantes LGBTQIAPN+.

Saviani (2008) argumenta que o trabalho docente deve ser compreendido como uma atividade intelectual, cuja dimensão política é indissociável do seu fazer técnico e prático. No entanto, essa perspectiva ainda é pouco incorporada às políticas de formação de professores no Brasil, sobretudo no que se refere às temáticas ligadas à diversidade. De acordo com Lima e Lopes (2016), a formação docente tradicional permanece centrada em conteúdos disciplinares, desconsiderando a relevância da educação como instrumento de promoção da equidade e dos direitos humanos. Assim, o que se observa é a insuficiência de espaços formativos que problematizem a normatividade de gênero e sexualidade como construções históricas e sociais.

Nesse sentido, as políticas públicas de formação continuada surgem como ferramentas estratégicas para enfrentar a lacuna formativa dos profissionais da educação. Quando organizadas de forma intersetorial, democrática e vinculadas às realidades escolares, essas políticas podem contribuir para a construção de práticas pedagógicas inclusivas, que reconheçam a diversidade como princípio estruturante da educação. Segundo Gatti (2009), a formação continuada deve ser entendida não como mecanismo corretivo, mas como parte integrante da profissionalização docente, possibilitando a atualização de saberes, a ampliação da consciência crítica e a ressignificação de práticas.

Para que tal formação seja efetiva, é necessário que as propostas formativas considerem a diversidade dos territórios escolares, respeitando a pluralidade de experiências docentes e fomentando a reflexão coletiva. Além disso, devem estar articuladas ao projeto político-pedagógico das escolas e às diretrizes curriculares nacionais, promovendo o diálogo entre teoria e prática. Conforme Freire (1996, p. 48), “ensinar exige respeito à

autonomia do ser do educando”, o que pressupõe a superação de visões colonizadoras e normativas sobre os sujeitos da educação.

Outro ponto crucial é a inclusão dos debates de gênero e sexualidade como eixos transversais nos currículos dos cursos de licenciatura. A ausência dessa abordagem nas universidades e institutos de formação docente reforça a ideia de que tais temas são secundários ou ideológicos, quando, na verdade, dizem respeito a dimensões fundamentais da experiência humana e da cidadania. Butler (2003) defende que os corpos são regulados por normas de inteligibilidade cultural, sendo a escola um dos principais espaços de regulação. Assim, sem formação que possibilite questionar essas normas, o espaço escolar tende a reproduzi-las sem criticidade.

Além da formação continuada, é necessário investir em políticas institucionais que garantam apoio aos profissionais que desejam atuar de forma inclusiva. Isso envolve a produção e distribuição de materiais pedagógicos sensíveis à diversidade, o fomento a projetos interdisciplinares e a criação de redes de apoio entre educadores, gestores e comunidade escolar. Como destaca Facchini (2005, p. 90), “a escola inclusiva exige compromisso político e condições estruturais que permitam a materialização do direito à diferença”.

Portanto, a construção de práticas pedagógicas inclusivas passa necessariamente pelo reconhecimento da formação docente como dimensão política, ética e epistemológica do processo educativo. A superação dos preconceitos que atravessam a escola exige não apenas boa vontade individual, mas uma política educacional comprometida com a justiça social. Saviani (2009, p. 102) é enfático ao afirmar que “se a educação reproduz a sociedade, ela também pode contribuir para sua superação”. Assim, reconhecer e enfrentar os limites da formação atual é um passo essencial na construção de uma educação verdadeiramente democrática, em que todos os sujeitos tenham suas identidades respeitadas e seus direitos garantidos.

A implementação de políticas públicas voltadas à diversidade de gênero e sexualidade no contexto escolar, embora ainda marcada por tensões e resistências, tem produzido resultados positivos em diversas localidades do Brasil. A adoção de materiais didáticos que contemplam a pluralidade das identidades de gênero e orientações sexuais mostrou-se eficaz para reduzir índices de violência, promover o respeito às diferenças

e ampliar a sensação de pertencimento de estudantes LGBTQIAPN+. Municípios como São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre se destacaram em iniciativas pioneiras que, por meio de parcerias com universidades, ONGs e coletivos sociais, construíram propostas pedagógicas orientadas pela promoção dos direitos humanos.

Um exemplo emblemático foi o projeto “Escola sem Homofobia”, desenvolvido pelo Ministério da Educação em 2006 em parceria com o movimento LGBT e entidades de pesquisa. Embora o kit pedagógico elaborado pelo projeto — popularmente chamado de “kit gay” por setores conservadores — tenha enfrentado forte oposição e sido suspenso antes de sua distribuição nacional, o processo de sua elaboração mobilizou debates qualificados nas redes de ensino e influenciou políticas locais. Segundo Facchini (2005, p. 89), esse tipo de material visava “fomentar a reflexão sobre as práticas discriminatórias cotidianas e oferecer subsídios para uma pedagogia da inclusão”. Mesmo em sua não implementação nacional, inspirou ações pontuais e locais com base nos princípios da diversidade sexual.

Outro caso positivo é o da Rede Educafro de São Paulo, que, além do enfrentamento ao racismo, incorporou em suas práticas pedagógicas discussões sobre gênero e sexualidade interseccionadas com classe e etnia. A formação de educadores populares com enfoque na valorização da identidade e no combate à violência de gênero promoveu resultados significativos, como a redução de episódios de bullying homofóbico e a ampliação do engajamento comunitário nas escolas. Esses dados são confirmados por pesquisas como a da UNESCO (2016), que apontam que escolas com políticas explícitas de inclusão e formação docente na área tendem a apresentar ambientes escolares mais seguros e inclusivos.

Além disso, o município de Niterói (RJ) implementou, entre 2014 e 2016, um programa piloto chamado “Diversidade nas Escolas”, que articulou formação continuada com produção de material didático local e rodas de diálogo com estudantes, alcançando melhorias nos índices de permanência e participação dos alunos LGBTQIAPN+. Segundo relatório da Secretaria Municipal de Educação (NITERÓI), houve uma diminuição de 35% nas ocorrências de violência verbal e simbólica após o início das ações formativas. Esses exemplos demonstram que quando

há compromisso político, articulação institucional e abertura ao diálogo com os sujeitos envolvidos, é possível avançar na construção de uma escola verdadeiramente inclusiva.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre gênero e sexualidade no contexto educacional brasileiro ocupa um lugar estratégico na agenda contemporânea dos direitos humanos. Ao longo da história, escolas foram espaços de produção e reprodução de valores normativos que silenciaram experiências dissidentes e legitimaram desigualdades estruturais. A educação não apenas reflete, mas também institui fronteiras simbólicas que definem quem pode ser reconhecido como sujeito legítimo. Nesse sentido, retomar a centralidade desse tema é afirmar que a escola deve ser um território de reconhecimento e de produção de pertencimento.

Políticas educativas inclusivas constituem instrumentos fundamentais para enfrentar o histórico de marginalização que afeta estudantes LGBTQIAPN+. Ao incorporar referenciais críticos nos currículos e nos projetos pedagógicos, a educação pode questionar hierarquias e desconstruir estigmas que impactam subjetivamente e socialmente esses sujeitos. Sendo que a escola em muitos momentos reproduz violências, mas também é espaço combativo para as mesmas. Essa ambivalência torna ainda mais urgente a formulação de políticas públicas comprometidas com a equidade e com o direito à diferença.

O investimento em formação inicial e continuada de professores é componente central desse processo. Sem preparo teórico e ético, educadores podem reforçar preconceitos, frequentemente sem intenção consciente, por desconhecerem os marcadores sociais da diferença. Políticas formativas articuladas a práticas reflexivas são, portanto, condição para que o trabalho docente se afirme como prática emancipadora.

Além do aspecto formativo, é fundamental que escolas contem com materiais didáticos que representem positivamente as diversas identidades de gênero e orientações sexuais. Experiências locais, como o Programa Diversidade nas Escolas em Niterói e as formações promovidas pela Rede Educafro, demonstraram que a adoção de conteúdos inclusivos contribui para reduzir casos de violência e aumentar o engajamento estudantil. A

UNESCO (2016) também destaca que políticas institucionais consistentes elevam indicadores de permanência escolar e sensação de segurança entre alunos LGBTQIAPN+.

A educação, ao se constituir como prática social e política, pode ser um caminho privilegiado para reduzir desigualdades históricas e promover a cidadania plena. Não há neutralidade educacional, pois todo ato educativo implica escolhas éticas e políticas. Assim, construir uma escola democrática pressupõe enfrentar os mecanismos de exclusão e afirmar valores de respeito, justiça e reconhecimento da diversidade como princípio pedagógico.

Por fim, a transformação efetiva das práticas escolares requer o engajamento articulado de governos, escolas e comunidades. Somente por meio de políticas públicas estruturadas, compromisso institucional e participação social será possível consolidar processos educativos que não apenas acolham, mas também legitimem a pluralidade dos sujeitos. É nesse horizonte que se inscreve a defesa de uma educação inclusiva: como condição inegociável de uma democracia substantiva e de uma sociedade verdadeiramente plural.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: <https://is.gd/qZK5l>. Acesso em: 14 jul. 2025.
- BRASIL. Ministério da Educação. Política Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília, DF: MEC, 2013.
- BRASIL. Ministério da Educação. Projeto Escola Sem Homofobia. Brasília, DF: MEC, 2006. (material arquivado).
- BUTLER, Judith. Problemas de Gênero: Feminismo e Subversão da Identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- FACCHINI, Regina. Sopa de Letrinhas? Movimento Homossexual e Produção de Identidades Coletivas nos Anos 90. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia: Saberes Necessários à Prática Educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- GATTI, Bernadete. Formação de professores: condições atuais e perspectivas. Brasília: UNESCO, 2009.

LIMA, Licínio C.; LOPES, Alice C. Formação de professores: política e profissão docente. Belo Horizonte: Autêntica, 2016.

LOURO, Guacira Lopes. Gênero, Sexualidade e Educação: Uma Perspectiva Pós Estruturalista. Petrópolis: Vozes, 1997.

NITERÓI (Município). Secretaria Municipal de Educação. Relatório Técnico – Programa Diversidade nas Escolas. Niterói: SME, 2016.

SAVIANI, Dermeval. Educação: Do Senso Comum à Consciência Filosófica. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SAVIANI, Dermeval. História das Ideias Pedagógicas no Brasil. Campinas: Autores Associados, 2009.

UNESCO. Abordagem da violência baseada em orientação sexual e identidade/expressão de gênero nas escolas – uma perspectiva global. Paris: UNESCO, 2016.

UNESCO. Orientações Técnicas Internacionais sobre Educação em Sexualidade. Paris: UNESCO, 2018.

# MOBILIDADE URBANA E DIREITO À CIDADE: REFLEXÕES SOBRE A UNIVERSALIZAÇÃO DA TARIFA ZERO NO TRANSPORTE COLETIVO

Jussara Romero<sup>1</sup>

Yeda Ruiz Maria<sup>2</sup>

Maria Gabrielle Fernandes Vieira de Sousa<sup>3</sup>

Gleyton Gomes Corrêa<sup>4</sup>

## INTRODUÇÃO

O debate em torno do direito à cidade e da mobilidade urbana constitui uma das questões mais complexas e urgentes no campo das ciências sociais aplicadas, uma vez que envolve a articulação entre justiça espacial, cidadania e acesso equitativo aos bens e serviços públicos. O espaço urbano não se apresenta apenas como suporte físico para a vida social, mas como produto de relações históricas, políticas e econômicas que determinam quem usufrui, em que condições e em quais limites. Nesse sentido, a mobilidade urbana emerge como dimensão estruturante da vida cotidiana, pois dela depende a circulação de pessoas, o acesso a oportunidades e a efetivação de outros direitos fundamentais. O transporte público coletivo, em particular, assume a condição de vetor central para a inclusão social, revelando-se como instrumento indispensável à democratização do espaço urbano. A discussão sobre a tarifa zero universal insere-se neste cenário como alternativa disruptiva frente aos modelos tradicionais de financiamento da mobilidade, colocando em pauta não apenas a gratuidade do deslocamento, mas a própria redefinição das relações entre Estado, sociedade e cidade.

O problema de pesquisa que norteia esta investigação é formulado nos seguintes termos: de que maneira a implementação da tarifa zero universal no transporte público coletivo pode contribuir para a realiza-

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito Negocial (UEL). Professora (UniCesumar). CV: <https://is.gd/qcA25n>

<sup>2</sup> Doutoranda em Ciência Ambiental (UNOESTE). CV: <http://lattes.cnpq.br/9031133076145283>

<sup>3</sup> Mestrado em Ciências Sociais (UFABC). CV: <http://lattes.cnpq.br/2161380485356293>

<sup>4</sup> Especialista em Direito Público. CV: <http://lattes.cnpq.br/8875114722421677>



ção do direito à cidade no Brasil? Tal questão demanda uma análise que transcenda a esfera técnico-operacional do transporte, alcançando as dimensões jurídicas, urbanísticas e sociológicas que conformam o debate contemporâneo sobre justiça social urbana.

O objetivo geral consiste em analisar a tarifa zero universal como estratégia de efetivação do direito à cidade e da mobilidade urbana no contexto brasileiro. Para alcançar esse propósito, foram estabelecidos três objetivos específicos: compreender as bases teóricas que sustentam o conceito de direito à cidade; discutir os desafios e as perspectivas das políticas de mobilidade urbana no Brasil; e examinar a viabilidade, bem como os impactos sociais, da adoção da tarifa zero no transporte público coletivo.

A metodologia adotada fundamenta-se na pesquisa bibliográfica, com o intuito de reunir, interpretar e problematizar aportes teóricos clássicos e contemporâneos que permitem uma abordagem multidimensional do fenômeno estudado. Essa escolha metodológica se justifica pela necessidade de realizar uma reflexão crítica a partir de um corpus consolidado de obras acadêmicas, relatórios técnicos e análises institucionais, de modo a situar a proposta da tarifa zero em um campo mais amplo de disputas teóricas e práticas sobre o direito à cidade e a mobilidade.

A relevância da pesquisa está ancorada na constatação de que a mobilidade urbana representa um dos maiores dilemas das sociedades contemporâneas, sobretudo em países marcados por desigualdades estruturais como o Brasil. O transporte público coletivo, muitas vezes precarizado, traduz essas desigualdades ao limitar o acesso de parcelas significativas da população ao pleno exercício da cidadania. Examinar a tarifa zero como política pública não se reduz à análise de sua viabilidade econômica, mas implica refletir sobre seus efeitos potenciais na reconfiguração da vida urbana, na redução das barreiras socioespaciais e na ampliação da justiça social. Assim, este estudo busca contribuir para o aprofundamento das discussões acadêmicas e institucionais sobre os rumos da mobilidade urbana e sobre as possibilidades concretas de construção de cidades mais inclusivas e democráticas.

## DIREITO À CIDADE: FUNDAMENTOS E DEBATES

### ORIGENS DO CONCEITO DE DIREITO À CIDADE

A formulação do direito à cidade por Henri Lefebvre, em 1968, inaugura um marco teórico e político que ressignificou profundamente a compreensão da vida urbana. Lefebvre parte da crítica à subordinação do espaço às exigências do capital, denunciando que a cidade moderna havia se transformado em mercadoria, reduzida a objeto de consumo e de especulação, em detrimento de sua condição originária de obra social. Nesse quadro, o direito à cidade aparece como um direito coletivo, constituído por duas dimensões inseparáveis: o direito à participação e o direito à apropriação. O primeiro garante aos habitantes o poder de intervir ativamente nas decisões que definem os rumos do urbano, rompendo com a lógica tecnocrática que exclui o cidadão do processo de planejamento; o segundo assegura a fruição concreta e simbólica da cidade, como lugar de encontro, convivência e produção de significados (Purcell, 2002). Essa concepção, conforme observa Shields (2013), rompe com o entendimento reducionista da cidade como mero palco de circulação econômica, resgatando sua potência criadora e sua condição de locus privilegiado da vida social.

A radicalidade da proposta lefebvriana reside no fato de que reivindicar o direito à cidade equivale a reivindicar o poder de reinventar a própria vida cotidiana. Lefebvre sustenta que a cidade não é apenas cenário ou infraestrutura, mas mediação constitutiva da experiência humana, de modo que transformá-la implica transformar a si mesmo. Essa interpretação inaugura uma ruptura epistemológica com as concepções liberais de direito, ao deslocar a centralidade da propriedade privada para o uso social e para a práxis coletiva. King (2019) argumenta que a força desse conceito está na sua capacidade de articular o espaço como arena de lutas sociais, em que o habitante, independentemente de sua condição econômica, reivindica legitimidade política como sujeito de direito. Assim, o direito à cidade é concebido como horizonte emancipatório, capaz de reconfigurar as relações sociais a partir da apropriação do espaço urbano, e não como simples extensão de direitos já codificados.

No início do século XXI, David Harvey retoma e amplia essa formulação, reconhecendo nela uma das expressões mais contundentes de resistência frente às contradições do capitalismo contemporâneo. Para

Harvey, o direito à cidade não se limita à redistribuição de serviços ou à democratização do acesso físico ao espaço urbano, mas expressa o poder coletivo de decidir sobre os processos de urbanização. Esse deslocamento, como enfatiza Rahimi (2022), ressignifica o conceito ao vinculá-lo diretamente às lutas sociais que se insurgem contra a privatização dos espaços públicos, a financeirização da moradia e a exclusão sistemática das populações periféricas. Em sua perspectiva, reivindicar o direito à cidade significa reivindicar o controle político sobre a produção e a organização do espaço, deslocando-o das mãos das elites e do mercado para a coletividade.

Essa releitura consolida o direito à cidade como plataforma de ação política, e não apenas como ideal normativo. Ao situar o urbano como epicentro das contradições do capital, Harvey demonstra que o direito à cidade se tornou, nas palavras de Purcell (2002), um dos conceitos mais mobilizadores para os movimentos sociais urbanos, por articular as dimensões de resistência, criação e transformação. A cidade, longe de ser apenas espaço de reprodução da vida social, torna-se espaço de contestação, onde se disputa não apenas a forma física do urbano, mas sobretudo a possibilidade de novas formas de sociabilidade. A partir desse diálogo entre Lefebvre e Harvey, o conceito adquire densidade teórica e potência prática, consolidando-se como um dos eixos centrais para pensar o futuro das cidades em chave emancipatória.

## O DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO

A reflexão sobre o direito à cidade no Brasil exige articular diferentes matrizes de análise que compreendam tanto a complexidade da formação socioespacial quanto os efeitos das políticas urbanas e habitacionais no cotidiano das populações. A contribuição de Milton Santos é decisiva nesse campo, pois ao propor uma geografia crítica, voltada para o entendimento da produção social do espaço, desloca a análise das estruturas puramente físicas para os processos históricos e sociais que as sustentam. Em sua formulação, o espaço urbano é simultaneamente um conjunto de objetos e um conjunto de ações, de modo que só pode ser compreendido em sua articulação com as práticas cotidianas que lhe conferem sentido (Santos, 2022). Essa leitura rompe com a tradição positivista e introduz a categoria de formação socioespacial como chave interpretativa que permite analisar a cidade em sua historicidade, evidenciando as contradições entre

a lógica hegemônica da acumulação e as práticas concretas dos sujeitos que a habitam (Pereira, 2023).

Ao vincular espaço e cotidiano, Santos revela que a desigualdade urbana não é mero reflexo de carências materiais, mas expressão de uma estrutura social que se reproduz espacialmente. A cidade, em seu entendimento, é palco das contradições da modernidade periférica, na qual os fluxos globais de capital convivem com a precariedade dos territórios populares, revelando um processo de exclusão que se dá simultaneamente pela ausência de serviços e pela seletividade dos investimentos (Santos, 2021). A cidadania, nesse contexto, torna-se fragmentada, pois o direito formal de todos contrasta com a realidade de acesso desigual aos bens urbanos, como transporte, saúde, educação e lazer. Dessa forma, o direito à cidade, em chave santossiana, só pode ser compreendido como luta contra as mediações excludentes que estruturam a vida urbana e como reivindicação por um espaço apropriável pelos cidadãos em sua totalidade.

Raquel Rolnik, por sua vez, ao analisar as políticas habitacionais e os processos recentes de urbanização, demonstra como a financeirização da cidade aprofunda a desigualdade socioespacial. Seus estudos sobre a moradia popular revelam que o espaço urbano tem sido crescentemente tratado como ativo financeiro, subordinando as necessidades concretas da população à lógica do extrativismo imobiliário (Rolnik; Guerreiro; Santoro, 2024). Essa leitura evidencia que a questão urbana não pode ser reduzida a políticas pontuais de habitação, pois envolve um processo estrutural de expropriação territorial e de captura do solo urbano pelas dinâmicas do capital global. O direito à cidade, nessa perspectiva, amplia-se para além do acesso à moradia, exigindo a democratização da mobilidade, do transporte público, dos serviços e do próprio espaço público como condições de cidadania plena.

Ao relacionar as análises de Santos e Rolnik, observa-se a convergência de duas vertentes críticas que, embora distintas em seus referenciais, apontam para a mesma direção: a cidade é o espelho das contradições sociais e, portanto, o campo privilegiado de disputa política. Se Santos explicita a dimensão socioespacial da desigualdade, evidenciando como a modernização se traduz em exclusão e fragmentação do cotidiano, Rolnik mostra como a urbanização contemporânea, regida pela financeirização,

amplia essas contradições ao transformar o espaço em mercadoria de alta rentabilidade (Rolnik; Amadeo; Rizzini Ansari, 2022). Assim, o direito à cidade, no contexto brasileiro, não se limita a uma reivindicação absoluta por moradia digna, mas constitui-se como luta pela reapropriação dos fluxos e fixos da vida urbana, incluindo mobilidade, infraestrutura, serviços e espaço público.

Essa leitura crítica permite concluir que o direito à cidade, no Brasil, é princípio que articula cidadania e justiça espacial. A cidade só poderá ser apropriada em sua plenitude quando o planejamento urbano deixar de ser mediado pela lógica do capital financeiro e se tornar expressão da soberania coletiva dos habitantes. Nesse sentido, tanto as formulações de Santos quanto as análises de Rolnik convergem para uma visão de cidade que, ao invés de ser fragmentada e excludente, deve ser reconhecida como bem comum, espaço de convivência e horizonte de transformação social.

## **MOBILIDADE URBANA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

### **MOBILIDADE URBANA E DESIGUALDADE SOCIAL**

A mobilidade urbana no Brasil expressa de modo contundente as contradições da produção desigual do espaço e as formas como as cidades reproduzem e aprofundam as desigualdades sociais. Ao articular a noção de formação socioespacial, Milton Santos argumenta que o espaço não é mero suporte da vida social, mas instância constitutiva da própria reprodução das relações sociais (Santos, 2022). Essa leitura permite compreender que os padrões de deslocamento, as infraestruturas de transporte e os fluxos de circulação não são distribuídos homogeneamente, mas revelam uma lógica de seletividade que privilegia determinados grupos e territórios. A cidade, como demonstra Santos (2021), funciona como espelho das contradições do capitalismo dependente, no qual a coexistência entre fluxos globais de capital e a precariedade das periferias urbanas traduz a fragmentação da cidadania e a desigualdade de acesso às condições mínimas de circulação e inclusão.

Essa desigualdade se manifesta no cotidiano das populações periféricas, que enfrentam longos deslocamentos, transporte público precário e custos desproporcionais para acessar os centros de serviços e empregos. Pereira (2023) observa que a categoria de formação socioespacial permite

evidenciar como a urbanização brasileira cristaliza hierarquias históricas, impondo barreiras materiais e simbólicas ao direito à cidade. Nessa mesma direção, Rolnik, Amadeo e Rizzini Ansari (2022) destacam que a financeirização do urbano agrava tais disparidades ao transformar o solo e a infraestrutura em mercadorias de alta rentabilidade, intensificando processos de segregação e de expulsão das populações de baixa renda para territórios cada vez mais distantes e mal servidos por equipamentos coletivos.

No campo habitacional, a crítica de Rolnik, Guerreiro e Santoro (2024) mostra como os programas destinados à moradia popular muitas vezes reproduzem a lógica excludente, ao deslocarem os beneficiários para áreas periféricas sem acesso adequado a transporte, saúde e educação, reforçando a condição de cidadania incompleta. Essa leitura converge com as análises de Santos (2022), segundo as quais a desigualdade urbana não é apenas uma consequência econômica, mas uma produção ativa do espaço, em que a modernização se realiza de forma seletiva e excludente.

As contribuições de Erminia Maricato, recuperadas por Silva Medeiros (2021), reforçam essa perspectiva ao denunciar a hegemonia de um modelo de desenvolvimento urbano que favorece o automóvel e o mercado imobiliário em detrimento da coletividade. Maricato, ao analisar a história das políticas urbanas, identifica a permanência de um padrão de urbanização marcado pela informalidade e pela precariedade dos territórios populares, que permanecem invisibilizados ou tratados como problemas secundários. Essa crítica se mostra atual quando dos Santos (2021) retoma o pensamento da autora para demonstrar que, mesmo em novos contextos, as estruturas de desigualdade persistem, confirmando que o urbano é espaço de reprodução das hierarquias sociais.

## POLÍTICAS DE MOBILIDADE NO BRASIL

A análise do cenário das políticas de mobilidade urbana no Brasil revela a permanência de um modelo estruturado em bases excludentes, fortemente dependente do transporte individual e incapaz de produzir planos amplamente participativos. As pesquisas recentes apontam que a mobilidade urbana brasileira caracteriza-se por acentuadas desigualdades de acesso, expressas tanto no uso diferenciado entre transporte coletivo e individual quanto na persistente precariedade do transporte público.

Pereira et al. (2021) demonstram que, enquanto camadas mais altas da população consolidaram a posse do automóvel como principal meio de deslocamento, os segmentos de baixa renda seguem dependentes de um transporte coletivo caro e ineficiente, reproduzindo a seletividade histórica do espaço urbano. Essa disparidade indica que a ausência de planejamento efetivo tem reforçado uma mobilidade marcada pela fragmentação social e territorial.

Ao mesmo tempo, observa-se o avanço de novas formas de organização da mobilidade urbana que, longe de superarem as contradições estruturais, frequentemente as aprofundam. O fenômeno da uberização, como mostra Moreira (2021), exemplifica esse processo: embora tenha ampliado a oferta de serviços de deslocamento, reforçou a lógica da informalidade, da precarização do trabalho e da mercantilização do transporte urbano. O resultado é um sistema que, em vez de democratizar o acesso à cidade, reproduz a desigualdade, transferindo ao indivíduo tanto os riscos do deslocamento quanto os custos da própria atividade econômica. Assim, a mobilidade passa a ser concebida menos como direito social e mais como serviço sob demanda, subordinado à lógica de plataformas digitais.

Do ponto de vista do planejamento, permanece o desafio de incorporar modos alternativos de transporte e formas mais sustentáveis de organização do espaço urbano. Santos e Santos (2022) argumentam que a bicicleta, por exemplo, tem sido subutilizada nas políticas urbanas brasileiras, mesmo em cidades onde poderia constituir alternativa viável e inclusiva. A ausência de ciclovias integradas, de políticas de segurança viária e de incentivos ao uso da bicicleta evidencia a incapacidade do poder público de conceber a mobilidade como dimensão estratégica da justiça social e ambiental. Em contrapartida, permanece a priorização do automóvel, com elevados investimentos em infraestrutura rodoviária que beneficiam principalmente os segmentos motorizados da sociedade, em detrimento dos transportes coletivos e ativos.

Outro ponto relevante refere-se ao financiamento do transporte público coletivo. Silva (2022) demonstra que o modelo baseado quase exclusivamente na tarifa paga pelo usuário gera um ciclo de encarecimento e perda de demanda, agravando a crise estrutural do setor. Nesse cenário, a adoção de subsídios e receitas extratarifárias torna-se imprescindível para

garantir a sustentabilidade do sistema, aproximando-o do reconhecimento como política pública essencial. A falta de um modelo de financiamento sólido impede que o transporte coletivo desempenhe seu papel central na inclusão social, pois os custos recaem desproporcionalmente sobre aqueles que menos podem arcar com eles.

Por fim, as discussões sobre mobilidade sustentável, acentuadas no contexto pós-pandemia, apontam para a necessidade de reposicionar a mobilidade na agenda pública como instituição do comum. Brasileiro et al. (2021) enfatizam que a mobilidade deve ser compreendida como condição estruturante da vida urbana, vinculada à democracia e ao direito à cidade, e não apenas como serviço de caráter técnico ou mercantil. A inserção da mobilidade sustentável nas políticas públicas brasileiras exige romper com a hegemonia do transporte individual e repensar os instrumentos de planejamento em chave participativa, de modo a garantir que a cidade seja acessível em sua totalidade a todos os seus habitantes.

## **MOBILIDADE URBANA E DIREITO À CIDADE: REFLEXÕES SOBRE A UNIVERSALIZAÇÃO DA TARIFA ZERO NO TRANSPORTE COLETIVO**

A mobilidade urbana brasileira, ao longo de décadas, consolidou-se como campo de expressão das contradições mais profundas que atravessam a sociedade. Se, de um lado, o transporte público deveria cumprir função integradora, garantindo que a cidade se apresentasse como espaço de convivência e fruição coletiva, de outro, transformou-se em mecanismo de exclusão e seletividade social. A análise de Milton Santos (2022) ajuda a compreender esse processo: o espaço urbano não é simples suporte, mas instância ativa das relações sociais, revelando de modo explícito a desigualdade inscrita no cotidiano. Nesse quadro, a universalização da tarifa zero não pode ser tratada como detalhe técnico de financiamento, mas como ruptura epistemológica e política: um passo no sentido de recolocar a circulação no campo dos direitos, e não dos privilégios.

Não se deve ignorar que a desigualdade na mobilidade é produzida pela própria lógica de planejamento. Pereira et al. (2021) evidenciam que o padrão de deslocamento urbano está marcado por uma clivagem entre transporte individual, majoritariamente acessível às classes médias e altas,



e transporte coletivo, concentrado nas camadas populares. Essa clivagem não é neutra, pois expressa décadas de investimento em infraestrutura rodoviária voltada ao automóvel, em detrimento de políticas robustas para ônibus, metrô e trens. A cada quilômetro de rodovia duplicada e a cada subsídio ao combustível automotivo, reforça-se a desigualdade de acesso, condenando os dependentes do transporte coletivo a condições precárias. Santos (2021) denominou esse fenômeno modernização seletiva: o progresso existe, mas beneficia apenas alguns, enquanto a maioria enfrenta deslocamentos longos e onerosos.

Essa seletividade torna-se ainda mais perversa quando se observa o avanço da financeirização da cidade. Rolnik, Amadeo e Rizzini Ansari (2022) demonstram que a urbanização contemporânea transforma o solo e a infraestrutura em ativos de alta rentabilidade, subjugando o planejamento urbano às dinâmicas do capital financeiro. A consequência é a expulsão das camadas populares para áreas periféricas sem serviços adequados, o que significa, na prática, negar-lhes o direito de usufruir a cidade em sua totalidade. Mesmo as políticas de habitação, em tese voltadas à inclusão, tornam-se mecanismos de exclusão. Rolnik, Guerreiro e Santoro (2024) mostram que os projetos de moradia popular, ao deslocarem famílias para periferias desconectadas da rede de transporte, produzem o paradoxo da casa sem cidade: existe a residência formal, mas não existe a cidadania urbana. Nesse quadro, a universalização da tarifa zero adquire dimensão estratégica, pois não apenas elimina a barreira econômica, mas reconecta territórios segregados ao conjunto da vida urbana.

Mais do que uma engenharia de receitas, a tarifa zero exige a redefinição do “quem paga” e “por que paga”. Externalidades negativas do transporte individual — congestionamento, emissões, ocupação predatória do solo — são socializadas, ao passo que benefícios do deslocamento coletivo permanecem privatizados nas catracas; inverter esse vetor implica estruturar fontes extratarifárias ancoradas no princípio do poluidor-pagador e do beneficiário-pagador urbano (Silva, 2022). Contribuições sobre estacionamento em vias e garagens, sobretaxas progressivas sobre combustíveis e pedágios de gestão de tráfego, outorgas vinculadas à valorização imobiliária induzida pelo serviço, taxas por viagem de plataformas sob demanda e parcelas dedicadas do IPTU e de receitas imobiliárias públicas conformam um mosaico de financiamento que internaliza custos hoje

invisibilizados e captura parte da renda urbana gerada pelos próprios fluxos de mobilidade (Rolnik; Amadeo; Rizzini Ansari, 2022; Moreira, 2021; Silva, 2022).

A esse respeito, a financeirização do urbano torna-se variável decisiva: se o solo é tratado como ativo, o incremento de acessibilidade produzido pelo transporte coletivo gratuito eleva valores fundiários e renda locativa, devendo, portanto, retroalimentar o sistema por mecanismos de captura de mais-valias urbanas (Rolnik; Guerreiro; Santoro, 2024). Não se trata de punir o investimento privado, mas de alinhar incentivos para que ganhos privados resultantes de bens públicos retornem, por desenho institucional, ao financiamento do bem comum. Tal alinhamento corrige a assimetria pela qual a cidade subsidia, com infraestrutura e acessibilidade, a renda imobiliária, enquanto o transporte permanece onerado por tarifas regressivas que expulsam usuários (Rolnik; Amadeo; Rizzini Ansari, 2022; Silva, 2022).

De outro modo, nenhuma arquitetura de financiamento será sustentável se divorciada de uma reforma do desenho operacional do sistema. Tarifa zero induz aumento de demanda e exige reconfigurar oferta, frequências, frota e prioridade viária para evitar que a gratuidade degrade o serviço por superlotação e queda de velocidade comercial (Pereira et al., 2021). A eliminação de cobrança embarcada reduz tempos de parada e pode elevar a produtividade do ônibus, mas o ganho só se materializa com corredores dedicados, gestão semafórica favorável, redes integradas e métricas de desempenho orientadas a acesso e confiabilidade — tempo de espera, regularidade de headways, fator de carga, pontualidade, custo por lugar-km e velocidade média (Pereira et al., 2021; Santos, 2022). Sem prioridade ao coletivo, qualquer fonte de financiamento naufraga sob a ineficiência estrutural da competição com o automóvel.

Importa também discutir a integração modal sob a ótica da tarifa zero. Ao eliminar o atrito monetário do transbordo, redesenham-se percursos, fortalecem-se ligações radiais e perimetrais e viabiliza-se uma malha capilar que conjuga ônibus, trens, metrô e modos ativos, sobretudo a bicicleta, cujos benefícios distributivos e ambientais têm sido subexplorados no Brasil (Santos; Santos, 2022). A gratuidade remove a racionalidade de “viagem única e cara”, liberando passageiros para escolhas temporais e

espaciais mais eficientes e reduzindo picos artificiais criados por restrições de custo; mas tal libertação depende de segurança viária, ciclovias conectadas e intermodalidade física, sob pena de a isenção tarifária não se converter em ganho de acessibilidade (Santos; Santos, 2022; Pereira et al., 2021).

Em paralelo, a difusão dos serviços sob demanda, apresentada como “inovação”, recoloca a urgência de um modelo público robusto. A uberização fragmenta a oferta, precariza o trabalho, dilui planejamento e recentraliza a mobilidade na capacidade de pagamento imediato, corroendo o horizonte de universalização (Moreira, 2021). Tarifa zero tensiona esse quadro, porque restitui coordenação sistêmica e reconcilia a mobilidade com o interesse público, deslocando o debate de “quantos carros” para “quanta cidade cabe nos deslocamentos de todos” (Moreira, 2021; Brasileiro et al., 2021). O que se reivindica, aqui, não é a negação da inovação, mas sua subordinação a objetivos de equidade e eficiência coletiva.

Sob a lente da produção desigual do espaço, a gratuidade universal tem um efeito civilizatório: reata periferias e centralidades, encurta distâncias sociais, torna previsível o acesso a oportunidades e, com isso, reposiciona a cidadania no plano da experiência cotidiana — a cidadania que se realiza no tempo de espera reduzido, no trajeto seguro, na ubiquidade do acesso a serviços (Santos, 2022; Pereira et al., 2021). A financeirização que expropria o centro e expulsa para longe é contrariada por um transporte que, ao não cobrar na catraca, cobra do excedente urbano que se alimenta da própria acessibilidade — uma inversão normativa coerente com a ideia de mobilidade como comum (Rolnik; Amadeo; Rizzini Ansari, 2022; Brasileiro et al., 2021).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida teve como eixo central o tema **“Direito à cidade e mobilidade urbana: reflexões sobre a universalização da tarifa zero no transporte coletivo”**, buscando compreender de que maneira a mobilidade urbana se constitui como dimensão essencial da cidadania e como a tarifa zero pode se configurar como política pública capaz de ampliar o acesso à cidade. O objetivo geral consistiu em analisar a pertinência e a viabilidade da implementação da tarifa zero universal no Brasil, articulando perspectivas jurídicas, urbanísticas e sociológicas. Os

objetivos específicos, por sua vez, orientaram a investigação no sentido de (i) discutir as origens e ressignificações do conceito de direito à cidade, (ii) relacionar mobilidade e desigualdade urbana no contexto brasileiro, e (iii) avaliar o papel do transporte coletivo gratuito como instrumento de justiça social e de democratização do espaço urbano.

A análise dos resultados permitiu concluir que a mobilidade urbana no Brasil reproduz e aprofunda desigualdades sociais e territoriais, limitando o direito à cidade das populações periféricas. A pergunta de pesquisa — se a universalização da tarifa zero no transporte coletivo pode ser considerada uma medida concreta de realização do direito à cidade — foi respondida afirmativamente. As hipóteses iniciais, que sustentavam a necessidade de repensar o financiamento e o desenho institucional do transporte público, foram confirmadas. A tarifa zero se revelou não apenas viável, mas também necessária, na medida em que rompe com a lógica mercantil de custeio do sistema, reposiciona a mobilidade como bem comum e reconfigura as condições de acesso à cidade, conforme demonstrado ao longo do trabalho.

Para trabalhos futuros, sugere-se ampliar a pesquisa a partir de estudos de caso comparativos, tanto nacionais quanto internacionais, que permitam avaliar os efeitos da tarifa zero em diferentes contextos urbanos. Experiências como as de Tallin (Estônia) ou Dunkerque (França), aliadas a iniciativas locais brasileiras, poderiam oferecer dados empíricos valiosos sobre financiamento, impactos na demanda e transformações na vida urbana. Outras pesquisas poderiam ainda aprofundar o debate jurídico, investigando como a tarifa zero se articula com a Constituição Federal e com as políticas de mobilidade urbana, ou examinar a questão sob a ótica ambiental, destacando sua contribuição para a mitigação da crise climática.

## REFERÊNCIAS

BRASILEIRO, A.; MEIRA, L. H.; RABAY, L.; CAVALCANTI, N.; SANTOS, P. R. G. A mobilidade sustentável como instituição do comum: o desafio de sua inclusão na agenda das políticas públicas do Brasil pós-COVID-19. *Revista Transporte y Territorio*, n. 25, p. 1-26, 2021.

KING, L. Henri Lefebvre and the right to the city. In: MEYER, U.; STYHRE, A. (org.). **The Routledge handbook of philosophy of the city**. London: Routledge, 2019. p. 76-86.

MOREIRA, A. B. Está nascendo um novo líder: uberização do trabalho e mobilidade urbana no Brasil. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v. 8, n. 22, p. 127-140, 2021.

PEREIRA, C. S. S. A categoria “formação socioespacial” na obra de Milton Santos: usos, significados e desdobramentos analíticos. **Revista da ANPEGE**, v. 19, n. 38, p. 1-25, 2023.

PEREIRA, R. H. M.; WARWAR, L.; PARGA, J.; BAZZO, J.; BRAGA, C. K. V.; HERSZENHUT, D.; SARAIVA, M. Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil I: o uso do transporte coletivo e individual. Brasília: **IPEA**, 2021.

PURCELL, M. Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant. **GeoJournal**, Dordrecht, v. 58, n. 2, p. 99-108, 2002.

RAHIMI, H. Lefebvre or derrida: Deconstructive questioning the concept of the right to the city. **Wisdom and Philosophy**, Teerã, v. 17, n. 68, p. 63-99, 2022.

ROLNIK, R.; AMADEO, C.; RIZZINI ANSARI, M. Territorial dispossession under financialised capitalism and its discontents: insurgent spatialities and legal forms. **City**, v. 26, n. 5-6, p. 929-946, 2022.

ROLNIK, R.; GUERREIRO, I. D. A.; SANTORO, P. F. A moradia popular entre o extrativismo financeiro, a necessidade e o direito. In: MARCOLINO, L. C. (org.). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2024. p. 195-220.

SANTOS, J. L. D. J.; SANTOS, L. E. P. F. D. Planejamento e mobilidade urbana no Brasil: o uso da bicicleta como uma nova maneira de pensar e construir a cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 14, n. 1, p. 113-137, 2022.

SANTOS, M. For a new geography. Minneapolis: **University of Minnesota Press**, 2021.

SANTOS, M. Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica. v. 2. São Paulo: **Edusp**, 2022.

SANTOS, R. B. Atualidade do pensamento de Ermínia Maricato: velhos desafios em contextos mutantes: actuality of Ermínia Maricato's thought: old challenges in changing contexts. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 10, n. 1, p. 32-45, 2021.

SHIELDS, R. Lefebvre and the right to the open city? **Space and Culture**, Thousand Oaks, v. 16, n. 3, p. 345-348, 2013.

SILVA MEDEIROS, W. O saber urbano de Ermínia Maricato. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 10, n. 1, p. 1-10, 2021.

SILVA, B. S. D. A utilização de subsídios e receitas extratarifárias ao transporte coletivo no Brasil e sua relação com a mobilidade urbana. Belo Horizonte: **UFMG**, 2022.

# A SALA DE AULA FICOU VAZIA: AS VOZES DOS PROFESSORES NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

Anna Carolina Sloma Mussa<sup>1</sup>

Luana Pagano Peres Molina<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

*Percebi que, atualmente, os alunos demonstram cada vez menos interesse pelos estudos, acredito que essa falta de motivação esteja relacionada ao período da pandemia de COVID-19. Muitos alunos parecem desinteressados e não se dedicam, acreditando que não precisam se esforçar para serem aprovados, comportamento similar ao que se observou durante a pandemia (Professor participante da pesquisa).*

*Trata-se de uma situação de risco, neste momento apenas contornável através de um efetivo isolamento físico e da ausência de contato com eventuais portadores do vírus, o que gera uma enorme sensação de desconfiança e incerteza, tanto em relação ao momento atual como a um futuro próximo. Na verdade, rapidamente fomos conduzidos a um novo paradigma que não é nem imunológico nem neuronal, cujos contornos ainda por definir geram uma ansiedade crescente que acaba por se refletir em distintas áreas que tecem o nosso contexto de vida. (Pacheco, J.; et.al., 2020, p. 04)*

A partir do ano de 2020, o mundo parou com a pandemia da covid-19 (2020-2023), causada pelo vírus *SAR-S-CoV-2*, que escancarou as desigualdades sociais, impactando vários setores da sociedade, como o setor da saúde e as fragilidades nos sistemas de ensino. Nesse contexto, de excepcionalidade, dentre várias orientações para prevenir e evitar a disseminação em massa da doença, foi necessário, como política à crise humanitária, a implementação do isolamento social, que consequentemente, levou escolas e instituições de ensino a institucionalizar temporariamente o Ensino Remoto.

<sup>1</sup> Graduada em História (UEL). CV: <http://lattes.cnpq.br/2326039048003628>

<sup>2</sup> Doutora em Educação. Docente (UNESPAR). CV: <http://lattes.cnpq.br/4702661126898507>

Previsto pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB No.9394/1996), o Ensino Remoto foi implementado por meio de decretos e portarias – como a Portaria nº 343, de 17 de março de 2020, do Ministério da Educação (Brasil, 2020), que dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas remotas – e a Medida Provisória nº 934, de 01 de abril de 2020 (Brasil, 2020a), que estabeleceu normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para o enfrentamento dessa situação de emergência da saúde pública.

No contexto da pandemia, observou-se que crianças e adolescentes provenientes de famílias em situação de vulnerabilidade social enfrentaram sérias limitações para acompanhar as atividades remotas, em virtude da ausência de recursos tecnológicos básicos, como aparelhos celulares, computadores e acesso à internet em seus ambientes domiciliares. Outro aspecto relevante refere-se aos impactos do isolamento social sobre a saúde mental de alunos e professores, fortemente marcada pela vivência do luto decorrente da perda de familiares e pessoas próximas, além da sobrecarga emocional e das condições de trabalho. Os professores, em particular, passaram a despendar maior tempo na preparação de aulas não presenciais, frequentemente recorrendo a recursos e plataformas digitais com os quais não possuíam familiaridade, na tentativa de elaborar propostas pedagógicas inovadoras que atendessem às necessidades de seus estudantes.

Para esta pesquisa, realizou-se o recorte do período que abrange os meses desde o início da crise sanitária, como observe-se: “Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou que o surto do novo coronavírus constitui uma emergência de Saúde Pública de importância internacional [...]” (Opas, 2020) até “[...] cinco de maio de dois mil e vinte e três. [...]”, data em que foi declarado o final do período pandêmico (Opas, 2023).

A abordagem metodológica, de caráter qualitativa e exploratória, parte da aplicabilidade de um questionário semiestruturado, com professores atuantes da rede de ensino estadual da cidade de Londrina/PR, a respeito dos desafios enfrentados em suas práticas pedagógicas e de como perceberam a evasão escolar dos estudantes, neste período citado. Os questionários foram conduzidos exclusivamente por meio *online*,

utilizando-se do *Google Forms* como ferramenta principal, a precisão dos registros, adesão dos participantes e facilitar a coleta dos dados.

De acordo com Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa compreende um conjunto de práticas de caráter interpretativo que podem envolver o uso de entrevistas, anotações de campo, registros fotográficos, gravações e memorandos pessoais. Tal abordagem volta-se para a compreensão das relações sociais, das formas de representação, das crenças, percepções e opiniões, entendidas como construções resultantes das interpretações que os indivíduos produzem sobre suas experiências, modos de pensar e sentir.

Os professores selecionados, são a fonte de pesquisa e registro deste trabalho, e como critério eles deveriam estar atuantes no ensino médio das escolas públicas estaduais, no componente curricular de História. A amostra foi composta por aproximadamente nove educadores, selecionados de forma a contemplar diferentes contextos socioeconômicos, educacionais e experiências profissionais. A estrutura do questionário abordou tanto a trajetória e experiência docente quanto as percepções e desafios enfrentados durante o período pandêmico.

Percebeu-se que o prolongamento do ensino remoto acarretou desafios enfrentados pelos professores, incluindo a necessidade de reorganizar seus planejamentos, lidar com a desmotivação dos alunos e enfrentar limitações tecnológicas. A ausência do cotidiano do ambiente e estrutura escolar, as salas de aulas vazias, implicaram lacunas na rotina profissional e no acompanhamento do aprendizado, exigindo adaptações e criatividade pedagógicas. A experiência docente também foi marcada pela gestão do estresse e pela busca por soluções que equilibrassem ensino e apoio emocional aos estudantes.

Diante deste cenário, investigar os impactos do ensino remoto a partir da perspectiva docente é essencial para compreender não apenas os desafios da prática pedagógica e reflexões acerca do processo de ensino nesse período marcado por condições excepcionais, mas também analisar como os professores perceberam a evasão escolar. Assim, esta pesquisa contribuiu para a formulação de práticas e políticas que valorizem a experiência docente e promovam condições mais equitativas de ensino em situações de crises humanitárias.



## Entre desafios e aprendizagens: o olhar docente na pandemia

O grupo de nove professores participantes desta pesquisa são licenciados em História, com suas conclusões variando entre 1989 a 2013, sendo a maioria com experiência profissional acima de 10 anos de experiência no magistério. As formações ocorreram principalmente na Universidade Estadual de Londrina (UEL), na cidade de Londrina. Embora a atuação predominante seja no ensino médio da rede pública estadual, alguns docentes também lecionaram em instituições particulares e no ensino superior, o que amplia a diversidade de contextos profissionais.

Referente ao questionamento específico sobre a situação da evasão escolar na pandemia, 88,9% responderam que perceberam um aumento da evasão dos alunos durante o período pandêmico. Entre os dados coletados, percebe-se que os fatores elencados como responsáveis para a evasão destacam-se no gráfico, a seguir, à falta de acesso à internet e de dispositivos eletrônicos:

Gráfico 1



**Fonte:** Elaborado pelas autoras (2025).

Oficialmente nos censos escolares a evasão e o abandono, embora inter-relacionados, são eventos diferentes. De acordo com Machado

(2023), a evasão escolar, refere-se à situação em que o aluno não está matriculado no início de um novo ano letivo, já o abandono, é a interrupção da frequência às aulas durante o ano. Além dessa típica evasão, para Júnior, Santos e Maciel (2016), existe um tipo de abandono que pode ser um número muito maior mostrados nos censos escolares. Referindo-se aos estudantes que, embora oficialmente matriculados e fisicamente presentes, não estão participando ou engajados no processo de ensino-aprendizagem. Ou seja, esses alunos, permanecem na instituição, mas abandonam o propósito central da escolarização. Segundo os autores “Mesmo os alunos que retornam à escola após alguma evasão enfrentam dificuldades crescentes: [...] estão mais propícios a rótulos, discriminações e expectativas cada vez menores” (Júnior, *et al.*, 2016, p. 79), como foi o caso de vários alunos no retorno das aulas presenciais pós período pandêmico.

O novo cenário acentuou o abismo digital entre os grupos sociais. De acordo com dados do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) mesmo antes da pandemia, cerca de 780 mil estudantes do ensino médio já não possuíam acesso à internet e durante a crise sanitária, essa situação se agravou, cerca de 76,2% das escolas municipais do ensino fundamental não ofereceram acesso à internet aos alunos e 35,4% das escolas estaduais de ensino médio também não (Mello, 2022). A exclusão digital dificultou a permanência dos estudantes no sistema educacional, potencializando o risco de evasão.

Alguns professores ressaltaram as dificuldades impostas pelos obstáculos decorrentes das desigualdades já existentes e observaram que, em determinados contextos, como em bairros centrais, a evasão foi menos significativa:

*Nas minhas turmas não constatee evasão, mas lectionei em um bairro central (Professor 7).*

*A minha experiência foi bastante produtiva, pois no último semestre trabalhei com turmas que possuíam acesso à internet e que se engajaram nas aulas onlines, principalmente pelas potencialidades de trabalhar com os recursos da internet e com o compartilhamento rápido de informações (Professor 7).*

Também foram mencionados a falta de apoio familiar, às dificuldades econômicas e os problemas de saúde física e mental enfrentados pelos

estudantes, conforme apontado no gráfico 1. De acordo com o estudo de Aragão (2022) a vulnerabilidade social revela a relação entre as condições sociais e a exposição ao risco, demonstrando que a covid-19 não afetou igualmente todos os grupos sociais. Assim, evidenciou-se e aprofundou-se desigualdades socioeconômicas preexistentes, revelando como o acesso à educação, à saúde e à tecnologia é fortemente condicionado por condições materiais e econômicas. De acordo com Piketty (2014), as disparidades econômicas estruturais reproduzem ciclos de exclusão social, nos quais populações em situação de vulnerabilidade que enfrentam maiores barreiras para garantir direitos básicos.

No contexto educacional, crianças e adolescentes de famílias de baixa renda tiveram dificuldades significativas para acompanhar o ensino remoto, seja pela ausência de dispositivos digitais, seja pela falta de conexão estável à internet, configurando uma realidade de exclusão educacional marcada por determinantes socioeconômicos.

Junto a isso, cresceu o número de crianças e adolescentes inseridos em situação de vulnerabilidade socioeconômica que buscaram no trabalho infantil uma alternativa para obtenção de renda (Silva e Andrade, 2023). Se insere nesse contexto, a vivência do luto e à perda de pais, avós e familiares, pois dados do Conselho Nacional de Saúde a covid-19 deixou 113 mil crianças e adolescentes órfãos no Brasil até o ano de 2021. Além do aumento dos casos de violência pelas dificuldades de acessar redes de apoio e de denúncia, o dossiê Infâncias e covid (2022), organizado pelo instituto Alana estima que “até 85 milhões de crianças e adolescentes entre 2 e 17 anos possam ter se somado às vítimas de todos os tipos de violência” (Instituto Alana, 2022, p. 43).

Não se tratou apenas da perda de aulas, mas da interrupção de sonhos, da ruptura de vínculos afetivos e da desconstrução de projetos de vida que estavam sendo construídos, nas salas de aula que, de um dia para o outro, tornaram-se vazias. Jovens das periferias, já marcados por injustiças e estigmas, foram os mais atingidos e literalmente “empurrados” para fora da escola por um sistema que falhou em garantir sua proteção integral e seus direitos fundamentais (Weisheimer, *et al.*, 2021).

Um estudo realizado pelo Ipec para o Unicef, revela que 2 milhões de meninas e meninos de 11 a 19 anos que ainda não haviam terminado

a educação básica deixaram a escola no Brasil em 2022. Eles representam 11% do total da amostra pesquisada.

Entre quem não está frequentando a escola, metade (48%) afirma que deixou de estudar porque tinha de trabalhar fora. Dificuldades de aprendizagem aparecem em patamar também elevado, com 30% afirmando que saíram por não conseguirem acompanhar as explicações ou atividades. Em seguida, 29% dizem que desistiram, pois, a escola não tinha retomado atividades presenciais e 28% afirmam que tinham que cuidar de familiares. Aparecem na lista, também, temas como falta de transporte (18%), gravidez (14%), desafios por ter alguma deficiência (9%), racismo (6%) (Unicef, 2022, s.p).

Prosseguindo com os questionários, a maioria, 55,6%, dos professores precisou buscar orientação por conta própria, enquanto apenas 33,3% receberam treinamento pela instituição de ensino e 11,1% não tiveram nenhum tipo de orientação. Além disso, três professores afirmaram não ter recebido nenhum apoio do governo estadual. Destaca-se que nenhuma menção foi feita ao acompanhamento psicológico, o que evidencia um descaso com o bem-estar emocional dos professores e alunos, como vimos anteriormente.

A falta de preparo institucional adequado contribuiu diretamente para problemas com a mediação das tecnologias digitais, dificuldades de planejamento e adaptações curriculares necessárias para aquele momento. Em outras palavras, a ausência de um suporte sistematizado por parte das instituições agravou os desafios do ensino remoto, forçando os docentes a improvisarem ou buscarem soluções por meios próprios o que, por sua vez, aumentou a sobrecarga e o estresse.

De acordo com Gusso (2020), a ausência de apoio psicológico aos professores e discentes, a queda na qualidade do ensino, agravada pela falta de preparo para utilização de recursos digitais, a sobrecarga de trabalho imposta aos professores, a insatisfação dos estudantes e as dificuldades de acesso ou mesmo a ausência de acesso às tecnologias indispensáveis para a continuidade das aulas foram os principais obstáculos no cotidiano escolar. Complementando essa perspectiva, Souza (2023) ressalta que a nova configuração do ensino demandou grande esforço

dos educadores, muitos dos quais enfrentaram barreiras no manuseio de ferramentas tecnológicas, seja pela limitação de acesso à internet, seja pela indisponibilidade de equipamentos adequados ou até mesmo falta de assistência.

Segundo Ávila (2023) pesquisas realizadas nos últimos anos apontam que o adoecimento de professores e a comunidade escolar em geral é um dos principais problemas a serem enfrentados pela escola. No Brasil, uma pesquisa realizada em 2022, pela Nova Escola em parceria com o Instituto Ame sua Mente, apontou que mais de 20% dos professores brasileiros avaliam sua saúde mental como ruim ou muito ruim, principais sintomas incluem ansiedade (60%), cansaço excessivo (48%) e problemas de sono (41%). Também foram prevalentes durante a pandemia a desmotivação (55%) e sobrecarga de trabalho (49%) outros problemas apontados foram a dificuldade de socialização e isolamento, sensação de tristeza e aumento do consumo de psicoativos e álcool (Lyra, 2022).

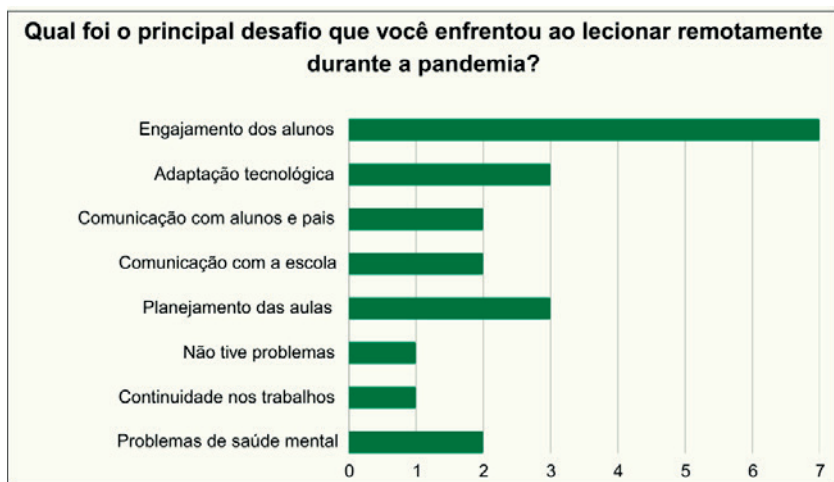
As condições de trabalho e o nível de reconhecimento dos professores variam amplamente, sendo fortemente influenciados por fatores políticos, econômicos, governamentais e éticos em diferentes regiões do mundo (Bollo, 2025). No Brasil, o salário do professor do ensino fundamental é em 47% menor do que a média em países mais ricos, além de ganharem mais, professores desses países trabalham menos, cerca de 700 horas por ano, enquanto no Brasil são 800 horas (OECD, 2024). Isso evidencia a desvalorização dos professores percebida durante os anos críticos da crise sanitária. Além disso, as políticas educacionais, a distribuição de recursos e as decisões governamentais têm papel decisivo nas condições em que os professores atuam e no reconhecimento que recebem. Segundo Bollos (2025) a insuficiência de investimentos, a precarização do trabalho docente e a falta de valorização profissional expõem a vulnerabilidade do sistema educacional, afetando tanto a qualidade do ensino quanto o bem-estar dos educadores.

Mesmo sem capacitação formal para o ensino remoto, os professores desenvolveram estratégias próprias para promover a permanência e o engajamento dos alunos, incluindo o apoio emocional e motivacional, a flexibilização de prazos, o contato constante e a adaptação das atividades pedagógicas. Essas práticas evidenciam que o acolhimento e a comunicação

direta são fundamentais para a manutenção do vínculo docente-discente e para a adequação do processo pedagógico às dificuldades individuais. Nesse sentido, tanto a perspectiva de Vygotsky (1998) sobre a importância das interações sociais na aprendizagem quanto estudos recentes sobre educação remota (Hodges, *et al.*, 2020; Bao, 2020) ressaltam que a mediação docente e o suporte emocional se constituem elementos centrais para a eficácia do ensino em contextos de crise.

Quando questionados quais foram as maiores dificuldades encontradas conforme o gráfico a seguir, percebe-se que o engajamento dos alunos foi disparado o maior desafio:

**Gráfico 2**



**Fonte:** Elaborado pelas autoras (2025)

Muitos professores tiveram dificuldade em manter os alunos interessados e participativos no ensino remoto. A adaptação tecnológica, a comunicação com os alunos e os pais, além da dificuldade de comunicação com a própria escola também apareceram nas respostas, indicando que a transição para o ensino remoto exigiu grandes adaptações tanto em termos tecnológicos quanto organizacionais. Os professores diversas vezes pontuaram que os alunos de baixa renda tiveram muito mais problemas em relação aos alunos de melhores condições econômicas:

*Apenas por parâmetros de comparação, em uma escola com um público de maior vulnerabilidade econômica e social, nas turmas do ensino médio de cerca de 30 alunos, participavam das aulas remotas uma média de 5 alunos. Em alguns casos lecionei para um único estudante. Em uma escola com condições sociais e econômicas mais razoáveis esse número já se aproximava dos 20 estudantes (Professor 3).*

*Trabalhando no ensino público e privado, a comparação é latente: no rede pública o intervalo entre a interrupção das aulas e o início da oferta de aulas on-line foi de mais de um mês, com materiais aleatórios e aula assíncronas. No colégio particular o intervalo foi de apenas dois dias, iniciando com aulas on-line ao vivo e com materiais que refletiam o planejamento previsto e, nesse caso, com menor defasagem de aprendizagem. Importante observar que nas duas realidades, o impacto social e emocional foi significativo, com consequências até o presente (Professor 1).*

A adaptação repentina ao ensino remoto exigiu que muitos docentes lidassem com novas tecnologias e reformulassem suas práticas pedagógicas, ao mesmo tempo em que enfrentavam o medo do contágio e as dificuldades de conciliar vida pessoal e profissional.

*Foi um período muito difícil, um atraso intelectual e emocional (Professor 9).*

*Alunos de famílias com acesso a melhores dispositivos, conexão de internet, cômodos no domicílio disponíveis exclusivamente para a participação nas aulas tiveram um desempenho muito melhor em relação aos estudantes de famílias em que essas condições não estavam presentes. Além disso, a presença dos responsáveis que poderiam estar em home office, mais comum em famílias mais abastadas, também significou um suporte adicional aos alunos que puderam contar com um acompanhamento mais próximo dos pais para a realização de suas tarefas escolares. De forma inversa, o pouco apoio da família seja por razões de sobrecarga de trabalho ou pela ausência de capital educacional, prejudicou proporcionalmente mais os alunos de condições sociais e econômicas menos favoráveis (Professor 3).*

Como última etapa, os questionários incluíram uma questão sobre a visão dos professores sobre o desempenho dos estudantes no retorno às aulas presenciais, comparado ao período pré-pandêmico. A

maioria dos docentes, 55,6%, considerou que o desempenho dos alunos estava abaixo do esperado, enquanto 33,3% classificaram como muito abaixo do esperado. Apenas uma pequena parcela, 11,1%, avaliou que o desempenho estava dentro do esperado, sem registros de respostas indicando melhoria.

O cenário da covid-19 provocou um retrocesso significativo na aprendizagem, confirmado pelos relatos dos professores. Quando questionados sobre os efeitos da evasão escolar e do afastamento durante a pandemia no desempenho futuro dos estudantes, todos os participantes afirmaram acreditar que haverá impactos duradouros. As consequências apontadas abrangem a defasagem de conteúdo, o agravamento da desigualdade educacional e o comprometimento de habilidades cognitivas essenciais para a trajetória escolar e social dos estudantes. Em especial, os professores destacaram preocupações com as etapas do Ensino Fundamental e da Educação Infantil, onde os efeitos tendem a ser mais profundos e prolongados.

*Mesmo os alunos que acompanharam as aulas remotas e desempenharam as atividades assíncronas possuem lacunas de aprendizagem e no desenvolvimento de algumas habilidades cognitivas. O desempenho negativo se aprofunda para os estudantes que não tiveram acesso a maioria dos recursos digitais ou não o acessaram por outros motivos (Professor 3). O retorno à frequência escolar poderá diminuir a defasagem gerada pela evasão, especialmente para o Ensino Fundamental. Para o Ensino Médio, o tempo de permanência na escola após o retorno foi curto, permanecendo uma lacuna de aprendizagem que seguirá para o Ensino Superior (Professor 1).*

Além das lacunas de aprendizagem, foram observados problemas comportamentais e emocionais entre os estudantes no retorno presencial. Professores relataram o aumento da intolerância, individualismo e falta de interesse pelos estudos, comportamentos que refletem os efeitos do isolamento social e da ausência de rotinas escolares regulares, isso nos mostra que os danos provocados não são apenas acadêmicos, mas também sociais e psicológicos.



*O aluno se tornou mais intolerante, imediatista e não consegue se concentrar na aprendizagem (Professor 8).*

*os alunos já não demonstrava interesse com a pandemia intensificou ainda mais (Professor 8).*

*Percebi que, atualmente, os alunos demonstram cada vez menos interesse pelos estudos, acredito que essa falta de motivação esteja relacionada ao período da pandemia de COVID-19. Muitos alunos parecem desinteressados e não se dedicam, acreditando que não precisam se esforçar para serem aprovados, comportamento similar ao que se observou durante a pandemia (Professor 5).*

As experiências compartilhadas evidenciam ainda a intensificação da desigualdade durante a pandemia. Enquanto alunos de escolas privadas retomaram as aulas on-line em poucos dias, com acesso a tecnologias adequadas, na rede pública houve atrasos de mais de um mês e utilização de materiais pouco estruturados, aumentando a defasagem. De acordo com relatos, em escolas públicas localizadas em áreas de maior vulnerabilidade, a participação dos alunos nas aulas remotas foi extremamente baixa, chegando a casos em que apenas um único estudante frequentava as aulas.

*Defasagem de conteúdo, desigualdade educacional decorrentes das condições sociais e econômicas de famílias mais vulneráveis economicamente (Professor 5).*

Segundo Fernandes, *et al*, (2023) a pós-pandemia trouxe mudanças na vida dos professores, “manifestando uma desestruturação física, mental e social, [...] a exaustão devido à pressão e horas de trabalho a serem cumpridos, insegurança com a nova forma de ensinar visto que nem todos dominavam a era digital” (2023, p. 12667). Segundo os mesmos autores, a volta às aulas presenciais, manifestou uma grande alteração na vida escolar, a ausência de preparo obrigou os docentes a repensarem sua didática e a se ajustarem à nova realidade, e ainda assim dar o suporte educacional e emocional aos alunos. Essa falta de preparação se fez presente tanto no início do período de ensino remoto quanto no retorno às salas de aula.

Em suma, apesar de alguns professores relatarem experiências produtivas no ensino remoto, sobretudo em contextos de melhor infraestrutura,

o consenso é de que há um longo caminho a ser percorrido para a superação dos prejuízos educacionais, sociais e emocionais deixados pela pandemia. O desafio colocado não é apenas recuperar os conteúdos, mas reconstruir o vínculo professor e aluno no ambiente escolar, com políticas públicas que reconheçam e enfrentem a dimensão estrutural dos problemas sociais agravadas pela crise sanitária.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia da Covid-19 revelou de forma contundente as fragilidades estruturais da educação e os desafios impostos pelo ensino remoto, especialmente diante da ausência física dos alunos e das desigualdades socioeconômicas que limitam o acesso a recursos tecnológicos. Os professores, mesmo sem formação específica para o contexto do ensino remoto, demonstraram resiliência e criatividade, desenvolvendo estratégias próprias que priorizam a adaptação pedagógica. Esses achados destacam a importância do vínculo humano na aprendizagem e evidenciam a necessidade de políticas educacionais que fortaleçam o suporte docente, promovam equidade no acesso à tecnologia e garantam condições para que todos os estudantes participem ativamente do processo educativo.

A experiência docente evidenciou a importância do fator humano na educação, mostrando que o vínculo afetivo, o acompanhamento individual e a flexibilidade foram determinantes para minimizar os efeitos negativos. Porém, os relatos também destacam que os impactos sociais e emocionais também foram severos para os professores, com a sobrecarga de trabalho.

Após a pandemia, o retorno às aulas presenciais evidenciou retrocessos significativos na aprendizagem, com a maioria dos professores avaliando o desempenho dos alunos abaixo do esperado. Lacunas de conteúdo, dificuldades em habilidades cognitivas e aumento da desigualdade educacional se destacam, especialmente na educação básica.

Em síntese, a pandemia evidenciou fragilidades estruturais do sistema educacional, mas também ressaltou a dedicação dos professores em manter o ensino e o vínculo com os alunos, oferecendo importantes lições para o enfrentamento de crises futuras na educação.

## REFERÊNCIAS

- ÁVILA, L. Educadores entre a exaustão e o afastamento. **Revista Educação**, ed. 294, maio 2023. Disponível em: <https://is.gd/daOPMG>. Acesso em: 14 ago. 2025.
- ARAGÃO, H. T.; SANTANA, J. T.; SILVA, G. M da; *et al.* Impactos da Covid-19 à luz dos marcadores sociais de diferença: raça, gênero e classe social. **Saúde em Debate**, v. 46, n. spe1, p. 338–347, 2022.
- BOLLOS, R. Janeiro Branco: um olhar sobre a vida e a saúde mental do professor. **Revista Educação**, seção Gestão, jan. 2025. Disponível em: <https://is.gd/n2dnXG>. Acesso em: 14 ago. 2025.
- BRASIL. **Ministério da Educação. Portaria nº 343, de 17 de março de 2020.** Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais durante a pandemia de COVID-19. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2020.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 934, de 1º de abril de 2020.** Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior. Convertida na Lei nº 14.040, de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2020a.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 27833, 23 dez. 1996.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- FERNANDES, L. C. C.; CAZEMIRO, J. E. P.; DE VASCONCELOS, S. S. C.; DOS SANTOS, S. C. R.; DA ROCHA, A. S.; DE QUEIROZ, N. M.; DA ROCHA, W. S. O impacto da pandemia da COVID-19 na saúde mental dos professores. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, [S. l.], v. 15, n. 10, p. 12659–12679, 2023. DOI: 10.55905/cuadv15n10-139. Disponível em: <https://is.gd/LN7XZ9>. Acesso em: 15 ago. 2025.
- GUSSO, H.; ARCHER, A. B.; LUIZ, F. B.; SAHÃO, F. T. Ensino superior em tempos de pandemia: diretrizes à gestão universitária. **Educación & Sociedad**, v. 41, n. 1, set. 2020. DOI: 10.1590/ES.238957.
- INSTITUTO ALANA. **Dossiê Infâncias e COVID-19.** 2022. Disponível em: <https://is.gd/fG9uUj>. Acesso em: 19 ago. 2025.
- JÚNIOR, F. T.; SANTOS, J. R. dos; MACIEL, M. de S. Análise da evasão no sistema educacional brasileiro. **Pesquisa e Debate em Educação**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 73–92, 2020. Disponível em: <https://is.gd/9JEPvs>. Acesso em: 23 jun. 2025.
- HODGES, C. *et al.* The difference between emergency remote teaching and online learning. **EDUCAUSE Review**, 27 mar. 2020. Disponível em: <https://is.gd/K3ie1W>. Acesso em: 19 ago. 2025.

LYRA, T. **Pesquisa revela que saúde mental dos professores piorou em 2022**: docentes e instituições buscam estratégias para driblar os impactos deixados pela pandemia de Covid-19. *Nova Escola*, 10 out. 2022. <https://is.gd/gnEP4r>. Acesso em: 14 ago. 2025.

MACHADO, H. Evasão Escolar: entenda o conceito e conheça os dados do Brasil. **QEdu**, 13 set. 2023. Disponível em: <https://is.gd/FoSrQg>. Acesso em: 19 ago. 2025.

MELLO, I. M. da S.; **Evasão escolar no contexto da pandemia de COVID-19**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

MORGADO, J. C.; SOUSA, J.; PACHECO, J. A. Transformações educativas em tempos de pandemia: do confinamento social ao isolamento curricular. *Práxis Educativa*, [S. l.], v. 15, p. 1–10, 2020. DOI: 10.5212/PraxEduc.v15.16197.062. Disponível em: <https://is.gd/D9IUk6>. Acesso em: 19 ago. 2025.

OECD. *Education at a Glance 2024*: OECD Indicators. Paris: **OECD Publishing**, 2024. Disponível em: <https://is.gd/mzQLgs>. Acesso em: 15 ago. 2025.

OMS. **ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE**. OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus. Brasília: OPAS/OMS, 30 jan. 2020. Disponível em: <https://is.gd/QOI5tc>. Acesso em: 15 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19**. Brasília: OPAS/OMS, 5 maio 2023. Disponível em: <https://is.gd/CeeynO>.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SILVA, Déborah Bezerra Galvão da. ANDRADE, Thamires Priscila Silva de. **Trabalho infantil e o aumento da evasão escolar no Brasil no contexto da pandemia de covid-19**. 2023. 91 p. Trabalho de conclusão de curso — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2023.

SCHILIENWE, Gabriela; SIEBENEICHLER, Guilherme Augusto; BORGES, Kamila; PANHO, Ketlen Fernanda Cappellesso; MOLINA, Luana Pagano Peres; LIMA, Naara Laskos. Compartilhamentos em rede: a afetividade no ensino remoto. In: PEREIRA, Carlos Luis; PEREIRA, Marcia Regina Santana (orgs.). *Educação e ensino em tempos atuais: aprendizagem virtual, metodologias ativas e ensino híbrido*. [S.l.]: Bagai, 2025. p. 120-134.

SOUZA, M. A. M. de. **Evasão escolar na pandemia da Covid-19**: evidências para o Brasil. 2023. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, 2023.

UNICEF. **Dois milhões de crianças e adolescentes de 11 a 19 anos não estão frequentando a escola no Brasil, alerta UNICEF**. São Paulo, 15 set. 2022. Disponível em: <https://is.gd/SPUZ0X>. Acesso em: abr. 2025.

WEISHEIMER, N.; LUZ, L. C. X.; FEFFERMANN, M.; ABRAMOVAY, M.; D'ALVA MACEDO FERREIRA, M.; VERÔNICA CAVALCANTE, F.; DA SILVA, A. P.; LOPES, I. **Os jovens brasileiros em tempos de covid-19**. *Princípios*, [S. l.], v. 40, n. 160, p. 177–207, 2021. DOI: 10.4322/principios.2675-6609.2020.160.008. Disponível em: <https://is.gd/hzCLJX>Acesso em: 9 maio 2025.

# ECONOMIA CIRCULAR E LOGÍSTICA REVERSA DE RESÍDUOS ELETROELETRÔNICOS: INCENTIVOS FISCAIS ÀS COOPERATIVAS DE RECICLAGEM COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Tatiane de Sousa Serafim<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A crescente geração de resíduos eletroeletrônicos representa um dos maiores desafios socioambientais da atualidade, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil, onde a destinação inadequada desses materiais compromete o meio ambiente e a saúde pública. Nesse contexto, a economia circular surge como um paradigma alternativo ao modelo linear de produção e consumo, propondo a reinserção dos resíduos na cadeia produtiva por meio de processos de reutilização, reciclagem e revalorização. A logística reversa, instrumento previsto na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), torna-se peça fundamental nesse processo, permitindo que produtos descartados retornem à indústria ou sejam aproveitados por cooperativas de reciclagem. No entanto, apesar do avanço legal, ainda existem lacunas na efetivação prática dessas diretrizes, sobretudo em relação ao fortalecimento econômico das cooperativas que atuam na reciclagem de eletroeletrônicos.

O problema central que orienta este trabalho pode ser formulado da seguinte forma: de que maneira os incentivos fiscais direcionados às cooperativas de reciclagem de resíduos eletroeletrônicos podem contribuir para o desenvolvimento sustentável no Brasil, no âmbito da economia circular e da logística reversa?

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o papel dos incentivos fiscais às cooperativas de reciclagem de resíduos eletroeletrônicos como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável, articulando-os

---

<sup>1</sup> Contadora. Mestranda em Administração e Contraladoria (UFC). CV: <https://is.gd/hEFpOp>

às práticas da economia circular e da logística reversa. Como objetivos específicos, busca-se: (1) compreender a relação entre economia circular, logística reversa e gestão de resíduos eletroeletrônicos no Brasil; (2) identificar os principais entraves enfrentados pelas cooperativas de reciclagem na operacionalização de seus serviços; (3) avaliar o potencial dos incentivos fiscais como mecanismo de fortalecimento dessas cooperativas e de ampliação da sustentabilidade socioambiental.

A metodologia adotada será de caráter qualitativo, com abordagem exploratória e descritiva. O trabalho utilizará revisão bibliográfica em livros, artigos científicos e legislações pertinentes, bem como análise documental de políticas públicas e normativas relacionadas à gestão de resíduos eletroeletrônicos e incentivos fiscais. Além disso, serão examinados relatórios de órgãos ambientais e experiências de cooperativas brasileiras para compreender a realidade prática da reciclagem no setor.

A justificativa para o estudo fundamenta-se na urgência de soluções que integrem aspectos econômicos, sociais e ambientais, considerando que os resíduos eletroeletrônicos crescem a taxas superiores à capacidade de tratamento existente no país. Ao investigar o impacto dos incentivos fiscais como estratégia de fortalecimento das cooperativas de reciclagem, pretende-se contribuir para o debate sobre políticas públicas e oferecer subsídios à formulação de práticas que consolidem a economia circular como eixo estruturante do desenvolvimento sustentável.

## **ECONOMIA CIRCULAR E LOGÍSTICA REVERSA DE RESÍDUOS ELETROELETRÔNICOS**

### **FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA ECONOMIA CIRCULAR**

Entre as correntes de pensamento que sustentam a economia circular, destacam-se as abordagens voltadas à resiliência de sistemas e à reconfiguração de cadeias de valor. O campo teórico inclui desde perspectivas que enfatizam a eficiência do uso de materiais até modelos que articulam economia circular com princípios da sustentabilidade. Tais enfoques indicam que a economia circular não pode ser compreendida apenas como conjunto de técnicas de reciclagem, mas como sistema complexo que envolve transformações culturais, regulatórias e produtivas. A literatura demonstra que o debate se expande para além do campo técnico, sendo

discutido como estratégia política e social de reorganização das formas de produção e consumo (Vier; Schreiber; Froehlich; Jahno, 2021). Assim, os fundamentos da economia circular abrangem dimensões normativas e instrumentais, estruturando-se na ideia de fechamento de ciclos materiais e energéticos.

No plano local, os fundamentos da economia circular se vinculam à capacidade de reconfigurar a gestão de resíduos e insumos em territórios específicos. Experiências de cooperativas de catadores demonstram que a circularidade não se limita a sistemas industriais de larga escala, mas pode ser incorporada em arranjos comunitários que articulam geração de renda e reinserção de materiais nos ciclos produtivos. Essa perspectiva amplia os fundamentos da economia circular, conectando-os a processos de desenvolvimento local e de fortalecimento de formas associativas que operam na interface entre inclusão social e reaproveitamento de recursos (Silva; Sauka, 2024). Nesse sentido, a teoria da economia circular também se constitui como abordagem territorializada, que considera as potencialidades de diferentes escalas e agentes sociais.

O debate sobre precificação de externalidades ambientais, como a valoração das emissões de carbono, também integra os fundamentos teóricos da economia circular. A lógica de reintegração de recursos se articula à necessidade de internalização dos custos ambientais no sistema econômico, o que se materializa em instrumentos como o carbon pricing. Essa abordagem associa a economia circular a mecanismos jurídicos e econômicos que visam alinhar incentivos de mercado com objetivos de sustentabilidade, reconhecendo que o aproveitamento de fluxos materiais e energéticos só se consolida se vinculado a mecanismos de regulação econômica (Montefusco; Calissi, 2021). Assim, os fundamentos da circularidade incluem não apenas práticas técnicas, mas também dispositivos de governança e instrumentos jurídicos que estruturam a viabilidade de longo prazo do modelo.

Outra dimensão teórica da economia circular conecta-se à bioeconomia e às transições tecnológicas. O aproveitamento de fluxos biológicos e a integração entre circularidade e inovações industriais são apontados como bases para novas dinâmicas de produção. No campo da agroindústria e da indústria 4.0, a economia circular é entendida como componente das



mudanças tecnológicas emergentes, que reconfiguram cadeias produtivas para reduzir perdas e ampliar a reutilização de insumos. Esses fundamentos articulam circularidade, inovação e desenvolvimento tecnológico, indicando que a economia circular opera como vetor de reorganização produtiva em diferentes setores (Bastos; Lopes; Gonçalves; Neiva, 2022). A incorporação dessa dimensão tecnológica amplia o alcance da circularidade e evidencia seu caráter dinâmico, adaptável a transformações estruturais na economia.

Dessa forma, os fundamentos teóricos da economia circular podem ser compreendidos como um conjunto articulado de princípios que incluem o fechamento de ciclos de materiais, a valorização de resíduos como recursos, a internalização de externalidades ambientais, a integração com a bioeconomia e as transições tecnológicas, bem como a associação a matrizes energéticas renováveis.

## LOGÍSTICA REVERSA: CONCEITOS, INSTRUMENTOS E MARCOS LEGAIS

A logística reversa consolidou-se no campo da gestão de resíduos e da economia circular como um conjunto de práticas voltadas ao retorno de produtos, embalagens e materiais ao ciclo produtivo após o consumo, articulando-se a instrumentos legais e econômicos que buscam reduzir impactos ambientais e reorganizar fluxos de materiais. Seu conceito está vinculado ao movimento contrário da cadeia de suprimentos tradicional, uma vez que envolve etapas de coleta, triagem, processamento e reinserção de bens descartados em processos industriais ou em novos ciclos de utilização (de Oliveira, 2021). Essa definição conecta-se ao avanço das políticas de sustentabilidade e ao esforço de reconfigurar a lógica linear de produção, introduzindo mecanismos que valorizam resíduos como insumos reaproveitáveis.

A literatura recente aponta a relação entre logística reversa e economia circular como eixo estratégico para o gerenciamento sustentável de recursos. Estudos evidenciam que a incorporação da circularidade amplia os impactos positivos da logística reversa, pois transforma o resíduo em recurso passível de reinserção produtiva, contribuindo para a redução da pressão sobre matérias-primas e para a reestruturação de cadeias industriais (Provezani Silva; Godoy, 2023). Esse enfoque indica que a logística reversa

se constitui como instrumento prático da circularidade, funcionando como elo que viabiliza a transição entre descarte e reaproveitamento, ao mesmo tempo em que fortalece práticas empresariais e comunitárias voltadas ao uso racional de recursos.

No campo empresarial, a logística reversa é analisada como mecanismo de alinhamento entre sustentabilidade e competitividade. Pesquisas recentes mostram que empresas de diferentes setores incorporam a logística reversa em suas operações não apenas para atender a exigências legais, mas também para consolidar estratégias de gestão ambiental e inovação (Monteiro *et al.*, 2024). A adoção desses mecanismos favorece a rastreabilidade de fluxos de resíduos, o desenvolvimento de cadeias de suprimentos mais eficientes e a inserção em mercados cada vez mais exigentes em relação a práticas socioambientais. A integração de políticas públicas e práticas empresariais é vista, portanto, como componente necessário para o avanço da logística reversa no cenário brasileiro e internacional.

Os marcos legais desempenham papel decisivo na consolidação da logística reversa. No Brasil, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) estabeleceu as bases regulatórias para sua implementação, determinando a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Antes mesmo desse marco, já havia legislações setoriais e experiências normativas que buscaram estruturar sistemas de retorno de embalagens e outros resíduos (Rohrich, 2022). Esses marcos foram fundamentais para dar sustentação aos acordos setoriais, que regulamentaram a atuação de setores como embalagens, eletroeletrônicos e agrotóxicos. A regulação, portanto, não apenas cria obrigações, mas também define instrumentos e metas que orientam a prática da logística reversa.

## **COOPERATIVAS DE RECICLAGEM E SEUS DESAFIOS**

As cooperativas de reciclagem ocupam papel relevante no sistema de gestão de resíduos sólidos, uma vez que se constituem como organizações que unem geração de trabalho e renda com práticas ambientais de reaproveitamento de materiais descartados. A literatura aponta que, diante do aumento expressivo dos resíduos eletroeletrônicos e urbanos, as cooperativas enfrentam tanto oportunidades quanto desafios relacionados à sua inserção em cadeias produtivas e à sua sustentabilidade econômica

(Giese; Lins; Xavier, 2021). A atuação dessas organizações está associada ao conceito de mineração urbana, em que resíduos, especialmente eletrônicos, são tratados como fontes de matérias-primas secundárias, mas sua viabilidade depende da superação de obstáculos estruturais e da criação de políticas públicas consistentes.

O cooperativismo de reciclagem é reconhecido como alternativa de organização social que contribui para a preservação ambiental e para a inclusão de trabalhadores historicamente marginalizados. Entretanto, os estudos revelam que as cooperativas enfrentam dificuldades relacionadas à precarização do trabalho, à falta de investimentos em infraestrutura e à instabilidade dos mercados de materiais recicláveis (de Almeida; dos Santos, 2023). Embora desempenhem funções que dialogam com objetivos de desenvolvimento sustentável, essas organizações muitas vezes não conseguem consolidar autonomia financeira, ficando dependentes de políticas públicas e de parcerias com empresas privadas.

A construção de redes de reciclagem tem sido apontada como um caminho para enfrentar os desafios históricos dessas organizações. Estruturas coletivas de articulação ampliam a capacidade de comercialização de materiais, reduzem custos operacionais e favorecem a inserção das cooperativas em cadeias mais complexas. No entanto, para que essa rede funcione de forma integrada, é necessário superar entraves relacionados à informalidade, ao baixo grau de profissionalização e às limitações logísticas (Silva *et al.*, 2024). Dessa maneira, a ideia de rede aparece como perspectiva de fortalecimento institucional, mas depende de apoio técnico, organizacional e legal.

## **INCENTIVOS FISCAIS COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTRUMENTOS FISCAIS APLICADOS À RECICLAGEM**

A trajetória normativa brasileira no campo da reciclagem é marcada pela criação de uma série de instrumentos voltados a integrar a gestão de resíduos sólidos ao estímulo econômico e social da cadeia recicladora. A Lei nº 12.305/2010 – a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – estabeleceu hierarquias de tratamento e definições de instrumentos,

dispondo que a gestão deve observar prioridade em “não geração, redução, reutilização, reciclagem” dos resíduos (Brasil, 2010). No mesmo diploma, a PNRS determina como objetivo expresso o incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados (Brasil, 2010). Ademais, o art. 33 da PNRS institui a logística reversa, transferindo aos geradores e produtores a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, o que se reverteu em acordos setoriais obrigatórios para itens como embalagens, eletrônicos e óleos lubrificantes.

O quadro regulatório mais recente reforça esses propósitos por meio de incentivos fiscais diretos. A Lei nº 14.260/2021, conhecida como Lei de Incentivo à Reciclagem (LIR), estabeleceu incentivos tributários federais para o setor: ela permite que pessoas físicas e empresas tributadas com base no lucro real deduzam parte do imposto de renda devido quando apoiam projetos de reciclagem previamente aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente (Brasil, 2021). Em consonância, o Decreto nº 12.106/2024 regulamentou esses incentivos, dispondo que interessados podem abater do IR parte das contribuições destinadas a iniciativas voltadas à economia circular (Brasil, 2024). A Portaria GM/MMA nº 1.250/2024 detalhou os procedimentos operacionais, de modo que projetos que fortalecem cooperativas de catadores, capacitação técnica ou infraestrutura de reciclagem podem captar recursos de incentivadores – indivíduos ou empresas que financiarão as iniciativas com bônus fiscais. Tais mecanismos, inspirados na Lei Rouanet, objetivam redirecionar recursos privados ao fomento da reciclagem, criando um fluxo de financiamento que premia a preservação ambiental e a inclusão social. Em complemento, foram instituídos o Fundo de Apoio a Ações Voltadas à Reciclagem (Favorecicle) e fundos de investimento especializados (ProRecicle), além da Comissão Nacional de Incentivo à Reciclagem (CNIR), que acompanha e orienta a implementação dessas políticas

No plano tributário, avanços concretos foram introduzidos nos últimos anos. Em 2024, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) autorizou o Convênio ICMS nº 61/2024, facultando a vários estados conceder isenção de ICMS em operações internas de cooperativas de catadores com sucata, aparas e resíduos. Inspirado por esse modelo, Minas Gerais instituiu alíquota reduzida de 3% sobre operações internas

com recicláveis destinados à indústria local, além de desoneração para indústria que adquira resíduos para transformação. Tais renúncias fiscais estimulam as cadeias de reciclagem regionais e valorizam o trabalho dos catadores, gerando emprego e renda. A reforma tributária em debate federal também reserva instrumentos de estímulo: pelo projeto em tramitação, empresas que adquirirem resíduos sólidos de catadores poderão gerar créditos presumidos no novo IBS/CBS (sistema único substituindo PIS/COFINS), aliando benefícios fiscais à política ambiental, nos termos do art. 1º da EC nº 132/2023 (Brasil, 2023).

## POTENCIAL DOS INCENTIVOS FISCAIS NO FORTALECIMENTO DAS COOPERATIVAS

O debate sobre os incentivos fiscais no fortalecimento das cooperativas de reciclagem insere-se no campo da economia circular e da logística reversa, articulando dimensões econômicas, sociais e ambientais. As cooperativas desempenham papel estratégico na gestão de resíduos, especialmente os sólidos urbanos e eletroeletrônicos, mas sua atuação é marcada por limitações estruturais, financeiras e institucionais. Nesse cenário, a utilização de mecanismos fiscais pode representar um instrumento de fortalecimento, capaz de conferir maior estabilidade e competitividade a essas organizações frente às dinâmicas do mercado.

Os estudos sobre economia circular mostram que a reinserção de materiais no ciclo produtivo demanda políticas públicas que vão além da regulação e do estabelecimento de metas, exigindo também incentivos capazes de viabilizar práticas sustentáveis (Silva; Emerenciano; Musetti; Ometto, 2021). No caso das cooperativas, os incentivos fiscais funcionam como mecanismos de redistribuição de recursos que podem reduzir custos operacionais, ampliar a capacidade de investimento em infraestrutura e tecnologia, e fortalecer a integração dessas organizações em cadeias produtivas. Ao se considerar o conceito de circularidade, a presença de estímulos fiscais atua como vetor para transformar resíduos em insumos valorizados, permitindo maior autonomia econômica às cooperativas (Vier; Schreiber; Froehlich; Jahno, 2021).

O vínculo entre desenvolvimento local e circularidade também reforça a relevância desses mecanismos. Cooperativas de catadores frequentemente operam em contextos de vulnerabilidade social e institucional, e

o acesso a incentivos fiscais pode ampliar sua capacidade de gerar renda, emprego e benefícios comunitários (Silva; Sauka, 2024). Dessa forma, tais políticas contribuem não apenas para o reaproveitamento de materiais, mas também para a dinamização de economias locais, configurando-se como instrumentos de desenvolvimento territorial.

Sob a perspectiva econômica, instrumentos de precificação de externalidades, como os aplicados ao carbono, evidenciam a importância de alinhar incentivos fiscais à sustentabilidade (Montefusco; Calissi, 2021). No caso das cooperativas, isenções tributárias, créditos fiscais ou deduções vinculadas à logística reversa podem estimular a formalização e a consolidação de arranjos produtivos baseados na reciclagem. Esses mecanismos ampliam a competitividade das cooperativas diante de empresas privadas e podem induzir práticas de responsabilidade compartilhada entre Estado, setor produtivo e sociedade civil.

A literatura sobre bioeconomia e transições tecnológicas demonstra que as cooperativas enfrentam limitações no acesso a tecnologias avançadas de triagem e processamento, o que reduz sua eficiência operacional (Bastos *et al.*, 2022). Os incentivos fiscais, ao possibilitarem investimentos em equipamentos e capacitação, têm potencial de reduzir essa defasagem tecnológica, fortalecendo o papel das cooperativas na integração de fluxos de materiais às cadeias produtivas industriais. Assim, os benefícios fiscais não apenas aliviam custos imediatos, mas podem gerar condições estruturais para a modernização e profissionalização das organizações de catadores.

Em escala internacional, a relação entre economia circular e energias renováveis aponta para a necessidade de políticas integradas que contemplem estímulos fiscais como instrumentos de promoção de práticas sustentáveis (Alves *et al.*, 2022). O fortalecimento das cooperativas de reciclagem, ao ser acompanhado por políticas fiscais adequadas, insere-se nesse movimento mais amplo de transição energética e material, em que atores sociais tradicionalmente marginalizados podem se tornar agentes ativos da sustentabilidade.

No caso específico da reciclagem de resíduos eletroeletrônicos, as dificuldades de gestão e a complexidade dos processos indicam a necessidade de incentivos adicionais. As cooperativas, embora fundamentais para a coleta e triagem, ainda operam em condições precárias e com baixa

capacidade de inserção em cadeias de maior valor agregado (Giese; Lins; Xavier, 2021). Os incentivos fiscais poderiam financiar processos de capacitação técnica e aquisição de equipamentos, ampliando sua participação nesse segmento de crescente relevância ambiental e econômica.

As pesquisas sobre cooperativismo e preservação ambiental destacam que a ausência de suporte financeiro adequado compromete a sustentabilidade dessas organizações (de Almeida; Santos, 2023). Nesse sentido, os incentivos fiscais representam não apenas apoio econômico, mas também reconhecimento institucional da importância das cooperativas como agentes ambientais e sociais. Ao reduzir a carga tributária ou viabilizar créditos vinculados à reciclagem, o Estado pode garantir melhores condições de competitividade e inserção no mercado.

Além disso, o fortalecimento de redes de reciclagem, apontado como alternativa para a superação de fragilidades organizacionais, depende de instrumentos que ampliem sua capacidade de articulação e logística (Silva *et al.*, 2024). Os incentivos fiscais, ao favorecer a formação dessas redes, possibilitam maior escala de atuação e o compartilhamento de recursos, fatores que ampliam a eficiência e a sustentabilidade das cooperativas. Experiências em parcerias com universidades e laboratórios demonstram que a assistência técnica pode ser potencializada quando acompanhada de estímulos fiscais consistentes (de Souza Marciano *et al.*, 2024).

A análise de experiências como a da ASMARE mostra que, mesmo em contextos de reconhecimento social, os limites estruturais e econômicos das cooperativas permanecem como entraves significativos (Sousa; Pereira; Calbino, 2021). Nesse cenário, os incentivos fiscais aparecem como instrumentos que podem reduzir desigualdades competitivas e viabilizar a consolidação institucional dessas organizações. A dificuldade de comercialização de determinados materiais, como plásticos, também indica a necessidade de apoio fiscal para estabilizar preços e garantir margens de sustentabilidade econômica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões apresentadas evidenciam que a articulação entre economia circular, logística reversa e atuação das cooperativas de reciclagem representa um campo de práticas e reflexões que ultrapassa a dimensão

ambiental, alcançando também aspectos sociais, econômicos e institucionais. O reaproveitamento de resíduos, em especial os eletroeletrônicos, mostra-se dependente não apenas de marcos legais e da organização das cadeias produtivas, mas também da consolidação de instrumentos que garantam a viabilidade e a continuidade das ações desenvolvidas por cooperativas. Nesse contexto, os incentivos fiscais surgem como mecanismos capazes de reduzir fragilidades históricas, ampliar a capacidade de investimento e profissionalização dessas organizações e consolidar sua presença em mercados marcados por instabilidade e assimetrias de poder econômico.

A análise das experiências e dos referenciais teóricos indica que o fortalecimento das cooperativas passa por múltiplas dimensões. Os incentivos fiscais, quando articulados a políticas públicas e redes de apoio técnico, podem contribuir para a inclusão social de trabalhadores, a modernização de processos de reciclagem e a valorização econômica de resíduos. Ao mesmo tempo, as práticas de logística reversa e os fundamentos da economia circular demonstram que tais organizações não apenas cumprem função ambiental, mas constituem parte de um sistema que redefine as formas de produção e consumo.

O conjunto de evidências também aponta que a sustentabilidade das cooperativas não pode ser reduzida a sua capacidade operacional imediata. Ela depende de condições estruturais que assegurem estabilidade frente a crises, acesso a tecnologias e inserção em cadeias produtivas de maior valor agregado. O papel dos incentivos fiscais, nesse quadro, é o de possibilitar que essas organizações ultrapassem a condição de agentes periféricos da reciclagem para assumirem posição mais consolidada no âmbito da economia circular e do desenvolvimento sustentável.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, F. F.; SANTOS, E. C. R. Cooperativismo e preservação ambiental: impactos, desafios e contribuições das cooperativas de reciclagem. **REVICOOP**, v. 4, 2023.
- ALVES, J. L.; CHAGAS, M. J. R.; FARIA, E. D. O.; CALDEIRA-PIRES, A. D. A. Economia circular e energias renováveis: uma análise bibliométrica da literatura internacional. **Interações (Campo Grande)**, v. 23, n. 2, p. 267-283, 2022.
- BASTOS, B. G.; JESUS LOPES, J. C.; GONÇALVES, A. C. N.; NEIVA, K. N. Bioeconomia, economia circular e agroindústria 4.0: proposições para as transições tecnológicas emergentes. **Colóquio □ Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 19, n. 1, p. 312-338, jan./mar. 2022.



DE OLIVEIRA, M. A. Logística reversa. **Editora Senac São Paulo**, 2021.

GIESE, E. C.; LINS, F. A. F.; XAVIER, L. H. Desafios da reciclagem de lixo eletrônico e as cooperativas de mineração urbana. **Brazilian Journal of Business**, v. 3, n. 5, p. 3647-3660, 2021.

MONTEFUSCO, R. Z.; CALISSI, J. G. Carbon pricing, a economia circular e suas escolas de pensamento em prol da precificação das emissões de carbono como fundamento garantidor do direito fundamental à sustentabilidade. **Jornal Jurídico (J<sup>2</sup>)**, v. 4, n. 1, p. 7-26, 2021.

MONTEIRO, C. M.; SANTOS BATISTA, M. T.; MACEDO, M. B.; MUNIZ, L. A. Logística reversa: a sustentabilidade, políticas e seu desenvolvimento nas empresas. In: **Logística integrada: desafios e sinergias nas operações multiníveis**, p. 59-74, 2024.

PROVEZANI SILVA, M. J.; GODOY, E. Sustentabilidade no gerenciamento de recursos: o papel da economia circular e da logística reversa. **Revista Foco (Interdisciplinary Studies Journal)**, v. 16, n. 11, 2023.

ROHRICH, S. Logística reversa em geral e logística reversa de embalagens: marcos legais anteriores ao acordo setorial de embalagens e os seus desdobramentos. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 15, n. 30, p. 32-56, 2022.

SILVA, C. L. D.; SAUKA, J. E. Desenvolvimento local e possibilidades de uma economia circular a partir de uma cooperativa de catadores de materiais recicláveis. **Interações (Campo Grande)**, v. 25, n. 2, e2524030, 2024.

SILVA, R. M. D.; VIEIRA, G. B. B.; FIDELIS, R.; FERREIRA, M. A. Rede de reciclagem: desafios e oportunidades para os catadores de materiais recicláveis. **Revista Ciência e Sustentabilidade**, v. 8, n. 1, p. 6-27, 2024.

SILVA, T. G. E.; EMERENCIANO, A. C. D. S. J.; MUSETTI, M. A.; OMETTO, A. R. Economia circular: um panorama do estado da arte das políticas públicas no Brasil. **Revista Produção Online**, v. 21, n. 3, p. 951-972, 2021.

SOUSA, R. R.; PEREIRA, R. D.; CALBINO, D. Limites e desafios das organizações de catadores: uma análise da ASMARE. **Interações (Campo Grande)**, v. 22, p. 583-596, 2021.

VIER, M. B.; SCHREIBER, D.; FROEHLICH, C.; JAHNO, V. D. Reflexões sobre a economia circular. **Colóquio – Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 18, n. 4, p. 27-47, out./dez. 2021.

# ADEQUAÇÃO AO NOVO MARCO REGULATÓRIO A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DO DECRETO Nº 12.456, DE 19 DE MAIO DE 2025 E PORTARIAS CORRELATAS: DESAFIOS, PERSPECTIVAS E REGRAS DE TRANSIÇÃO

Tânia Aparecida Soares<sup>1</sup>

Rodrigo Otávio dos Santos<sup>2</sup>

Eleneide Pinto Gurgel<sup>3</sup>

Eloiza Maria do Sacramento<sup>4</sup>

Armando Kolbe Júnior<sup>5</sup>

Maria Iêda Silva<sup>6</sup>

Luiz Augusto Polydoro<sup>7</sup>

## INTRODUÇÃO

A educação a distância (EaD) consolidou-se como uma das principais estratégias de ampliação do acesso à educação superior no Brasil, especialmente a partir da segunda década do século XXI. Com o avanço das tecnologias digitais e a popularização de plataformas virtuais de aprendizagem, diversas instituições passaram a adotar essa modalidade como alternativa à limitação física dos campi universitários. No entanto, o crescimento acelerado da EaD gerou um cenário marcado por disparidades na qualidade dos cursos, ausência de padronização normativa e fragilidade nos mecanismos de supervisão.

Nesse contexto, o Ministério da Educação (MEC) reconheceu a necessidade de reordenar o marco regulatório da modalidade, culminando

---

<sup>1</sup> Pós-doutoranda (UNINTER). Doutora e Mestre em Educação e Novas Tecnologias (UNINTER). CV: <http://lattes.cnpq.br/3766241525353282>

<sup>2</sup> Pós-doutorado em Tecnologia e Sociedade (UTFPR). Doutor em História (UFPR). Professor (UNINTER). CV: <http://lattes.cnpq.br/0668156094746596>

<sup>3</sup> Pós-Doutoranda. Doutorado em Fitotecnia (UFERSA). CV: <http://lattes.cnpq.br/1734966731424461>

<sup>4</sup> Doutora em Educação e Novas Tecnologias (UNINTER). CV: <http://lattes.cnpq.br/4409344572716828>

<sup>5</sup> Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). CV: <https://is.gd/HlbZDn>

<sup>6</sup> Doutora em Educação e Novas Tecnologias (UNINTER). CV: <http://lattes.cnpq.br/4563159322345794>

<sup>7</sup> Mestrado em Engenharia Elétrica e Informática Industrial (UTFPR). CV: <https://is.gd/ckffmV>

na publicação do Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, que estabelece diretrizes para a oferta de cursos de graduação na modalidade EaD por Instituições de Educação Superior (IES).

O Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, representa um esforço do Estado brasileiro para reordenar o cenário regulatório da educação superior a distância. Publicado como atualização ao Decreto nº 9.235/2017, essa nova norma visa estabelecer diretrizes claras para a oferta de cursos de graduação na modalidade EaD, fortalecendo os mecanismos de controle, exigência de infraestrutura, valorização docente e delimitação das modalidades formativas. A iniciativa busca não apenas garantir a qualidade acadêmica dos cursos, mas também preservar o papel institucional dos polos de apoio presencial, reforçando a articulação entre as dimensões tecnológicas e pedagógicas do ensino remoto.

Os principais dispositivos do Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, que regulamenta a oferta de cursos de graduação na modalidade educação a distância (EaD) no Brasil, representa um avanço na definição de diretrizes, exigências e restrições aplicáveis às instituições de ensino superior, buscando assegurar qualidade acadêmica, inclusão educacional e responsabilidade institucional. O panorama interpretativo do decreto discute suas implicações práticas para a gestão educacional, a valorização docente e a estruturação dos polos EaD.

Entre seus principais objetivos, destacam-se a valorização da docência, o fortalecimento dos polos de apoio presencial, a definição clara das modalidades formativas (presencial, síncrona, síncrona mediada e assíncrona) e a delimitação de áreas que não podem ser ofertadas integralmente a distância, como Medicina, Odontologia, Enfermagem, Psicologia e Direito. A norma também busca assegurar que os cursos oferecidos virtualmente mantenham padrões equivalentes aos presenciais, promovendo uma formação sólida e alinhada às Diretrizes Curriculares Nacionais.

A escolha de regulamentar com maior rigor a modalidade EaD se insere num contexto global de transformação educacional. Países que já avançaram na virtualização do ensino superior enfrentam dilemas similares: como manter a excelência acadêmica, evitar a precarização da formação profissional e impedir a mercantilização da educação. Estudos internacionais, como os publicados nas revistas *Teaching in Higher Educa-*

tion e *Education and Information Technologies*, apontam que nações como Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca, Coreia do Sul, Singapura, Austrália, Taiwan e Arábia Saudita têm liderado iniciativas em educação virtual. Essas experiências mostram que, embora haja ganhos em acesso e inovação, persiste o desafio de garantir qualidade e equidade. O Reino Unido, por exemplo, triplicou seus programas de graduação online entre 2020 e 2023, enquanto os EUA investem fortemente em inclusão digital com plataformas como o *Sesame Workshop*.

Na Ásia, países como Coreia do Sul e Singapura destacam-se pela integração curricular e pela infraestrutura tecnológica avançada. Já Austrália e Taiwan são referência internacional em pesquisas sobre a aplicação de realidades aumentadas na educação. Ao acompanhar essa tendência global, o Brasil busca equilibrar a democratização do acesso ao ensino superior com a preservação da excelência acadêmica, por meio de uma regulamentação mais criteriosa da EaD.

No entanto, esses desafios assumem contornos ainda mais complexos no contexto brasileiro, marcado por profundas desigualdades regionais, pela disparidade tecnológica entre instituições públicas e privadas, e pela vulnerabilidade socioeconômica de parcela significativa da população estudantil.

Complementando o decreto, o Ministério da Educação publicou três portarias fundamentais para sua operacionalização. A Portaria nº 378, de 19 de maio de 2025, dispõe sobre os formatos de oferta dos cursos superiores de graduação, estabelecendo percentuais mínimos e máximos de atividades presenciais e síncronas mediadas conforme a área de conhecimento.

Ela reforça a vedação da oferta integralmente a distância para cursos que exigem práticas intensivas, como os da área da saúde, e define critérios específicos para os formatos presencial, semipresencial e EaD, com base no Manual para Classificação Internacional Normalizada da Educação Adaptada para Cursos de Graduação e Sequenciais de Formação Específica do Brasil (Cine Brasil) baseada na *International Standard Classification of Education – Fields of Education and Training* (ISCED-F) da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), composta por quatro níveis de classificação.

A Portaria nº 378/2025 é essencial para garantir que a flexibilização de cada formato não comprometa a qualidade da oferta. Já a Portaria nº

381, de 20 de maio de 2025, trata das regras de transição para a aplicação do Decreto nº 12.456/2025, estabelecendo prazos, procedimentos e o calendário de processos regulatórios no Sistema e-MEC. Ela prevê um período de até dois anos para que as instituições se adequem às novas exigências, além de definir os formatos de credenciamento válidos durante a transição. Essa medida busca evitar descontinuidade na oferta de cursos e garantir segurança jurídica às instituições e aos estudantes.

Por fim, a Portaria nº 506, de 10 de julho de 2025, regulamenta aspectos operacionais do decreto, especialmente no que se refere à formação acadêmica e às atribuições do corpo docente, dos mediadores pedagógicos, dos tutores e dos responsáveis pelos polos EaD. Ela também disciplina as atividades presenciais, as avaliações de aprendizagem, os materiais didáticos e as plataformas digitais, além de estabelecer critérios para criação, funcionamento e extinção dos polos. Essa portaria é estratégica para assegurar que a EaD seja conduzida por profissionais qualificados e que os ambientes virtuais estejam alinhados aos projetos pedagógicos dos cursos.

Este capítulo, propõe-se uma análise crítica do Decreto nº 12.456/2025 e das portarias que o regulamentam, com ênfase nas implicações para as instituições de ensino superior, nos desafios pedagógicos da EaD e nas tensões entre inovação tecnológica e regulação estatal. A abordagem adotada é documental e interpretativa, buscando contribuir para o debate acadêmico sobre os rumos da educação superior a distância no Brasil e avaliar em que medida o novo marco normativo promove avanços concretos na qualificação da oferta da formatação acadêmica.

Ao comentar as regulamentações que propõe os formatos de oferta dos cursos superiores de graduação, as regras de transição para a aplicação do Decreto nº 12.456/2025 e os aspectos operacionais do decreto, especialmente no que se refere à formação acadêmica e às atribuições do corpo docente, dos mediadores pedagógicos, dos tutores e dos responsáveis pelos polos EaD, pretende-se, assim, contribuir para o debate acadêmico sobre os rumos da educação superior a distância no Brasil, avaliando em que medida o decreto responde às lacunas do modelo anterior e promove avanços concretos na qualificação da modalidade. Além disso, serão discutidas as potencialidades e limitações da norma, considerando os cenários institucionais e as tensões entre regulação e inovação.

## PORTARIA MEC Nº 378, DE 19 DE MAIO DE 2025 – FORMATOS DE OFERTA

A Portaria MEC nº 378, de 19 de maio de 2025, representa um instrumento normativo fundamental para a operacionalização do Decreto nº 12.456/2025, ao estabelecer os formatos de oferta dos cursos superiores de graduação no Brasil. Publicada no Diário Oficial da União, essa portaria tem como objetivo principal definir os percentuais mínimos e máximos de atividades presenciais, síncronas mediadas e a distância, conforme a área de conhecimento e a classificação Cine Brasil. Trata-se de uma medida que busca garantir coerência pedagógica, qualidade acadêmica e respeito às especificidades formativas de cada curso, evitando a banalização da modalidade EaD e assegurando que a flexibilização não comprometa a formação profissional.

A portaria parte do princípio de que nem todos os cursos podem ser ofertados com o mesmo grau de virtualização. Por isso, ela estabelece que os cursos de graduação em Medicina, Direito, Enfermagem, Odontologia e Psicologia devem ser ofertados exclusivamente no formato presencial, com destaque para Medicina, cuja carga horária deve ser integralmente presencial, vedando qualquer componente a distância. Essa decisão está alinhada às Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e ao Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia (CNCST), que reconhecem a necessidade de práticas laboratoriais, clínicas e interações humanas intensivas para a formação adequada nessas áreas. Ao delimitar essas restrições, o Ministério da Educação reafirma o compromisso com a qualidade e a segurança da formação profissional, especialmente em áreas sensíveis à saúde pública e à justiça.

Além das vedações, a portaria define os critérios para a oferta de cursos no formato semipresencial, que combina atividades presenciais com componentes síncronos e assíncronos. Os cursos das áreas de Educação, Ciências Naturais, matemática e Estatística podem ser ofertados nesse formato, desde que contem com pelo menos 30% de atividades presenciais e 20% de atividades síncronas mediadas. Já os cursos das áreas de Saúde e Bem-Estar, Engenharia, Produção e Construção, Agricultura, Silvicultura, Pesca e Veterinária devem ter ao menos 40% de atividades presenciais e 20% de atividades síncronas mediadas. Esses percentuais

refletem a complexidade das competências práticas exigidas em cada área e buscam assegurar que o estudante tenha contato direto com ambientes profissionais, laboratórios e situações reais de aprendizagem.

A portaria também estabelece que todos os cursos de graduação podem ser ofertados no formato presencial, sem restrições, e que os cursos não mencionados especificamente podem ser ofertados em qualquer formato, desde que respeitem os limites definidos pelo Decreto nº 12.456/2025. Essa abertura permite que áreas como Ciências Sociais Aplicadas, Humanas e Artes possam explorar modelos híbridos ou totalmente a distância, desde que observem os critérios de qualidade e os percentuais mínimos de atividades interativas.

Do ponto de vista pedagógico, a Portaria nº 378/2025 contribui para a construção de um modelo de EaD mais equilibrado, que reconhece as diferenças entre os campos do saber e evita a padronização excessiva. Ao estabelecer percentuais mínimos de atividades presenciais e síncronas mediadas, ela promove a valorização da interação entre docentes e discentes, o uso qualificado das tecnologias educacionais e a preservação da dimensão humana do processo de ensino-aprendizagem. Além disso, ao vincular os formatos de oferta às classificações do Cine Brasil, a portaria adota uma abordagem técnica e internacionalmente reconhecida, conferindo maior legitimidade às decisões regulatórias.

Em termos de impacto institucional, a portaria exige das instituições de ensino superior uma revisão profunda de seus projetos pedagógicos, infraestrutura física e tecnológica, corpo docente e estratégias de avaliação. A adaptação aos novos formatos requer investimentos em plataformas digitais, capacitação de professores, reorganização dos polos EaD e reestruturação dos calendários acadêmicos. Para as instituições que já operam na modalidade EaD, a portaria representa um desafio de conformidade, mas também uma oportunidade de qualificar suas práticas e fortalecer sua reputação acadêmica.

Essa portaria é essencial para evitar a descaracterização pedagógica dos cursos de graduação. Ao estabelecer percentuais mínimos de atividades presenciais, ela busca garantir que a EaD não se torne uma modalidade puramente remota e desprovida de interação significativa. A vedação da EaD para áreas como saúde e direito reforça o compromisso com a formação ética, técnica e humanizada, especialmente em profissões que exigem contato direto com pacientes ou com o sistema judiciário

Por fim, a Portaria MEC nº 378/2025 reforça a ideia de que a educação a distância não deve ser sinônimo de ensino simplificado ou automatizado. Ao contrário, ela deve ser concebida como uma modalidade legítima, exigente e comprometida com a formação integral do estudante. A regulamentação dos formatos de oferta é, portanto, um passo decisivo para consolidar a EaD como parte integrante e respeitável do sistema educacional brasileiro.

## **PORTARIA MEC Nº 381, DE 20 DE MAIO DE 2025 – REGRAS DE TRANSIÇÃO**

A Portaria MEC nº 381, publicada em 20 de maio de 2025, representa um marco regulatório essencial para a transição das Instituições de Educação Superior (IES) brasileiras ao novo modelo de oferta de cursos de graduação, conforme estabelecido pelo Decreto nº 12.456/2025. Seu principal objetivo é garantir uma adaptação ordenada e juridicamente segura às novas diretrizes da educação a distância (EaD), ao mesmo tempo em que estabelece o calendário de processos regulatórios no Sistema e-MEC para o ano de 2025.

Conforme o Art. 18 da Portaria MEC nº 381, as instituições, “dentro do prazo máximo de dois anos, contados da publicação do Decreto nº 12.456/2025, deverão realizar as adequações necessárias à infraestrutura dos polos EaD”, garantindo que suas condições sejam compatíveis com o formato de oferta dos cursos de graduação. O § 1º do mesmo artigo determina que as instituições devem manter “atualizado o cadastro e-MEC, com a vinculação de cursos a polos e a distribuição de vagas, ou efetuar a sua desativação”.

Ao ser publicada, a Portaria MEC nº 381/2025 estabeleceu, no calendário regulatório para protocolos de processos no Sistema e-MEC, que as IES devem seguir os prazos definidos para solicitação de atos regulatórios, como credenciamento, reconhecimento e renovação de cursos, conforme previsto no calendário

Para a tramitação dos processos regulatórios, o Art. 19 da Portaria MEC nº 381/2025 determina, por meio de anexo, o “calendário de abertura do protocolo de ingresso e conclusão de processos regulatórios no Sistema e-MEC para o ano de 2025, para fins de expedição dos atos



regulatórios e de suas modificações”. Segundo as orientações da normativa, o reconhecimento de cursos de graduação deve ser solicitado quando o curso atingir entre 50% e 75% da carga horária total. Caso esse período não coincida com o calendário regulatório, a instituição deverá protocolar a solicitação antecipadamente. A renovação do reconhecimento seguirá o fluxo estabelecido pela Seres.

O credenciamento de novas mantenedoras será tratado como um único processo regulatório. Para isso, é necessário que a mantenedora solicite acesso ao Sistema e-MEC por meio de ofício à Seres, com no mínimo 15 dias de antecedência ao início do período de protocolo. Para evitar diligências, as instituições devem apresentar todos os documentos exigidos por lei no momento do protocolo.

É fundamental preencher corretamente o formulário no Sistema e-MEC e, quando aplicável, comprovar o pagamento da Taxa de Avaliação in loco. Protocolos incompletos ou sem documentação válida serão cancelados. No caso dos demais atos regulatórios, o Sistema e-MEC estará disponível apenas dentro dos períodos definidos no calendário regulatório. Processos protocolados fora dos prazos estabelecidos serão arquivados ou extintos pela Seres.

Conforme estabelece a normativa, todas as exigências da Portaria MEC nº 381/2025 devem ser rigorosamente observadas para que os processos regulatórios sejam concluídos dentro do cronograma estipulado e analisados por ordem de chegada no Sistema e-MEC.

Por isso, é fundamental que a IES cumpra os prazos estabelecidos no calendário regulatório. A normativa também ressalta que os processos não podem estar sujeitos a diligências instauradas ou medidas de sobretempo. Nos casos de avaliação in loco, o parecer final deve ser iniciado com pelo menos 180 dias de antecedência.

Caso ocorra alguma falha técnica comprovada que impeça o protocolo, a Seres poderá receber o pedido por outros meios. Além disso, existe a possibilidade de prorrogação ou alteração dos prazos previstos no calendário regulatório.

Segundo a Portaria MEC nº 381/2025, as mudanças não serão aplicadas de forma imediata. De acordo com o Art. 2º da normativa, as instituições credenciadas terão um prazo máximo de dois anos para adequação, a partir da publicação do Decreto nº 12.456/2025.

No artigo 32, incisos I, II e III, a normativa determina a revogação dos artigos 4º e 5º, além dos incisos III e IV do artigo 13 da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, da Portaria Normativa MEC nº 11, de 20 de junho de 2017 e da Portaria MEC nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019. Por fim, o artigo 33 estabelece que a normativa entrará em vigor na data de sua publicação em 21 de maio de 2025 (D.O. U. edição 34, seção 1, página 59).

A Portaria MEC nº 381/2025 reconhece que a implementação imediata das novas regras poderia gerar instabilidade institucional e pedagógica. Por isso, determina que as IES terão um prazo de dois anos para se adequarem integralmente às disposições do Decreto nº 12.456/2025. Durante esse período, ficam prorrogados os prazos de validade dos atos de credenciamento e credenciamento que venceriam, estendendo-se até o Calendário Regulatório de 2027. Essa medida visa evitar interrupções abruptas na oferta de cursos e permitir que as instituições revisem seus projetos pedagógicos, infraestrutura e corpo docente com responsabilidade e planejamento.

Outro ponto relevante da portaria é a redefinição dos formatos de credenciamento institucional. As IES que já possuem credenciamento para cursos presenciais e EaD passam a ser consideradas aptas para ofertar cursos nos formatos presencial, semipresencial e a distância. Já aquelas credenciadas exclusivamente para EaD poderão ofertar cursos semipresenciais e a distância, enquanto as instituições com credenciamento apenas presencial continuarão restritas a esse formato. Essa classificação busca alinhar a oferta institucional à nova lógica regulatória, que valoriza a diversidade de formatos sem comprometer a qualidade formativa.

A portaria também estabelece que todos os pedidos de credenciamento, credenciamento, autorização e criação de cursos protocolados a partir da data de publicação do Decreto nº 12.456/2025 deverão atender integralmente às suas disposições. Isso significa que qualquer nova iniciativa institucional já deve estar alinhada às exigências de carga horária presencial, atividades síncronas mediadas e critérios de avaliação definidos pelo novo marco regulatório. Essa exigência reforça o compromisso do Ministério da Educação com a coerência normativa e a previsibilidade dos processos regulatórios.

Do ponto de vista institucional, a Portaria nº 381/2025 impõe às IES o desafio de realizar uma revisão estratégica profunda. Será necessário reavaliar os modelos de ensino, os recursos tecnológicos, os polos de apoio presencial, os sistemas de gestão acadêmica e os mecanismos de avaliação. Além disso, a portaria exige que as instituições estejam preparadas para avaliações institucionais de credenciamento ao final do período de transição, independentemente da vigência dos atos institucionais anteriores. Essa medida visa garantir que todas as instituições estejam efetivamente alinhadas às novas exigências, e não apenas formalmente credenciadas.

A portaria também tem implicações importantes para os estudantes. Ao garantir que a transição será gradual e acompanhada por avaliações institucionais, ela protege os alunos de mudanças abruptas que poderiam comprometer a continuidade e a qualidade de sua formação. Além disso, ao estabelecer critérios claros para os formatos de oferta, a portaria contribui para a transparência e a previsibilidade do sistema educacional, permitindo que os estudantes façam escolhas mais informadas sobre seus cursos e instituições.

Em termos de política pública, a Portaria nº 381/2025 representa um esforço de governança regulatória, ao articular os interesses das instituições, dos estudantes e do Estado em torno de um modelo educacional mais flexível, porém rigoroso. Ao estabelecer regras de transição e critérios de credenciamento, ela promove a estabilidade institucional e a qualidade acadêmica, ao mesmo tempo em que reconhece a diversidade de formatos e metodologias de ensino.

A portaria demonstra sensibilidade à complexidade administrativa e pedagógica envolvida na adaptação institucional. Ao conceder um período de transição, o MEC evita rupturas abruptas na oferta de cursos e permite que as instituições se reorganizem com segurança jurídica. No entanto, o desafio será garantir que esse período não seja usado como brecha para manutenção de práticas inadequadas, exigindo fiscalização ativa e acompanhamento técnico.

Por fim, a portaria reafirma o papel do Ministério da Educação como órgão regulador e indutor de qualidade, ao garantir que a expansão da EaD no Brasil ocorra de forma responsável, planejada e alinhada às melhores práticas internacionais. Trata-se de uma norma que, embora transitória em sua essência, terá efeitos duradouros na estrutura e na cultura das instituições de ensino superior brasileiras.

## PORTARIA MEC Nº 506, DE 10 DE JULHO DE 2025 – REGULAMENTAÇÕES

A Portaria MEC nº 506, publicada em 10 de julho de 2025, representa um dos pilares regulatórios mais abrangentes do novo marco da educação superior a distância no Brasil. Ela regulamenta o Decreto nº 12.456/2025 no que se refere à “formação acadêmica e às atribuições do corpo docente, dos mediadores pedagógicos, dos tutores e dos responsáveis pelos Polos de Educação a Distância (Polos EaD)”, além de tratar das “atividades presenciais, avaliações de aprendizagem, materiais didáticos e plataformas digitais”. Trata-se de uma norma que busca garantir a qualidade e a coerência pedagógica dos cursos ofertados nos formatos semipresencial e a distância, promovendo uma profissionalização efetiva da EaD no país.

No que diz respeito à formação acadêmica do corpo docente, a portaria estabelece que os professores que atuam em cursos semipresenciais ou a distância devem possuir formação em pós-graduação, preferencialmente em programas de mestrado ou doutorado, e atuar em áreas correlatas à sua formação acadêmica, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais. Essa exigência reforça o compromisso com a qualificação dos profissionais envolvidos na EaD, afastando a ideia de que essa modalidade pode ser conduzida por profissionais com menor formação ou experiência.

A portaria também detalha as atribuições do corpo docente, que incluem a coordenação de cursos, supervisão de atividades práticas, promoção da interação entre estudantes e profissionais da educação, e articulação eficiente entre os diversos agentes envolvidos no processo formativo. O docente deve atuar de forma integrada com os mediadores pedagógicos, que têm como função principal facilitar o processo de aprendizagem, promover o engajamento dos estudantes e acompanhar o desenvolvimento acadêmico. Já os tutores são responsáveis por prestar apoio acadêmico direto aos alunos, esclarecer dúvidas, orientar estudos e acompanhar o desempenho individual.

Outro ponto de destaque é a regulamentação das atividades presenciais e avaliações de aprendizagem. A portaria determina que, mesmo nos cursos a distância, devem ser previstas atividades presenciais obrigatórias, como avaliações, práticas supervisionadas e encontros pedagógicos. Essas atividades devem ocorrer nos Polos EaD, que devem estar devidamente

credenciados e equipados para oferecer suporte acadêmico e tecnológico. A presença física, nesse contexto, é vista como um elemento de controle de qualidade e de aproximação entre os estudantes e a instituição.

A portaria também trata dos materiais didáticos e plataformas digitais, exigindo que sejam elaborados com base em princípios pedagógicos sólidos, acessibilidade, atualidade e alinhamento ao projeto pedagógico do curso. Os materiais devem ser disponibilizados em formatos diversos (textos, vídeos, infográficos, podcasts) e estar integrados a plataformas digitais que permitam a interação, o acompanhamento do progresso dos estudantes e a realização de atividades avaliativas. Essa abordagem reconhece a centralidade das tecnologias educacionais na EaD, mas exige que sejam utilizadas de forma crítica e pedagógica, e não apenas como ferramentas de transmissão de conteúdo.

No que se refere aos Polos EaD, a portaria reafirma que sua criação, funcionamento, alteração de endereço e extinção devem seguir critérios rigorosos, já definidos na Portaria MEC nº 506/2025. Os responsáveis pelos polos devem possuir formação adequada e atuar em consonância com os objetivos pedagógicos dos cursos, garantindo que os estudantes tenham acesso a infraestrutura, orientação e suporte necessários para o desenvolvimento de suas atividades acadêmicas.

Do ponto de vista institucional, a Portaria nº 506/2025 impõe às IES um desafio de reorganização dos processos formativos, exigindo investimentos em formação docente, desenvolvimento de materiais didáticos, estruturação de polos e implementação de plataformas digitais robustas. As instituições devem adotar uma abordagem sistêmica e integrada, que valorize a qualidade da EaD e promova a formação integral dos estudantes.

Em termos de política educacional, a portaria contribui para a valorização da EaD como modalidade legítima e exigente, afastando a visão de que se trata de uma alternativa simplificada ou inferior ao ensino presencial. Ao estabelecer critérios claros para a atuação dos profissionais envolvidos, para as atividades presenciais e para os recursos pedagógicos, o MEC promove uma cultura de excelência e responsabilidade na educação superior a distância.

Essa portaria é fundamental para garantir que a EaD seja conduzida por profissionais qualificados e comprometidos com a aprendizagem. Ao

detalhar as funções de cada agente educacional, ela promove uma gestão pedagógica mais estruturada e transparente. A exigência de formação avançada para docentes e a regulamentação dos polos EaD são medidas que contribuem para a credibilidade institucional e para a efetividade dos processos de ensino-aprendizagem.

Por fim, a Portaria MEC nº 506/2025 consolida um modelo de EaD que combina flexibilidade, rigor acadêmico e inovação pedagógica, reafirmando o compromisso do Estado brasileiro com uma educação superior inclusiva, de qualidade e alinhada às demandas contemporâneas da sociedade e do mundo do trabalho.

## CONSIDERAÇÕES

A promulgação do Decreto nº 12.456/2025 e a subsequente publicação das portarias complementares pelo Ministério da Educação (MEC) marcam um divisor de águas na história da Educação a Distância (EaD) e semipresencial no Brasil. Trata-se da transição de um modelo de expansão desordenada para um sistema regulado, estruturado e comprometido com a excelência acadêmica, que reposiciona a EaD como uma modalidade legítima, exigente e compatível com os padrões internacionais de qualidade.

O decreto estabelece os princípios norteadores da EaD, como a promoção de acesso com equidade, a valorização da docência, o uso ético e eficaz das tecnologias educacionais, e a presença de atividades presenciais e síncronas mediadas como elementos estruturantes. Além disso, define tipologias de atividades (presenciais, síncronas, assíncronas) com precisão técnica, oferecendo segurança jurídica e pedagógica às Instituições de Educação Superior (IES).

As portarias publicadas pelo MEC funcionam como desdobramentos operacionais e estratégicos desse decreto. A Portaria nº 378 delimita os percentuais mínimos de presencialidade, respeitando as especificidades de cada área do conhecimento e combatendo a padronização excessiva. Já a Portaria nº 381 estabelece um calendário de transição regulatória, permitindo às instituições adequarem-se ao novo modelo sem comprometer a estabilidade acadêmica.

A Portaria nº 383 resgata a relevância dos polos EaD como espaços pedagógicos e identitários, e não meros centros logísticos. Já a Portaria nº 506 estrutura o funcionamento da EaD a partir de seus agentes humanos — docentes, tutores e mediadores pedagógicos — exigindo formação adequada e atuação integrada. Essas funções são especialmente importantes: o mediador pedagógico, por exemplo, atua como articulador da aprendizagem coletiva, promovendo engajamento, interação e apoio estratégico aos estudantes, enquanto o tutor exerce acompanhamento individual mais direto.

Com critérios rigorosos para avaliação institucional e de cursos, referenciais de qualidade didático-pedagógicos, e procedimentos de credenciamento e credenciamento das IES, a integração de tais processos ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) que foi criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 como uma autarquia federal vinculada ao MEC, para subsidiar a formulação de políticas educacionais contribuindo com a melhoria da educação superior, expansão da sua oferta, aprofundamento dos seus compromissos e responsabilidades sociais para o desenvolvimento econômico e social do país promove uniformidade, legitimidade e equidade regulatória.

O novo marco da EaD não apenas reorganiza tecnicamente o setor, mas também redefine paradigmas e crenças. De uma modalidade antes vista como “alternativa”, passamos para uma modalidade estratégica e estruturada, capaz de ampliar o acesso à educação superior com rigor, inovação e responsabilidade social. A atuação normativa do MEC valoriza a presencialidade qualificada, a interação significativa entre estudantes e docentes, e o uso criterioso de tecnologias para fins educacionais — e não apenas operacionais.

Do ponto de vista institucional, esse conjunto de normas exige das IES uma gestão integrada e profissionalizada da modalidade EaD, que inclua planejamento estratégico, capacitação docente, desenvolvimento de materiais didáticos, estruturação dos polos e implementação de ambientes virtuais de aprendizagem robustos. A cultura de autoavaliação, melhoria contínua e transparência institucional passa a ser um imperativo.

Em termos de política pública, o decreto e suas portarias demonstram uma postura assertiva do Estado brasileiro, ao promover qualidade com

equidade, regulando de forma justa e contextualizada uma modalidade que impacta milhões de estudantes em diferentes regiões do país. Ao mesmo tempo, abrem espaço para inovação pedagógica, valorização da diversidade metodológica e promoção da cidadania através da educação.

Portanto, este conjunto normativo inaugura uma nova era da Educação Superior a Distância no Brasil, que se articula não apenas em torno de normas, mas de princípios éticos, pedagógicos e sociais, pavimentando o caminho para uma educação que seja, simultaneamente, inclusiva, exigente, flexível e transformadora.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto n. 12.456, de 19 de maio de 2025**. Dispõe sobre a oferta de educação a distância por instituições de educação superior em cursos de graduação e altera o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Disponível em: <https://is.gd/7brCwd>. Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Disponível em: <https://is.gd/y1g8QF>. Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL. **INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep)**. *CINE Brasil*. Brasília, DF: Inep, 2025. Disponível em: <https://is.gd/5NFjl>. Acesso em: 04 ago. 2025.

BRASIL. **INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep)**. *Manual para Classificação de Cursos – CINE Brasil: Classificação Internacional Normalizada da Educação Adaptada para Cursos de Graduação e Sequenciais de Formação Específica*. 3. ed. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: <https://is.gd/owiuA7>. Acesso em: 04 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: [L10861 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL. **Portaria MEC nº 506, de 10 de julho de 2025**. Regulamenta o Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, que trata da oferta de educação a distância por Instituições de Educação Superior - IES em cursos de graduação, no que se refere à formação acadêmica e às atribuições do corpo docente, dos mediadores pedagógicos, dos tutores e dos responsáveis pelos Polos de Educação a Distância - Polos EaD, às atividades presenciais e avaliações de aprendizagem, aos materiais didáticos e plataformas digitais, bem como à criação,



funcionamento, alteração de endereço e extinção dos Polos EaD. Disponível em: <https://is.gd/7brCwd>. Acesso em: 9 set. 2025.

**BRASIL. Portaria MEC nº 381, de 20 de maio de 2025.** Dispõe sobre as regras de transição para a aplicação do Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, que regulamenta a oferta de educação a distância - EaD por Instituições de Educação Superior em cursos de graduação, e estabelece o calendário de processos regulatórios no Sistema e-MEC para o ano de 2025. Disponível em: <https://is.gd/BMakpj>. Acesso em: 9 set. 2025.

**BRASIL. Portaria n. 378, de 19 de maio de 2025:** dispõe sobre os formatos de oferta dos cursos superiores de graduação. Disponível em: <https://is.gd/7brCwd>. Acesso em: 9 set. 2025.

**BRASIL. Portaria MEC nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. Disponível em: <https://is.gd/mDDAey>. Acesso em: 9 set. 2025.

**BRASIL. Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre os procedimentos e o padrão decisório dos processos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos, nas modalidades presencial e a distância, das instituições de educação superior do sistema federal de ensino. Disponível em <https://is.gd/iyM3vQ>. Acesso em: 9 set. 2025.

**BRASIL. Portaria Normativa MEC nº 11, de 20 de junho de 2017.** Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Disponível em: <https://is.gd/0ReMo9>. Acesso em: 9 set. 2025.

**MAKDA, F.** Digital education: Mapping the landscape of virtual teaching in higher education – a bibliometric review. *Education and Information Technologies*, [S. l.], v. 29, p. 1–28, 2024. Disponível em: <https://is.gd/9linRt>. Acesso em: 9 set. 2025.

## **ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

**ECONÔMICO (OCDE).** Digital strategies in education across OECD countries. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://is.gd/AAN6kb>. Acesso em: 9 set. 2025.

## **ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO).**

ISCED fields of education and training 2013 (ISCED-F 2013): manual to accompany the International Standard Classification of Education 2011. Montreal: UNESCO Institute for Statistics, 2014. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000228085>. Acesso em: 04 ago. 2025.

**VARGAS-HERNÁNDEZ, A.; ROBLEDO, S.; QUICENO, G. R.** Virtual Teaching for Online Learning from the Perspective of Higher Education: A Bibliometric Analysis. *Journal of Scientometric Research*, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 45–57, 2024. Disponível em: <https://jscires.org/article/7418/>. Acesso em: 9 set. 2025.

## **SOBRE O ORGANIZADOR**

### **CLEBER BIANCHESI**

Doutor em Educação e Novas Tecnologias (UNINTER). Mestre em Educação e Novas Tecnologias (UNINTER). Especialização em Mídias Integradas na Educação (UFPR); Especialização em Gestão Pública (UFPR); Especialização em Desenvolvimento Gerencial (FAE Business School); Especialização em Interdisciplinaridade na Educação Básica (IBPEX); Especialização em Saúde para Professores do Ensino Fundamental e Médio (UFPR). Graduação em Administração de Empresas (UNICESUMAR). Graduação em Filosofia (PUC-PR), Sociologia (PUC-PR) e História (PUC-PR).

E-mail: [cleberbian@yahoo.com.br](mailto:cleberbian@yahoo.com.br)

## SOBRE A CAPA DO LIVRO

A imagem de capa do livro *Políticas Públicas: Diálogos, Experiências e Desafios* – Vol. 7 apresenta uma composição gráfica que, sob uma perspectiva semiótica, reforça os elementos conceituais expressos no título da obra. A disposição visual, marcada por sobreposições geométricas e tonalidades sóbrias, sugere um campo de interações complexas, refletindo a natureza multifacetada das políticas públicas enquanto fenômeno social, político e institucional.

O título propõe três dimensões analíticas — diálogo, experiência e desafio — que são simbolicamente representadas na imagem por estruturas que remetem à interconectividade, à pluralidade de agentes e à dinamicidade dos processos decisórios. A ausência de figuras humanas explícitas na composição visual pode ser interpretada como um convite à abstração teórica, deslocando o foco para os sistemas, estruturas e fluxos que constituem o campo das políticas públicas.

Do ponto de vista epistemológico, a imagem reforça o caráter interdisciplinar da obra, ao evocar simultaneamente elementos da sociologia política, da teoria institucional e da gestão pública. A estética gráfica, por sua vez, contribui para a construção de uma identidade editorial que valoriza o rigor científico e a reflexão crítica, posicionando o volume como um espaço de produção e circulação de saberes aplicados à realidade brasileira.

Assim, a capa não apenas ilustra o título, mas o expande conceitualmente, funcionando como um dispositivo visual que antecipa os debates teóricos e empíricos desenvolvidos ao longo dos capítulos.

# ÍNDICE REMISSIVO

## A

analfabetismo 13  
Análise documental 78  
Antigo Regime 8, 14  
Aprendizagem virtual 75

## B

Bioeconomia 79–80, 85, 87

## C

campos do saber 5, 94  
congestionamento 56  
Contratualismo 11  
Criminalização da pobreza 27, 30, 32–34  
currículo acadêmico 12

## D

Democracia 8–9, 11, 19, 36, 45, 55  
Desenvolvimento sustentável 6, 77–78, 82, 87  
Direitos fundamentais 22, 47, 66  
Direitos humanos 37, 40–41, 43–45

## E

Educação inclusiva 45  
Ensino primário 12–13  
ensino profissional 12  
Ensino remoto 61–63, 66–70, 72–73, 75, 90  
Ensino secundário 17  
Escola Nova 16  
escola tradicional 16  
Estado 5, 7–12, 15, 17–18, 23, 28, 34, 47, 85–86, 88, 90, 98, 101–102  
Evasão escolar 36, 38, 62–65, 71, 75  
exclusão digital 65  
Exclusão social 26, 28, 30, 32–33, 66

## F

federalismo 15  
filosofia positivista 9  
Formação docente 37–38, 40–43, 100

## G

Gênero 5–6, 35–46, 74  
gênero e sexualidade 5–6, 35–36, 38–44  
Grupos escolares 12–13, 18

## H

Heteronormatividade 37–38

## I

ideologia liberal 15  
igualdade 8, 10–11  
inclusão digital 91  
individualidade 8, 10  
inovação pedagógica 101, 103  
Instrumentos fiscais 82  
Interdisciplinaridade 105

## J

Justiça cognitiva 36, 40  
Justiça penal 24  
Justiça social 5–6, 21–22, 42, 48, 54, 59

## L

Liberalismo 9, 14, 19  
licenciatura 42  
Logística reversa 5–6, 77–78, 80–81, 83–88  
logística reversa de resíduos eletroeletrônicos 5, 77–78

## M

mercantilização da educação 90  
Mineração urbana 82, 88  
Ministério da Instrução 12  
Ministério da Justiça e Negócios Interiores 12  
modernidade periférica 51  
Multa penal 23, 25, 28, 33

## N

novo marco regulatório 5–6, 89, 97

## O

Oligarquias regionais 8, 14–15  
Orientação sexual 46

## P

pedagogia crítica 36  
Pedagogia Nova 15–16  
Pedagogia tradicional 17  
Política educacional 16–17, 42, 100  
Política Nacional de Resíduos Sólidos 77, 81–82  
políticas de habitação 56  
Políticas Públicas 1–3, 5, 7, 22, 41–42, 44–45, 55, 59–60, 73, 78, 81–82, 84, 87–88, 106  
poluidor-pagador 56  
princípios éticos 103  
princípios pedagógicos 100  
projeto pedagógico 100

## R

Reciclagem 6, 77–78, 81–88  
recredenciamento 97–98, 102, 104  
Reintegração social 22, 27  
reprodução cultural 39  
Ressocialização 6, 21–22, 27, 31–32

## S

Segurança pública 5–6, 21  
Sexualidade 5–6, 35–36, 38–44, 46  
Sistema prisional 6, 21–22, 26  
sociedade escravocrata 12

## T

transformação social 39, 52  
transporte coletivo 6, 47, 53–60

## U

universalização da tarifa zero 6, 47, 55–56, 58–59

## V

violência psicológica 36  
Violência simbólica 38  
voto de cabresto 15



Este livro foi composto pela Editora Bagai.



[www.editorabagai.com.br](http://www.editorabagai.com.br)



[/editorabagai](https://www.instagram.com/editorabagai)



[/editorabagai](https://www.facebook.com/editorabagai)



[contato@editorabagai.com.br](mailto:contato@editorabagai.com.br)