

ORGANIZADORES
EWERTON DA SILVA FERREIRA
LISIANNE PINTOS SABEDRA CEOLIN
MATTEUS NEWTON BRONZONI NUNES

POLÍTICAS PÚBLICAS DIREITOS E DESIGUALDADES

ABORDAGENS INTERDISCIPLINARES

CEEINTER EDITORA

POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITOS E DESIGUALDADES:

Abordagens Interdisciplinares

Organizadores

Ewerton da Silva Ferreira

Lisianne Pintos Sabedra Ceolin

Matteus Newton Bronzoni Nunes

CEEINTER EDITORA

FLORIANÓPOLIS | SANTA CATARINA | BRASIL
www.cceinter.com.br | atendimento@cceinter.com.br
Acesso Livre - Open Access

Editor-Chefe

Me. Ewerton da Silva Ferreira | Centro de Estudos Interdisciplinares

Editor Assistente

Dr. Jeremias Machado da Silva | Centro de Estudos Interdisciplinares

Assessoria Editorial

Allan Mamedh de Souza | Centro de Estudos Interdisciplinares

Eduardo Lima | Centro de Estudos Interdisciplinares

Felipe Ziembowicz Schreiner | Centro de Estudos Interdisciplinares

Maria Fernanda Avila Coffi | Centro de Estudos Interdisciplinares

Valeria Vinci Zinelli da Costa | Centro de Estudos Interdisciplinares

Diagramação e Arte

Jonatha Campos Serafim

Conselho Editorial

Dr. André Vilhena de Oliveira - Brasil

Dr. Alberto Elisavetsku – Argentina

Dra. Carolina Cândida da Cunha – Brasil

Dra. Dália Maria de Sousa Gonçalves da Costa – Portugal

Dr. Diogo Jacintho Barbosa – Brasil

Dr. Emiliano Carretero Morales – Espanha

Dra. Jaqueline de Melo Barros - Brasil

Dra. Jaqueline Carvalho Quadrado – Brasil

Dra. Jenny González Muñoz – Venezuela

Dra. Lisianne Sabedra Ceolin – Brasil

Dra. Nidianne Nascimento Vilhena – Brasil

Dra. Rita de Cássia Grecco dos Santos – Brasil

Dra. Silvina Inés Merenson – Argentina

Dr. Tauã Lima Verdan Rangel – Brasil

© COPYRIGHT - TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. A editora detém os direitos autorais sobre a edição e o projeto gráfico, enquanto os autores mantêm os direitos autorais de seus respectivos textos. Esta obra está licenciada sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional, permitindo o download e compartilhamento integral ou parcial, desde que a fonte seja devidamente citada e os créditos atribuídos aos autores. É obrigatório que a obra permaneça em formato de Acesso Livre (Open Access), sem qualquer alteração. A catalogação em plataformas de acesso restrito ou com fins comerciais é estritamente proibida.

Políticas públicas, direitos e desigualdades: abordagens interdisciplinares. [livro eletrônico] / [organização Ewerton da Silva Ferreira; Lisianne Pintos Sadebra Ceolin; Matheus Newton Bronzoni Nunes]. – Florianópolis, SC: Editora CEEINTER, 2026.
PDF

Bibliografia.

ISBN 978-65-86114-54-6

1. Políticas Públicas - direitos. 2. Políticas Públicas - desigualdade. 3. Abordagem social. I. Ferreira, Ewerton da Silva. II. Ceolin, Lisianne Pintos Sadebra. III. Nunes, Matheus Newton Bronzoni.
26-004

CDD- 361.61

Índices para catálogo sistemático:

Ciências Sociais 361.61

Kethllen Barroso Martins - Bibliotecária - CRB-11/760

DOI 10.56579/cc-ebk-2026-003-ppdd

Sumário

APRESENTAÇÃO

6

*Ewerton da Silva Ferreira; Lisianne Pintos Sabedra Ceolin;
Matteus Newton Bronzoni Nunes*

POLÍTICAS PÚBLICAS, SEGREGAÇÃO E DESIGUALDADE: UMA ANÁLISE DAS PRAÇAS URBANAS DE LONDRINA/PR

9

João Augusto Cecílio Ferraz

DOI: 10.56579/cc-cap-2026-015-ppdd-c1

DIREITO À EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL: FEDERALISMO, POLÍTICAS E EQUIDADE

33

Helen Rose Carlos Rodrigues Guimarães e Paulo Afonso Tavares

DOI: 10.56579/cc-cap-2026-016-ppdd-c2

ESPAÇO E PODER: ESTRATÉGIAS DE CONFIGURAÇÃO URBANA PARA DOMÍNIO DO TERRITÓRIO

61

*Sandra Catharinne Pantaleão Resende; Paulo Afonso Tavares; Luana Rodrigues Tomazett e
Luana Rodrigues Tomazett*

DOI: 10.56579/cc-cap-2026-017-ppdd-c3

81

A FLEXIBILIZAÇÃO PROBATÓRIA E O ACESSO À JUSTIÇA DE TRABALHADORES RURAIS: ANÁLISE EMPÍRICA DAS DECISÕES DO TRFI (2019-2025)

Amanda Rezende Leão e Lilian Silva do Amaral Suzuki

DOI: 10.56579/cc-cap-2026-018-ppdd-c4

104

EDUCAÇÃO PATRIMONIAL: ELO ENTRE O PASSADO E O FUTURO NA GARANTIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL PELAS FUTURAS GERAÇÕES

Sandra Catharinne Pantaleão Resende; Paulo Afonso Tavares; Luana Rodrigues Tomazett e Ana Clara Aires Spadeto

DOI: 10.56579/cc-cap-2026-019-ppdd-c5

122

LEI DE COTAS E CAPITAL HUMANO: INCLUSÃO E ESCOLARIZAÇÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL

Wesley Paula Andrade e Lilian Silva do Amaral Suzuki

DOI: 10.56579/cc-cap-2026-020-ppdd-c6

APRESENTAÇÃO

Ao nos propormos organizar a obra **Políticas Públicas, Direitos e Desigualdades: abordagens interdisciplinares**, partiu-se do entendimento de que o debate contemporâneo sobre a ação do Estado, os processos de formulação e implementação de políticas públicas e seus impactos concretos na vida social exige abordagens analíticas mais qualificadas, integradas e comprometidas com a realidade social. Inserida em um cenário marcado por profundas desigualdades estruturais, disputas narrativas e reconfigurações institucionais permanentes, esta coletânea foi concebida como um esforço editorial voltado à consolidação de uma agenda crítica, robusta e transversal, capaz de articular teoria, empiria e compromisso público.

Ao organizar esta obra, assumimos como premissa central a compreensão de que as políticas públicas não se restringem a instrumentos técnicos de gestão, mas expressam projetos societários, correlações de forças e disputas em torno da garantia e da efetivação de direitos. A opção por uma abordagem interdisciplinar não se deu de forma casual, mas como escolha estratégica, orientada ao rompimento com leituras fragmentadas e à promoção do diálogo entre campos como Direito, Educação, Planejamento Urbano, Ciências Sociais e Políticas Públicas, ampliando o alcance analítico e interpretativo dos fenômenos abordados.

A organização dessa coletânea, buscou estruturar o livro como um espaço qualificado de reflexão sobre direitos sociais, desigualdades e governança pública, contemplando tanto os marcos normativos e institucionais quanto as dinâmicas territoriais, sociais e econômicas que atravessam a implementação das políticas públicas no Brasil contemporâneo. Os capítulos reunidos dialogam diretamente com desafios centrais do Estado brasileiro, entre os quais se destacam o direito à educação

na primeira infância, as desigualdades no acesso a bens e serviços públicos, a segregação socioespacial, as estratégias de controle e produção do espaço urbano, o acesso à justiça e os limites da proteção social em contextos de vulnerabilidade.

Ao longo das páginas a seguir, evidencia-se uma preocupação transversal, compartilhada pelos organizadores e pelos autores e autoras, com a efetividade dos direitos. Mais do que problematizar a existência formal de garantias legais, os textos avançam na análise dos mecanismos de execução, financiamento, regulação e avaliação das políticas públicas, evidenciando os tensionamentos entre o desenho normativo e a realidade concreta. Nesse sentido, a coletânea contribui para deslocar o debate do plano abstrato para uma perspectiva orientada por evidências, dados empíricos e estudos de caso, fortalecendo uma cultura de monitoramento, accountability e tomada de decisão informada.

Um dos diferenciais estratégicos da obra, definido desde sua concepção editorial, reside na centralidade conferida às desigualdades. Ao nos propormos organizar este livro, partiu-se da compreensão de que as desigualdades (sejam elas educacionais, territoriais, econômicas ou institucionais) não configuram efeitos colaterais do desenvolvimento, mas elementos estruturantes das políticas públicas e do próprio modelo societário. Nesse sentido, os capítulos convergem para uma leitura crítica e propositiva, orientada à superação de assimetrias históricas e à afirmação da equidade como princípio organizador da ação estatal.

Outro eixo estruturante da coletânea refere-se à dimensão territorial das políticas públicas. Ao analisar cidades, espaços urbanos, praças públicas e dinâmicas regionais, os trabalhos demonstram que o território não deve ser compreendido como mero cenário, mas como ator ativo na produção de desigualdades e na conformação das relações de poder. Essa abordagem amplia a compreensão sobre como decisões políticas e arranjos institucionais se materializam no espaço, incidindo diretamente sobre práticas sociais, formas de exclusão e possibilidades de resistência.

Do ponto de vista acadêmico e institucional, a organização da coletânea **Políticas Públicas, Direitos e Desigualdades: abordagens interdisciplinares**, buscou alinhar a obra às agendas contemporâneas de pesquisa e formação nas Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. O conteúdo dialoga diretamente com programas de pós-graduação, grupos de pesquisa, gestores públicos, profissionais da educação, do direito e das políticas sociais, bem como com estudantes e pesquisadoras e pesquisadores interessados em compreender criticamente os desafios do Estado, das políticas públicas e da democracia no Brasil.

Trata-se, portanto, de uma obra que combina densidade teórica, relevância social e aplicabilidade prática. Ao reunir análises qualificadas, fundamentadas e socialmente comprometidas, a coletânea fortalece o ecossistema acadêmico e contribui para a construção de políticas públicas mais justas, eficazes e orientadas por direitos. Em um contexto marcado por incertezas e disputas, este livro se apresenta como uma ferramenta estratégica de reflexão, incidência e transformação social.

Desejamos a todas e todos uma excelente leitura.

Ewerton da Silva Ferreira
Lisianne Pintos Sabedra Ceolin
Matteus Newton Bronzoni Nunes
Organizadores

POLÍTICAS PÚBLICAS, SEGREGAÇÃO E DESIGUALDADE: UMA ANÁLISE DAS PRAÇAS URBANAS DE LONDRINA/PR

João Augusto Cecílio Ferraz¹

¹Mestrando do Programa Associado UEM/UEL de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Professor no curso de Engenharia Civil da Faculdade Cristo Rei (FACCRI). Especialista em Urbanismo, Mobilidade Urbana, Engenharia de Tráfego, Direito Imobiliário Aplicado e Docência no Ensino Superior. Orcid: 0009-0008-9120-3327. E-mail: arquitetura.joaogausto@gmail.com

Resumo: Este trabalho busca analisar a eficácia das políticas públicas, principalmente as urbanas e ambientais, todas relacionadas as praças de Londrina/PR, para amparar esta construção foram revisadas as legislações nacionais, e locais como por exemplo a Constituição Federal – artigos 182 e 183 – o Estatuto da Cidade regulamentado pela Lei 10.257/2001 e a lei de parcelamento de solo nº 6.766/1979, além de leis e decretos municipais. Para apoio teórico utilizou-se da revisão de bibliografia com teóricos nacionais e internacionais, enquanto para a prática foram selecionadas 60 praças urbanizadas no município de Londrina/PR para análise. A partir dos dados coletados, tornou-se possível uma interpretação sobre a realidade local, identificando problemas de desigualdade estrutural e ações claras de uso das políticas públicas para benefício de um recorte da população; ainda sobre os resultados, foi possível concluir que a dinâmica de mercado baliza as ações de distribuição de recursos para a estruturação das praças e seus equipamentos comunitários.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Praças Urbanizadas; Segregação Socioespacial; Valorização Imobiliária.

INTRODUÇÃO

Ao analisar o processo de urbanização brasileiro é possível identificar uma dualidade em relação as normas e legislações ao longo do tempo, causando um contraste significativo entre avanços normativos e as práticas urbanísticas restritivas. Para compreensão de diversos aspectos deste debate a Constituição Federal do Brasil do ano de 1988 será utilizada como ponto de partida.

A Constituição Federal ganha força com a regulamentação da Lei Federal nº 10.257 de 2001, que institui o Estatuto da Cidade, este estabe-

lece as diretrizes gerais da política urbana no Brasil, o objetivo central do documento é organizar o processo de ocupação e desenvolvimento das cidades garantindo o uso social da propriedade. O Estatuto introduz ferramentas como o plano diretor, a outorga onerosa, a gestão orçamentária participativa e outros para possibilitar que as leis e normativas sejam materializadas no território das cidades brasileiras; Rolnik (2009) relata que há uma “persistente e significativa distância entre a cidade do papel e a cidade real em que as normas não se traduzem em práticas efetivamente inclusivas”, essa é uma das principais questões que este artigo propõe um debate: as políticas públicas e as práticas reais no meio urbano em Londrina, norte do estado do Paraná, refletem a “cidade do papel” ou a “cidade real”? Como estão sendo materializadas as ideias do papel no território e na vida dos cidadãos?

O município de Londrina está localizado no norte do estado do Paraná, com uma população estimada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) de 555.965 habitantes, segundo censo de 2022; Bertolotti (2007) relata, que nos anos de 1940 a cidade sofreu com o “boom urbano”, ou seja, o crescimento acelerado do território urbano e de sua população, isso se repetiu segundo o autor em diversas outras cidades brasileiras, dando origem ao êxodo rural. Outro debate importante a partir desta perspectiva é a busca por compreender se esse movimento teve contribuição para os problemas relacionados aos espaços destinados a praças no município de Londrina.

METODOLOGIA

Esta pesquisa originou-se das aulas da disciplina de Políticas Públicas aplicada a Arquitetura e Urbanismo, do Programa Associado UEM/UEL de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, após o encerramento houve uma necessidade pessoal de buscar respostas mais completas para as perguntas que surgiram ao longo da disciplina.

Para o desenvolvimento da pesquisa foi adotada uma abordagem quantitativa-qualitativa de caráter exploratória, atrelada a uma revisão documental, a uma análise das normativas vigentes, associado a um levantamento cartográfico, tabulação e sistematização de dados, com objetivo de estabelecer diretrizes para elaboração de novas políticas urbanas.

Inicialmente realizou-se uma busca pelas legislações, em seguida houve uma análise e descarte de leis e normativas sem relevância para a posterior análise, que originou uma revisão crítica da Constituição Federal do Brasil, da Lei Federal nº 10.257/2001, da Lei Federal nº 6.766/1979, da Lei Municipal de Londrina nº 13.898/2024, o Decreto Municipal de Londrina nº 1.476/2022 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A análise permitiu a compreensão do cenário geral, identificando um arcabouço legal no que tange o planejamento urbano e o uso do espaço público no município de Londrina.

Foram realizados ainda, concomitantemente, uma revisão bibliográfica, com objetivo de apoiar a compreensão da análise das leis às concepções teóricas sobre o tema, criando um debate entre teoria e prática a fim de proporcionar uma antítese. Atrelados a estas práticas foram necessários o estudo cartográfico e de campo, utilizando mapas do município de Londrina disponíveis na plataforma SIGLON (Sistema de Informações Geográficas de Londrina) e a plataforma Google Earth Pro para selecionar 60 praças no município de Londrina que serviram de subsídio para compreensão prática dos assuntos teóricos abordados anteriormente; esta etapa teve como objetivo analisar os atributos relevantes de cada uma das praças selecionadas. Os dados coletados foram tabulados, organizados e classificados conforme atributos identificados, o que possibilitou uma comparação dos espaços e resultou em considerações importantes para delinear diretrizes para futuras políticas urbanas.

O MUNICÍPIO DE LONDRINA/PR

No norte do estado do Paraná está localizada a cidade de Londrina, que sedia sua própria região metropolitana, o município conta com aproximadamente 555.937 habitantes de acordo com o Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); a fundação da cidade foi em 1934, mas desde 1929 já vinha sendo colonizada, impulsionada pela rota do café, a linha férrea implantada para escoar a produção da região, que tinha percurso de Ourinhos (SP) até Rolândia (PR).

PROCESSO DE URBANIZAÇÃO LONDRINENSE

A cidade inicialmente foi planejada para abrigar aproximadamente 20.000 habitantes, entretanto, durante os anos de 1940 teve uma crescente considerável na população, de acordo com Polidoro (2011) o êxodo rural – movimento de migração da população da zona rural para a zona urbana – foi impulsionado pela crise cafeeira em todo país. Capel (1974) relata que nos anos de 1948 começaram a surgir os primeiros traços do que seria futuramente problemas urbanos, relacionados a “falta de infraestrutura e crescimento desordenado da cidade”, para o autor isso teria relação com o aumento da população urbana e falta de estratégias e legislações eficientes para o controle e ordenamento do território.

Nas décadas seguintes, houve um acréscimo ainda maior no número de habitantes da então pequena Londrina, saltando para 228 habitantes de acordo com dados da Prefeitura de Londrina (2018); nessa época – próximo aos anos de 1970 – algumas das medidas tomadas pela prefeitura para controlar o crescimento do território urbano foi congelar a aprovação de novos loteamentos (Bertolotti, 2007), essa medida buscava desacelerar o crescimento e proporcionar aos gestores a criação de legislações mais adequadas a realidade naquele momento.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Rua (2009) as políticas públicas “são o conjunto de decisões relativas à alocação de recursos públicos e a provisão de bens e serviços voltados a atender demandas socialmente relevantes”, ou seja, toda ação do governo e governante em detrimento as necessidades da população, essas ações podem seguir por diversos caminhos a depender da demanda identificada; o autor ainda relata que o desenvolvimento de políticas públicas basicamente é dividido em três fases: “formulação, implementação e avaliação”.

Outros autores como Souza (2006) trazem uma visão um pouco mais ampla sobre a definição da política pública, para ela “trata-se, portanto, de uma área de conhecimento interdisciplinar que busca compreender como e porque os governos assumem determinados cursos de ação ou inação, e quais são os efeitos dessas escolhas”, em outras palavras, a autora apresenta a ideia de que a política pública está relacionada com a decisão de um governo e seu governante em assumir compromisso com determinadas pautas, que talvez seja interessante para si próprio ou para uma porção da população a qual o mesmo deseja atingir, sendo instrumento de política de governo e não de estado.

O conceito de políticas públicas pode ser ainda definido como um fenômeno oriundo de um determinado estágio de desenvolvimento da sociedade, fruto de um estado complexo que passa a exercer uma interferência direta na construção e reorientação dos comportamentos sociais (Derani, 2009). Para Bercovice (2006), devem ser “estruturadas mediante deliberações democráticas”, de forma que toda a sociedade possa atuar e participar das decisões, para ele, o fundamento está na “necessidade de concretização de direitos do povo por meio de prestações positivas do estado”. Para Bucci (2006) as políticas públicas devem ser vistas “como um processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades”.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS BRASILEIRAS

De acordo com alguns teóricos, a política pública urbana no Brasil é uma espécie de campo de disputa, onde algumas normas progressistas são criadas diariamente, mas na prática as ações são excludentes; para Maricato (2001) essas políticas “refletem avanços e contradições acerca da urbanização brasileira”, enquanto para Souza (2006) as “políticas públicas são escolhas de estado que traduzem interesses de disputa na sociedade” e quando essas políticas são materializadas no espaço urbano, assumem caráter estratégico, delineando a estrutura do crescimento das cidades e se beneficiando sobre elas.

Para compreender as políticas urbanas é necessário considerar o território ao qual elas são destinadas, pois, é nele que se expressará as “desigualdades e dinâmicas da urbanização” empregadas pelas ações de estado (Santos, 1994), já para Bonduki (2010), ao analisar o contexto geral das políticas urbanas numa crescente histórica, é possível observar avanços significativos e importantes, da mesma forma, é visível que a efetividade dessas ações ainda são limitadas e administrativamente fragmentadas pela “falta de integração entre diferentes níveis de governo”.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS BRASILEIRAS

As políticas públicas ambientais podem surgir como resposta à crise socioambiental, de acordo com Jacobi (2003), buscando “articular desenvolvimento econômico e proteção ecológica”; essas políticas podem ser conceituadas a partir de um conjunto de diretrizes, instrumentos e ações estatais voltadas a “preservação, conservação e recuperação do meio ambiente”. No Brasil ela se desenvolveu em resposta às exigências do movimento internacional ambientalista, por volta de 1960, com a criação de instituições e legislações no âmbito do meio ambiente.

A política pública ambiental se desenvolve com objetivo de proteger o meio ambiente e reduzir os impactos negativos da ação humana, em outros termos, no Brasil, são em maioria normas que buscam uma mitigação das ações do homem no seu habitat; na Constituição Federal do Brasil de 1988, no artigo 225, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos, sendo responsabilidade do poder público preservá-lo.

No Brasil, alguns avanços importantes ocorreram a partir da criação e regulamentação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) como resultado da Lei Federal nº 6.938 de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, assim como Bonduki (2010) para a política urbana, Leis (1999) também cita que os grandes desafios brasileiros no âmbito ambiental é a fragmentação das ações e a pressão de setores econômicos específicos, como por exemplo a agropecuária e o imobiliário.

REVISÃO DA LEGISLAÇÃO

Para uma análise integral das políticas públicas urbanas no cenário brasileiro torna-se relevante uma análise integrativa de alguns marcos legais, esses marcos são balizados por legislações municipais, estaduais e federais, além de regulamentações internacionais, principalmente no tocante a função social dos espaços públicos da cidade. A Constituição Federal do Brasil de 1988 é o ponto de partida para essa análise, onde, nos artigos 182 e 183 estabelece como atribuição do poder público – estado – o desenvolvimento e cumprimento de políticas públicas de desenvolvimento urbano, tendo como principal objetivo assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar coletivo.

Esse contexto abordado pela Constituição Federal (1988), pode ser relacionada com textos de Lefebvre (2001), onde o autor aborda assuntos relacionados ao direito a cidade, e onde o direito coletivo e não apenas o individual está presente; ele ainda evidencia que é preciso entender as cidades – e o espaço urbano – como produto social, ou seja, todas as ações, principalmente as executadas pelo estado devem ser em detrimento à população.

Mais adiante, em 2001 surge o Estatuto da Cidade, regulamentado no Brasil pela Lei nº 10.257, ele represente um novo marco para a política pública urbana, pois, regulamentou diversos dispositivos constitucionais e estabeleceu princípios e instrumentos para execução das funções sociais da propriedade, ele surge como instrumento de operacionalização das ideias. Dois de seus artigos são relevantes nesta pesquisa, os artigos 2º e 4º, onde destacam, respectivamente, objetivos e instrumentos da política urbana.

No artigo 2º, ressalta-se os objetivos como a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, além da garantia de acesso a equipamentos urbanos e comunitários:

V - Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais [...] IX - Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (Brasil, 2001, n.p.).

Já o artigo 4º trata dos instrumentos para cumprir a função social da propriedade utilizando a política pública de alanca:

São instrumentos da política urbana: III - planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social (Brasil, 2001, n.p.).

O Estatuto ao prever justa distribuição de benefícios e ônus, reforça a necessidade de uma cidade mais inclusiva e equitativa, para tal, institui o plano diretor o papel de ordenador desse território e da distribuição correta dos passivos entre a população, e para que ocorra de forma justa, institui ainda a participação coletiva no desenvolvimento das leis e normas que vão ordenar as cidades, dessa forma, contempla a dimensão social e participativa; para apoiar essas ideias apresentadas pelo Estatuto, Rolnik (2009) destaca que esse documento trouxe uma inovação tra-

zendo a participação população para equilibrar as ações em detrimento a função social da propriedade, ainda, para a autora essa visão “enfrentaria críticas e resistências locais e institucionais”.

Mais recente, em 2015 a Organização das Nações Unidas (ONU), que baliza e coordena ações ao redor de todo o mundo, em seu plano internacional denominado Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), mais especificamente na meta 11 “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, determina o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos e acessíveis além de indicar a urbanização planejada, participativa e sustentável; essas metas estão de acordo com o formato inovador proposto pelo Estatuto da Cidade (2001).

Para compreender um pouco melhor a questão do uso do solo no Brasil, ressalta-se a Lei Federal nº 6766 de 1979, que regulamenta o parcelamento de solo no país e antecede a criação do Estatuto da Cidade (2001); nela, é possível observar no artigo 2º uma definição de infraestrutura básica a ser ofertada nos novos espaços, enquanto no artigo 4º determina as proporcionalidades das áreas destinadas a equipamentos urbanos.

Art. 2, § 5º: consideram-se infraestrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não. [...] Art. 4, I: as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. [...] Art. 4, § 2º: consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares. [...] Art. 2º-A. Considera-se empreendedor/loteador, para fins de parcelamento do solo urbano, o responsável pela implantação do parcelamento e infraestrutura (Brasil, 1979, n.p.).

Ainda que necessária e muito disseminada, essa lei reflete o contexto da época em que foi desenvolvida, onde a realidade era a preocupação com o iminente crescimento e expansão físicos das cidades, ou seja, se

preocupava em “tratar as feridas abertas” ao invés de “prevenir novas feridas”. Nesse sentido Maricato (2011) observa a “ênfase em parâmetros técnicos” que resultou em cidades “formalmente parceladas, mas socialmente excludentes”, pois, não garantiam mecanismos de “efetiva inclusão social ou de participação cidadã”.

Ao focar nas legislações municipais, no caso de estudo em Londrina, no estado do Paraná, elenca-se duas leis que geram contradições a primeira corresponde a Lei nº13.898 de 2024; ela introduz exigências mais amplas para o parcelamento de solo, no artigo 16:

Art. 16. Os projetos de parcelamento do solo para fins urbanos deverão obedecer às seguintes recomendações urbanísticas: V - previsão de espaços públicos e infraestrutura adequados à mobilidade ativa, ao convívio social e à escala humana; [...] VIII - distribuição de equipamentos comunitários fundamentada na demanda, favorecendo a acessibilidade. [...] Art. 19. Nos loteamentos, as áreas a serem transferidas ao domínio do Município são definidas por meio de Diretrizes Urbanísticas emitidas pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina - IPPUL e deverão ser compostas, cumulativamente, de: I - no mínimo 12% (doze por cento) da área computável do loteamento destinada à praça e área institucional (Londrina, 2024, n.p.).

Mais adiante, a mesma lei relata sobre o papel do empreendedor e suas responsabilidades perante os empreendimentos que desenvolver:

Art. 24. As demandas das políticas públicas de educação, saúde ou assistência social geradas pelo novo parcelamento do solo para fins urbanos deverão ser atendidas pelo empreendedor, nesta ordem de prioridade e não cumulativamente, por meio de contrapartidas. [...] Art. 39. São responsabilidades do empreendedor a execução e o custeio das obras: [...] IV - urbanização das praças e demais áreas verdes, de acordo com diretrizes previstas em Decreto Municipal (Londrina, 2024, n.p.).

Fica claro que essa lei está em consonância com o Estatuto da Cidade (2001) e com as metas da ODS 11 apresentadas anteriormente, o que representa um avanço na busca de uma cidade mais inclusiva e sustentável; se não fosse o fato da criação do Decreto Municipal nº 1.476 de

2022, que causa uma contradição forte, além de figurar como um retrocesso quando comparamos à Lei 13.898/2024. O Decreto citado, determina como obrigação do empreendedor em executar em praças públicas apenas os seguintes itens: calçadas externas seguindo o padrão definido pelo zoneamento, calçada interna, 01 banco a cada 500 m² de praça e 01 lixeira a cada 1000m² de praça; desta forma ignora o papel da praça como lugar de encontro, convívio e cidadania como relata Gehl (2015).

Para Jacobs (2001), a “vitalidade urbana está justamente na diversidade de usos e densidade de interações que os espaços públicos permitem”, o que fica comprometido no caso de Londrina, considerando o Decreto 1.476/2022. Isso demonstra uma dualidade em como o indivíduo visualiza a cidade, de um lado uma visão mais progressista que compreende o espaço público como infraestrutura social e comunitária básica, que desempenha papel relevante na vida e convívio dos indivíduos; e de outro, uma visão mais reducionista e até mesmo medíocre, que reduz não só os elementos de uma praça, mas que ignora o papel das interações na saúde e bem-estar dos cidadãos.

ANÁLISE DO CASO LONDRINA/PR

Partindo da discussão criada anteriormente sobre a cidade do papel e a cidade real (Rolnik, 2009), seguida da análise das legislações e normativas global, nacional e local – municipal – houve um entendimento de que há uma dualidade entre as próprias legislações e normativas, para iluminar o debate, este trabalho propõe uma análise pautada na cidade real, ou seja, a partir de dados cartográficos e de análises realizadas in loco construir uma visão sobre as práticas reais no território do município de Londrina.

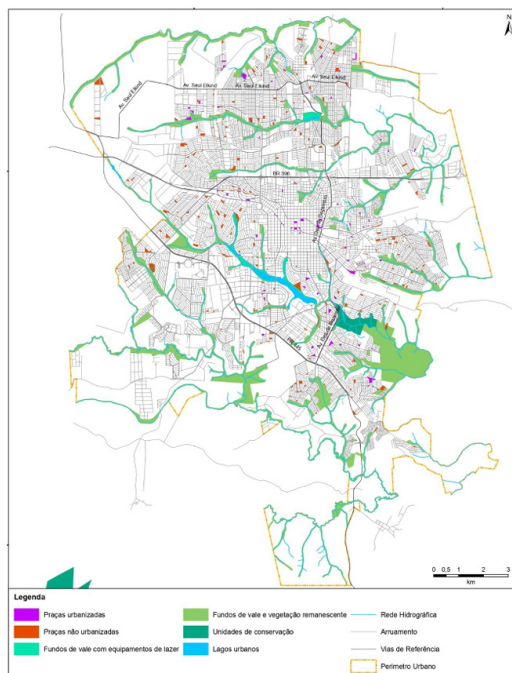
Ao buscar uma compreensão prática da situação das praças em Londrina se torna relevante identificar quantas praças existem na cidade, de acordo com o Instituto de Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL,

2018), aproximadamente 250 praças, outros teóricos como Barros (2003) relatavam aproximadamente 248.

No mapa 1, estão dispostas duas informações importantes, ele aponta praças urbanizadas e praças não urbanizadas, o que é fator relevante neste debate; as praças urbanizadas são aquelas que “contém equipamentos urbanos e paisagísticos que permitem a permanência e apropriação da população, diferenciando de terrenos baldios ou áreas verdes apenas nomeadas como praça” (Silva et al, 2015), enquanto as praças não urbanizadas são definidas por Faria e Tavares (2012) como aquelas que “não apresentam pavimentação, mobiliário, equipamentos ou vegetação planejada, funcionando mais como reserva de solo do que como espaço de convivência”.

Neste contexto é possível observar no mapa que 132 praças são consideradas urbanizadas, enquanto 118 do total seriam as praças não urbanizadas; esta pesquisa irá percorrer o processo metodológico considerando apenas as praças urbanizadas para uma melhor compreensão da realidade Londrinense.

MAPA 1 – ÁREAS VERDES DE LONDRINA/PR.



Fonte: IPPUL (2018).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foram selecionadas 60 praças das 132 consideradas urbanizadas, ou seja, a análise irá utilizar uma amostra de 45,45% do total de praças existentes. Para elaborar uma avaliação de qualidade das praças os autores deste artigo elaboraram uma ficha de avaliação, a qual foi fundamentada em contribuições de Jane Jacobs, William H. Whyte, Jan Gehl e da Organização Project for Public Spaces (PPS), os quais fornecem referenciais importantes para compreensão da relação desenho do espaço e apropriação social.

O primeiro (1) item de análise na tabela foi a acessibilidade, que pode ser relacionada com debates de Jacobs (1961), onde a autora enfatiza que os “espaços precisam estar conectados de forma orgânica à vida urbana, de modo a fornecer a circulação e os olhos da rua”, em outras palavras a autora defendia a ideia de que a presença da população gera vigilância informal, o que proporciona uma constante vitalidade nos espaços públicos.

O segundo (2) item de análise na tabela foi o conforto, pois, estudos de observação desenvolvidos por Whyte (1980), sugeriram que a “presença de assentos confortáveis, condições de insolação e sombreamento, qualidade estética e limpeza” são itens indispensáveis e decisivos para a permanência das pessoas nos espaços; para ele, “o que atrai as pessoas é, acima de tudo, outras pessoas”, entretanto, isso só ocorre quando o espaço oferece condições mínimas de conforto.

O terceiro (3) item de análise da tabela foi usos e atividades, baseada nas discussões propostas por Gehl (2010), para ele a “qualidade do espaço público deve ser medida pela capacidade de estimular atividades opcionais e sociais, que só se realizam quando o espaço é convidativo”, ou seja, esses espaços precisam se adequar a necessidades, como por exemplo “cortar caminho”, sentar-se para descansar e até mesmo o brincar ou realizar eventos.

O quarto (4) item de análise da tabela foi vitalidade, que basicamente gira em torno de atender diferentes tipos de público, principalmente considerando o fator idade, ou seja, um espaço que pode atender diversos tipos de idades e atividades além de proporcionar interação entre eles; esse item também tem embasamento no que propunha Jacobs (1961).

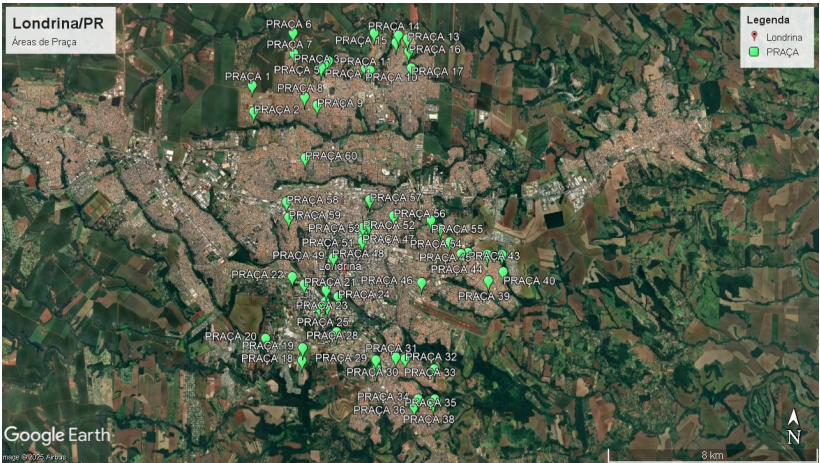
O quinto (5) e último item é a sustentabilidade, que tem como principal definição a praça ofertar estruturas verdes “capazes de mitigar ilhas de calor e favorecer a drenagem urbana, além de oferecer conforto ambiental” (Gehl, 2010), em outros termos, o uso desse item estaria atrelado a presença de arborização e vegetação para criar um clima agradável aos seus usuários.

APLICAÇÃO PRÁTICA

IMAGEM 1 – ZONAS E LOCALIZAÇÕES, CONFORME LEI 13.718/2023.



IMAGEM 2 – IDENTIFICAÇÃO DAS PRAÇAS.



Fonte: Google Earth Pró (2025).

QUADRO 1 – AVALIAÇÃO DAS PRAÇAS.

ID	ZONA	LOCALIZAÇÃO	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO					Nota Final	CLASSE
			1	2	3	4	5		
Praça 1	ZN1	VISTA BELA	4	1	1	2	2	10	2
Praça 2	ZN1	VISTA BELA	1	1	1	1	1	5	1
Praça 3	ZN1	SÃO JORGE	2	1	1	1	1	6	1
Praça 4	ZN1	SÃO JORGE	4	3	4	4	3	18	2
Praça 5	ZN1	SÃO JORGE	4	1	1	1	2	9	2
Praça 6	ZN1	PEROBINHA	4	2	1	1	1	9	2
Praça 7	ZN1	PEROBINHA	5	4	4	4	3	20	3
Praça 8	ZN1	VISTA BELA	2	3	5	4	3	17	2
Praça 9	ZN1	MARIA CELINA	1	1	1	1	1	5	1
Praça 10	ZN2	SÃO JORGE	1	1	1	1	1	5	1
Praça 11	ZN2	PARIS	1	1	1	1	2	6	1
Praça 12	ZN2	TERRA NOVA	4	2	1	2	2	11	2
Praça 13	ZN2	TERRA NOVA	4	1	1	2	1	9	2
Praça 14	ZN2	TERRA NOVA	4	1	1	2	1	9	2

Praça 15	ZN2	TERRA NOVA	3	2	3	3	2	13	2
Praça 16	ZN3	ALTO PRIMAVERA	4	1	1	1	1	8	1
Praça 17	ZN3	PRIMAVERA	4	3	4	4	4	19	3
Praça 18	ZS2	SÃO MIGUEL	4	1	1	1	1	8	1
Praça 19	ZS3	VIVENDAS DO ALVOREDO	1	1	1	1	1	5	1
Praça 20	ZS3	VIVENDAS DO ALVOREDO	1	1	1	1	1	5	1
Praça 21	ZO1	PALHANO 2	5	5	4	5	4	23	3
Praça 22	ZO1	PALHANO 2	1	1	1	1	1	5	2
Praça 23	ZS3	GUANABARA	5	3	2	5	4	19	3
Praça 24	ZS3	BELA SUIÇA	3	3	2	3	2	13	2
Praça 25	ZS3	TUCANOS	4	2	3	3	2	14	2
Praça 26	ZS3	TUCANOS	4	2	1	3	2	12	2
Praça 27	ZS3	TUCANOS	3	1	1	2	1	8	1
Praça 28	ZS2	CAFEZAL	3	2	2	2	1	10	2
Praça 29	ZS2	CAFEZAL	4	4	5	5	3	21	3
Praça 30	ZS2	CAFEZAL	3	2	3	3	2	13	2
Praça 31	ZS1	SÃO LOURENÇO	2	3	3	4	2	14	2
Praça 32	ZS1	SÃO LOURENÇO	5	4	4	5	3	21	3
Praça 33	ZS1	SÃO LOURENÇO	4	3	2	2	2	13	2
Praça 34	ZS2	UNIÃO DA VITÓRIA	5	4	5	4	3	21	3
Praça 35	ZS2	NOVA ESPERANÇA	2	3	2	2	2	11	2
Praça 36	ZS2	NOVA ESPERANÇA	5	5	5	5	4	24	3
Praça 37	ZS2	UNIÃO DA VITÓRIA	2	2	2	2	2	10	2
Praça 38	ZS2	NOVA ESPERANÇA	4	3	4	3	3	17	2
Praça 39	ZL2	ERNANI	4	3	3	3	3	16	2
Praça 40	ZL2	ABUSSAFE	2	1	1	1	1	6	1
Praça 41	ZL2	ABUSSAFE	1	1	1	1	1	5	1
Praça 42	ZL2	ABUSSAFE	3	3	3	3	2	14	2
Praça 43	ZL1	PIONEIROS	3	1	1	1	1	7	1
Praça 44	ZL1	PIONEIROS	1	1	1	1	1	5	1
Praça 45	ZL2	ANTARES	4	3	3	3	2	15	2
Praça 46	ZL2	AEROPORTO	5	4	5	5	4	23	3
Praça 47	ZC	CENTRO	4	3	1	2	2	12	2
Praça 48	ZC	CENTRO	4	3	1	2	2	12	2
Praça 49	ZC	HIGIENOPOLIS	3	2	1	2	1	9	2
Praça 50	ZC	HIGIENOPOLIS	4	5	3	5	4	21	3

Praça 51	ZC	VILA CASONI	5	4	1	4	3	17	2
Praça 52	ZC	VILA CASONI	5	4	2	4	2	17	2
Praça 53	ZC	VILA CASONI	5	4	3	4	2	18	2
Praça 54	ZL1	PIONEIROS	5	4	4	4	2	19	3
Praça 55	ZL1	IDEAL	4	4	3	5	3	19	3
Praça 56	ZC	VILA CASONI	3	2	4	5	3	17	2
Praça 57	ZC	VILA NOVA	4	3	3	4	3	17	2
Praça 58	ZO2	BANDEIRANTES	3	3	3	3	3	15	2
Praça 59	ZO2	PRESIDENTE	4	4	4	3	3	18	2
Praça 60	ZN2	COLISEU	1	1	1	1	1	5	1
SOMATÓRIA DAS VARIÁVEIS			199	147	138	163	126	773	X
Zona: divisão territorial considerando a Lei Municipal de Londrina nº 13.718/2023									
Legenda:									
ZN1 – Zona Norte 1, ZN2 – Zona Norte 2, ZN3 – Zona Norte 3, ZS1 – Zona Sul 1, ZS2 – Zona Sul 2, ZS3 – Zona Sul 3, ZC – Zona Central, ZL1 – Zona Leste 1, ZL2 – Zona Leste 2, ZO1 – Zona Oeste 1, ZO2 – Zona Oeste 2									
Critérios adotados para análise: 1 - acessibilidade, 2 - conforto, 3 - usos e atividades, 4 - Vitalidade, 5 - Sustentabilidade									
Nota Final: Somatória dos critérios 1, 2, 3, 4 e 5									

Elaboração: Do autor (2025).

O primeiro passo foi a seleção de quais seriam as praças analisadas, nesta etapa foram selecionadas de forma espalhada no território, a fim de abranger o máximo de território urbano; após a seleção, foram tabulados os dados de localização, zona e identificação de cada praça por um número, essa etapa foi embasada a partir do Sistema de Informação Geográfica de Londrina (SIGLON), que fornece diversos dados baseados nas legislações vigentes.

Na sequência utilizando o Google Earth Pró, foram marcadas no mapa cada uma das praças selecionadas na etapa inicial, a fim de compreender a organização deles dentro do território, possibilitando uma análise mais real de cada uma das praças.

Em seguida a partir da Quadro 1, surgiu a necessidade de separar os dados coletados e sistematizados para uma nova formatação – Quadro 2 – onde

foram separados por zona e localização; a partir desta será possível compreender a realidade de cada região da cidade, neste Quadro (2), foram separados também os dados conforme a classe, possibilitando identificar como as praças estão dispostas fisicamente no espaço urbano.

Quadro 2 – ORGANIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES POR ZONA.

ZONA	QT PRAÇAS	QTD PRAÇAS POR CLASSE			SOMA
		CLASSE 1	CLASSE 2	CLASSE3	
ZN1	9	3	6	0	9
ZN2	7	3	4	0	7
ZN3	2	1	0	1	2
SOMA POR TIPO		7	10	1	18
ZS1	3	0	2	1	3
ZS2	9	0	5	4	9
ZS3	7	3	4	0	7
SOMA POR TIPO		3	11	5	19
ZL1	4	2	0	2	4
ZL2	6	2	3	1	6
SOMA POR TIPO		4	3	3	10
ZO1	2	0	1	1	2
ZO2	2	0	2	0	2
SOMA POR TIPO		0	3	1	4
ZC	9	0	8	1	9
SOMA POR TIPO		0	8	1	9
TOTAL	60	14	35	11	60
		60			

Elaboração: Do autor (2025).

CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS DADOS LEVANTADOS

A partir das análises e tabulação de dados, é possível criar alguns debates e interpretações que sugerem pistas da realidade atual do município de Londrina:

O item que recebeu maior pontuação, ou seja, está presente em maior parte das praças é o 1, que corresponde a acessibilidade, compreende-se que a circulação é o atributo básico em todas as praças.

O item que recebeu a menor pontuação, ou seja, tem maior ausência nas praças é o 5, que corresponde à sustentabilidade; foram identificados espaços com áreas degradadas, com espécies arbóreas impedindo a circulação e até mesmo espaços inteiros com mato e pasto, impedindo a vitalidade e permeabilidade visual

Outro fator importante foi a quantidade de praças por região, a zona sul teve 19 praças representando o maior quantitativo, enquanto a zona norte teve 18, representando o segundo maior quantitativo; as demais praças tiveram números menores, com destaque para a zona oeste, com apenas 4.

Utilizando a comparação entre os números apresentados para zona norte e zona sul, é possível observar que a zona sul tem uma maior proporção de praças classe 3 – alta qualidade – enquanto a zona norte tem a menor.

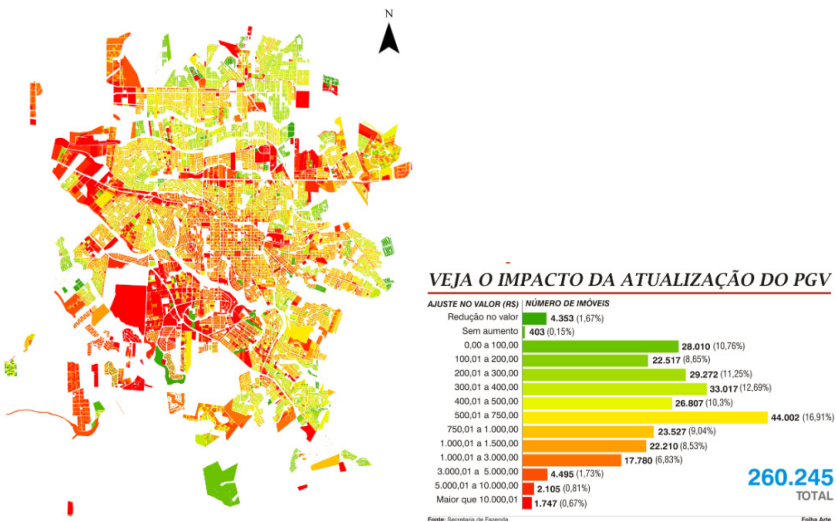
Ao observar a ótica inversa, a zona norte tem o maior índice de praças classe 1 – baixa qualidade – enquanto esse atributo representa o de menor número da zona sul.

Considerando números absolutos, a maior parte das praças classe 3 – alta qualidade – estão localizadas na zona sul.

A partir da tabela 1, é possível identificar que apenas 7 das 60 praças tem pontuação maior do que 20 pontos, ou seja, mais próximo da pontuação máxima; dessas 7 praças 3 estão na zona sul, 1 na zona norte, 1 na zona oeste, 1 na zona leste e 1 na zona central.

Considerando todos os dados e cenários avaliados, torna-se possível concluir que a maior parte das praças com boas estruturas (alta qualidade) estão localizadas na zona sul, enquanto as de pior estrutura (baixa qualidade) estão localizadas principalmente na zona norte; esses dados despertaram as seguintes perguntas: qual a relação dessa informação com o valor venal das propriedades? A localização das praças com melhores estruturas tem relação com os bairros com mais potencial econômico e valor de propriedade? Para essa tal análise, torna-se indispensável observar a imagem 3.

IMAGEM 3 – VALOR DA PROPRIEDADE EM LONDRINA.



Fonte: Folha de Londrina (2017).

Esta imagem foi publicada pelo Jornal Folha de Londrina, no ano de 2017, e apresenta dados sobre o valor das propriedades, nela é possível compreender que o maior percentual de valorização imobiliária é relacionado aos imóveis na zona sul e central, enquanto na zona norte se concentram imóveis com menor valorização, ou seja, onde estão localizadas as propriedades com menor valor comercial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao contextualizar a política pública urbana neste trabalho, utilizou-se das palavras de Souza (2006), descrevendo que as “políticas públicas são escolhas de estado que traduzem interesses de disputa na sociedade”, posteriormente, foi possível compreender através da revisão da legislação, que os governantes ao longo dos anos tem utilizado de decretos locais e leis municipais para regulamentar políticas públicas urbanas excludentes, contrárias aos incentivos federais como por exemplo o Estatuto da Cidade (2001); adiante, observou-se que o espaço urbano do município de Londrina no estado do Paraná, possui uma dinâmica singular, através da análise realizada concluiu-se que as áreas com maior poder aquisitivo e valorizadas no mercado imobiliário, também são as mesmas que detêm as melhores estruturas de praças e equipamentos públicos.

Desta forma, fica claro que as políticas públicas urbanas no município de Londrina vêm sendo utilizadas ao longo dos anos para delinear ações excludentes, beneficiando as regiões mais valorizadas e tapando os olhos para as realidades sociais precárias das zonas com menor potencial imobiliário e financeiro, essas práticas perpetuam as vulnerabilidades já presentes no território da cidade, além de reforçar a relação de poder das classes dominantes sobre as dominadas.

Ademais, este trabalho encontrou lacunas para futuras pesquisas, como por exemplo sobrepor as informações aqui analisadas a uma perspectiva histórica de ocupação do território, em outras palavras, buscar identificar a cronologia da ocupação da cidade associando a cronologia de regulamentação das leis; com isso seria possível determinar qual ação ou política pública teve maior impacto na morfologia da urbe.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 241, 264.
- BONDUKI, Nabil. **Do plano diretor ao plano de bairro**: o papel dos instrumentos urbanísticos na construção da cidade democrática e sustentável. São Paulo: Instituto Pólis, 2010.
- FARIA, Raquel; TAVARES, Hermes. A importância da urbanização de praças para a qualidade de vida urbana. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 1, n. 5, p. 45-58, 2012.
- GEHL, Jan. **Life Between Buildings: Using Public Space**. Washington: Island Press, 1971.
- GEHL, Jan. **The Death and Life of Great American Cities**. New York: Random House, 1961.
- HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- JACOBI, Pedro Roberto. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Cader- nos de Pesquisa**, São Paulo, n. 118, p. 189-205, mar. 2003.
- JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- LEIS, Héctor Ricardo. **O labirinto**: ensaios sobre ambientalismo e globalização. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- MARICATO, Erminia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia (org.). **A cidade o pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, 2009.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1994.

SILVA, Renata; OLIVEIRA, João; PEREIRA, Carla. Praças públicas: tipologias, funções e desafios da gestão. **Urbe:** Revista Brasileira de Gestão Urbana, v.7, n.2, p. 231-246, 2015.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

Folha de Londrina. **Com a nova planta, IPTU aumenta para 98% dos imóveis de Londrina**, Londrina, 6 set. 2017. Disponível em: https://www.folhadelondrina.com.br/politica/com-nova-planta-iptu-aumenta-para-98-dos-imoveis-de-londrina-987749.html?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 04 set. 2025.

DIREITO À EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL: FEDERALISMO, POLÍTICAS E EQUIDADE

Helen Rose Carlos Rodrigues Guimarães¹
Paulo Afonso Tavares²

¹Doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP/Franca. Especialista em Direito Processual Constitucional pela Escola da Magistratura do Estado de Goiás e em Direito Constitucional e Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. E-mail: helenrcrodrigues@gmail.com

²Doutorando em História pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial e em Ciências da Religião pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás). Mestrando em Direito Constitucional Econômico no Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA). Graduado em Jornalismo pela PUC Goiás e em Filosofia pelo Instituto de Filosofia e Teologia de Goiás (IFITEG). E-mail: jor.pauloafonso@gmail.com

Resumo: Este artigo analisa a efetividade do direito à educação na primeira infância no Brasil, investigando de que modo comandos constitucionais e parâmetros internacionais se convertem em resultados concretos de acesso, permanência e qualidade. O foco recai sobre os déficits persistentes na etapa da creche e as desigualdades socioeconômicas e federativas que ainda marcam essa política. O objetivo geral consiste em relacionar a arquitetura constitucional e internacional à formulação e à execução de políticas recentes, avaliando em que medida o novo arranjo normativo federativo possui potencial para reduzir desigualdades e ampliar o atendimento com qualidade. Adota-se pesquisa jurídico-bibliográfica e documental, com análise normativa e jurisprudencial articulada à avaliação de políticas públicas sob as perspectivas do federalismo e dos direitos humanos. O delineamento contempla a construção de referencial teórico-normativo, o exame de atos e programas voltados à primeira infância, a leitura de relatórios e documentos técnicos e a articulação entre princípios constitucionais, diretrizes internacionais e instrumentos executivos. Os resultados indicam que a efetividade do direito depende da coerência entre fundamentos normativos e um encadeamento de políticas que integre financiamento estável, infraestrutura adequada, formação continuada e avaliação, com governança cooperativa e transparência. Identifica-se contribuição relevante do arranjo recente ao estruturar um tripé composto por apoio transitório à manutenção de novas turmas, expansão e retomada de obras e indução pedagógica, com destaque para a coordenação intersetorial e a integração de dados. Persistem, contudo, assimetrias significativas no acesso à creche e desigualdades territoriais, o que exige priorização da equidade e fortalecimento das capacidades locais. Conclui-se que o ordenamento jurídico já oferece fundamentos e meios para transformar direitos em resultados, desde que a execução seja contínua, coordenada e orientada por evidências, com monitoramento rigoroso e foco deliberado na redução das desigualdades.

Palavras-chave Educação Infantil; Direito à Educação; Políticas Públicas; Federalismo; Equidade.

INTRODUÇÃO

Como converter comandos constitucionais e parâmetros internacionais sobre o direito à educação em resultados concretos de acesso, permanência e qualidade na primeira infância, especialmente quando os dados ainda revelam déficits persistentes, desigualdades socioeconômicas e assimetrias federativas de capacidade?

A educação é um eixo estruturante do Estado Democrático de Direito, pois se configura, simultaneamente, como direito social e como meio de realização de outros direitos, sustentando liberdades acadêmicas, pluralismo e igualdade de condições para a aprendizagem. A Constituição de 1988 consagra essa matriz nos princípios do artigo 206 e nos deveres materiais do artigo 208, atribuindo à educação infantil obrigações executáveis relativas à oferta, ao financiamento e à qualidade. Em âmbito internacional, a educação é compreendida como fim e instrumento, devendo promover o pleno desenvolvimento da pessoa e fortalecer a democracia, o que reforça uma leitura que articula universalização com equidade e veda interferências que descaracterizem a finalidade pública do ensino. Nesse cenário normativo robusto, permanece a indagação central, por que a prioridade absoluta da criança ainda não se concretiza, de forma homogênea, em vagas, infraestrutura adequada, valorização profissional e práticas pedagógicas consistentes nos primeiros anos de vida?

A problemática que orienta este estudo pode ser formulada da seguinte maneira, em que medida a articulação entre texto constitucional, parâmetros internacionais e instrumentos executivos recentes voltados à primeira infância tem sido eficaz na redução das desigualdades e na expansão do atendimento com qualidade, especialmente na etapa da creche, em que os indicadores de acesso permanecem aquém do desejável? A relevância científica e social do tema decorre da relação entre educação infantil, dignidade da pessoa humana, proteção integral e prioridade absoluta, além do papel estratégico dessa etapa para o desenvolvimento cognitivo, socioemocional e para a mitigação de desvantagens estruturais ao longo da trajetória escolar.

O objetivo geral consiste em analisar a efetividade do direito à educação na primeira infância no Brasil, relacionando a arquitetura constitucional e internacional à formulação e à execução de políticas públicas recentes, bem como avaliar em que medida o novo arranjo normativo federativo possui potencial para reduzir desigualdades e ampliar o acesso com qualidade. Entre os objetivos específicos, propõem-se: a) examinar a dimensão constitucional do direito à educação e suas implicações para a educação infantil; b) analisar a perspectiva internacional dos direitos humanos aplicável ao tema e suas interfaces com a ordem interna; c) discutir o federalismo educacional e os mecanismos de financiamento, regulação e avaliação como instrumentos de efetividade; d) avaliar a coerência entre diretrizes normativas recentes e desafios empíricos de acesso, permanência e qualidade; e) identificar condicionantes institucionais e executivos que favorecem ou dificultam a implementação territorial.

Adota-se uma pesquisa jurídico-bibliográfica e documental, com análise normativa e jurisprudencial articulada à avaliação de políticas públicas sob a ótica federativa e dos direitos humanos. O delineamento envolve: a) construção de referencial teórico-normativo sobre o direito à educação, proteção integral e prioridade absoluta; b) exame documental de atos normativos recentes voltados à primeira infância e de programas federais correlatos de financiamento, infraestrutura e formação; c) leitura analítica de relatórios e documentos técnicos referentes a acesso, permanência e qualidade; d) articulação entre princípios constitucionais, parâmetros internacionais e instrumentos executivos, a fim de aferir coerência, suficiência e completude do arranjo em relação aos fins constitucionais.

As técnicas de análise incluem a leitura exploratória, seletiva e crítica de doutrina, legislação e documentos oficiais, com fichamento e síntese argumentativa que estrutura as seções subsequentes. Utiliza-se análise de conteúdo jurídico-documental para mapear objetivos, instrumentos e mecanismos de execução, cotejando-os com a moldura constitucional e com as exigências de efetividade. A abordagem é qualitativa, adequada à compreensão das compatibilidades, lacunas e tensões entre a normatividade e a execução. A opção metodológica ancora-se na tradição das

pesquisas jurídicas que articulam análise dogmática, estudo da jurisprudência e observação de políticas públicas, estratégia comum na avaliação da efetividade de direitos sociais (Henriques; Medeiros, 2017).

Além desta introdução, o artigo se estrutura em três movimentos analíticos. A Seção 1 examina a educação como direito fundamental e humano, detalhando princípios, deveres e liberdades acadêmicas no arranjo constitucional, com diálogo com a jurisprudência. A Seção 2 aborda as políticas públicas como instrumentos de efetivação do direito, situando financiamento, regulação, avaliação e cooperação federativa na produção de resultados de acesso, permanência e aprendizagem. A Seção 3 analisa o novo arranjo normativo para a primeira infância, relacionando diretrizes recentes a evidências de expansão e desigualdades e avaliando a coerência entre metas, instrumentos e mecanismos de responsabilização. A conclusão apresenta uma síntese dos achados e proposições de aperfeiçoamento institucional.

Este estudo busca oferecer uma leitura integrada entre texto constitucional, parâmetros internacionais e mecanismos executivos voltados à primeira infância, destacando as condições de possibilidade para que a expansão do atendimento ocorra com equidade e qualidade pedagógica. Ao operar nessa intersecção, pretende-se responder à questão norteadora e fornecer base técnico-jurídica para decisões públicas compatíveis com a prioridade absoluta da criança e com a finalidade pública do ensino.

O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL E HUMANO

A educação compõe o núcleo estruturante do Estado Democrático de Direito, pois condiciona o desenvolvimento da pessoa e a construção da cidadania. Em consequência, vincula políticas públicas e orienta a atuação de todos os entes federativos, de modo a assegurar acesso, permanência e qualidade em todos os níveis de ensino. Além disso, articula

dimensões de liberdade acadêmica, pluralismo e igualdade, que se entrelaçam à proteção integral de crianças e adolescentes e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

A EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Desde logo, a Constituição de 1988 fixa objetivos materiais do direito à educação. Em convergência com essa moldura, Tavares (2020, p. 467) afirma que “a Constituição brasileira assume expressamente o direito à educação como um direito de matiz social”, ao mesmo tempo em que reconhece a dimensão de liberdade pública e a centralidade dos princípios do art. 206 para delimitar o conteúdo do ensino. Nessa direção, de acordo com Moraes (2023, p. 175):

a Constituição Federal proclama que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Além disso, Moraes (2023, p. 175) assinala que “é competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional”, sendo concorrentes as demais matérias sobre educação. Sob a mesma perspectiva e para explicitar o arranjo federativo com participação pública e privada, o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou entendimento citado literalmente por Moraes (2023, p. 175) no sentido de que “os serviços de educação, seja os prestados pelo Estado, sejam os prestados por particulares, configuram serviço público não privativo, podendo ser desenvolvidos pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização”.

Segundo Ramos (2021, p. 162), a doutrina de direitos humanos enfatiza os princípios estruturantes do art. 206 em enunciado textual que deve ser tomado em sua literalidade, segundo o qual “a educação deve ser prestada com base nos seguintes princípios constitucionais” igualdade de condições para o acesso e permanência, liberdade de aprender, ensi-

nar, pesquisar e divulgar o pensamento, pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas com coexistência de instituições públicas e privadas, gratuidade do ensino público, valorização dos profissionais, gestão democrática e garantia de padrão de qualidade, com remissão expressa ao texto constitucional.

Na sequência lógica, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, também destacada por Ramos (2021, p. 161-162), resultou na edição da Súmula Vinculante 12 cuja redação aparece grafada nos termos de que “a cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal”, admitindo-se, todavia, a cobrança de mensalidade em cursos de especialização em universidades públicas, conforme tese fixada em repercussão geral, o que repercute sobre a formatação concreta das políticas educacionais sem afastar a vedação de taxas na graduação. Desse modo, a moldura constitucional sobre princípios e gratuidade se articula com a exigibilidade de prestações em educação básica.

Por conseguinte, a Constituição materializa deveres objetivos no art. 208, cuja densidade normativa é reiterada por doutrina constitucional e jurisprudência. Em formulação pontual e expressa, Tavares (2020, p. 468) registra que “é vedado ao Poder Público cobrar do indivíduo pelo oferecimento da educação em estabelecimentos próprios”, pois o dever estatal é o de ofertar estrutura necessária para satisfação universal da demanda, e “já reafirmou o STF que creche e pré-escola são obrigação do Estado, por força de norma cogente do art. 208, inc. IV, da Constituição”. Além disso, o próprio Moraes (2023, p. 176) enfatiza a liberdade acadêmica em termos literais ao anotar que “a liberdade de cátedra é um direito do professor, que poderá livremente exteriorizar seus ensinamentos aos alunos, sem qualquer ingerência administrativa, ressalvada, porém, a possibilidade da fixação do currículo escolar pelo órgão competente”, com reforço simultâneo da coexistência entre instituições públicas e privadas e do reconhecimento judicial da natureza não privativa do serviço de educação.

À vista disso, a estrutura constitucional do direito à educação combina princípios, garantias e deveres executáveis. Essa arquitetura textual fornece o elo de transição para o enfoque específico da proteção integral e da prioridade absoluta, que incide diretamente sobre a implementação do acesso e da permanência escolar, como se verá a seguir.

O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL E DA PRIORIDADE ABSOLUTA DA CRIANÇA

A Constituição estabeleceu a centralidade da criança, do adolescente e do jovem, com absoluta prioridade. A esse respeito, Tavares (2020) transcreve o caput do art. 227, segundo o qual:

é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (Brasil, 1988, n.p.).

Em seguida, Tavares (2020, p. 278) interpreta que a Constituição “pretendeu reafirmar a proposição de que os direitos fundamentais são titularizados por todos, incluindo os menores, com o propósito deliberado de deferir-lhes o princípio da prioridade de tratamento”, deslocando o parâmetro de leitura das políticas públicas para um patamar de preferência qualificada.

Em continuidade, a doutrina aprofunda a tutela específica. Tavares (2020, p. 279) explicita que, quando se fala em direitos das pessoas em desenvolvimento, “pretende-se assegurar a essa categoria de pessoas todos os direitos que são assegurados aos adultos, tais como a vida, a igualdade, a privacidade, e outros, mas com especial atenção”, de modo que a proteção deve ser encarada por “perspectiva nova ou diferenciada”, sob pena de “completo desrespeito à sua natureza peculiar e ao princípio da dignidade da pessoa humana”. Desse modo, reafirma-se que há “direito a proteção especial” e “legislação tutelar específica”, com manifestações diversas no plano constitucional e infraconstitucional, sempre orientadas pelo melhor interesse da criança e do adolescente (Tavares, 2020, p. 279).

Nesse mesmo trilho, ao reunir comandos constitucionais correlatos, Moraes (2023) realça garantias operacionais do Artigo 227 da Constituição Federal, como a “obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade” e a previsão de “programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de entorpecentes e drogas afins”, além do reconhecimento jurisprudencial de que a proteção integral com absoluta prioridade irradia efeitos para outras políticas públicas que impactam o cotidiano escolar e familiar (Brasil, 1988).

Para além disso, a prioridade também estrutura a vedação de censura e de vigilância da atividade docente, porquanto o direito à educação compreende a liberdade de ensinar. Um exemplo disso, conforme aponta Ramos (2021), foi a proposição da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 624 pela Procuradoria-Geral da República (PGR), que visava:

afastar qualquer interpretação que viabilize a realização de vigilância e censura da atividade docente com base em vedações genéricas e vagas à ‘doutrinação’ política e ideológica [...] e à abordagem de questões relacionadas a gênero e sexualidade no ambiente escolar (Ramos, 2021, p. 163).

Em reforço, o STF declarou inconstitucionais leis que pretendiam cercear conteúdos pedagógicos por violarem justamente “as liberdades constitucionais de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber” e o “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”, como o mesmo autor registra em sua análise de votos e ementas (Ramos, 2021, p. 163).

Assim, os excertos anteriores mostram que o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta adensa a força normativa dos arts. 205, 206 e 208, condicionando a execução das políticas de acesso e permanência e a qualidade do ensino. A sequência analítica chega, portanto, à dimensão internacional, que reforça os mesmos fundamentos em nível de tratados e de órgãos de monitoramento.

A PERSPECTIVA INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

No plano internacional, a educação é consolidada como um direito humano fundamental com uma dupla dimensão: é um direito em si e, simultaneamente, um meio para a realização de outros direitos. A orientação do Comitê do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) é expressa nesse sentido, afirmando que “a educação é [...] um instrumento indispensável para a realização de outros direitos humanos” e desempenha “papel indispensável na promoção de direitos humanos e da democracia” (Comentário Geral 13). Essa perspectiva, como analisa Ramos (2021), ecoa na Constituição brasileira, sustentando uma leitura que exige tanto a prestação do serviço educacional quanto a abstenção de interferências indevidas, como o desrespeito à liberdade acadêmica.

Essa base principiológica é detalhada nos principais tratados de direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece, em seu Artigo 26, que a educação “será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais”, sendo a instrução elementar “obrigatória” (Nações Unidas, 1948). Por sua vez, o PIDESC, em seu Artigo 13, aprofunda as finalidades do ensino, que deve visar “ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade” e “fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais” (Nações Unidas, 1966).

A proteção internacional se estende de forma específica à criança, com a Convenção sobre os Direitos da Criança impondo obrigações diretas aos Estados. Estes “devem prestar assistência adequada aos pais [...] no que tange à educação da criança” e garantir que “as crianças cujos pais trabalhem tenham direito a beneficiar-se dos serviços de assistência social e creches” (Nações Unidas, 1989, Art. 18). Como desdobramento normativo dessa diretriz no Brasil, foi editada a Lei nº 13.431/2017, que institui o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente ví-

tima ou testemunha de violência, utilizando a Convenção como um de seus vetores interpretativos.

Finalmente, essa perspectiva dos direitos humanos informa diretamente a interpretação constitucional sobre a dimensão democrática do ensino no Brasil. A jurisprudência nacional, conforme compilado por Ramos (2021, p. 163), reafirma que leis de vigilância e censura docente são inconstitucionais, pois “cercear a discussão no ambiente escolar” viola as liberdades e o pluralismo. O mesmo autor recorda como o entendimento dos tribunais também delineou com precisão a extensão da gratuidade, consolidando o dever estatal na educação básica “dos 4 aos 17 anos de idade” e a proibição de cobrança na graduação de universidades públicas (Ramos, 2021, p. 162-163).

AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

A efetivação do direito à educação requer a definição do como que transforma comandos constitucionais em ação coordenada. Em termos conceituais, observa-se que esse como implica decisões, desenho institucional, financiamento, regulação e avaliação, articulando os entes federativos e a sociedade para produzir resultados vinculados às finalidades constitucionais do ensino.

CONCEITO E FINALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Um ponto de partida operacional para o conceito de políticas públicas é entendê-las como o Estado em ação. Trata-se do “Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”, que são “de responsabilidade do Estado quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões” envolvendo múltiplos agentes (Gobert; Muller, 1987 *apud* Oliveira, 2013, p. 13). Contudo, a mesma autora adverte que

“políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais”, pois o campo não é meramente técnico. A análise é complementada pela noção de que “a esfera das políticas públicas também possui uma dimensão política uma vez que está relacionado ao processo decisório” (Fernandes, 2007 *apud* Oliveira, 2013, p. 14), o que posiciona essas políticas como um *locus* de escolhas que materializam direitos.

Sob o mesmo prisma, Oliveira (2013, p. 14) distingue Estado e governo, situando as políticas sociais como “formas de interferência do Estado” que assumem “‘feições’ diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado”. Essa variabilidade institucional é crucial para a compreensão de seus arranjos e finalidades. Para organizar objetivos e instrumentos, a tipologia clássica, apresentada por Azevedo (2003 *apud* Oliveira, 2013, p. 14), classifica as políticas em “três tipos”: redistributivas, distributivas e regulatórias. Aplicado à educação, o conceito se torna abrangente, pois, como aponta Oliveira (2013, p. 15), “as políticas públicas educacionais são tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em educação”.

Inserindo o conceito no cotidiano das redes, Araújo (2023, p. 06) afirma que “os processos que moldam o funcionamento das escolas públicas são as políticas públicas de educação” e sua elaboração exige “entender a condição atual da educação” para alavancar a rede. Essa passagem da norma à escola demanda um ciclo sequencial e estratégico. Conforme a síntese de Rua (2012, *apud* Araújo, 2023, p. 14), políticas públicas envolvem escolhas “concernentes à destinação imperativa de recursos” e exigem um período de decisões e planejamento antes de se consolidarem. A finalidade pública se revela, portanto, tanto no desenho dos meios quanto nos resultados medidos por acesso, permanência e aprendizagem.

A partir dessa finalidade, as políticas educacionais se conectam diretamente à proteção social. Oliveira (2013, p. 14) aponta que “políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social

implementado pelo Estado” e que visam diminuir desigualdades estruturais. Isso permite localizar a educação como uma política de corte social e responsabilidade estatal, cuja finalidade redistributiva e protetiva é coerente com o conteúdo constitucional do direito à educação.

Ainda no plano dos fins, a literatura aplicada destaca mecanismos de gestão e avaliação como instrumentais para a aprendizagem. Oliveira (2013) descreve a função diagnóstica de avaliações externas, como a Provinha Brasil, e sublinha o uso de seus resultados para reorganizar práticas, o que reforça a integração da avaliação ao ciclo de políticas. Por fim, Araújo (2023, p. 06) mostra que a finalidade pública se alcança com governança e participação, relatando experiências em que “a democratização na gestão educacional” e a “autonomia dos gestores” operaram como fatores de desenvolvimento qualitativo. Fica evidente, assim, que políticas públicas efetivas na educação exigem coerência entre os objetivos normativos e os arranjos de execução.

A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

A formulação de políticas públicas educacionais no Brasil é fundamentalmente moldada por seu arranjo federativo. Ramos (2021, p. 163) descreve essa estrutura ao afirmar que “na prestação da educação pelo Poder Público, há atuação comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em colaboração”. Esse regime de colaboração é decisivo, pois organiza as responsabilidades e cria as interdependências que estruturam o *como* das políticas educacionais, definindo que os Municípios devem atuar na educação infantil e no ensino fundamental, enquanto Estados e Distrito Federal atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Nesse complexo sistema, o financiamento emerge como o principal instrumento para garantir equidade. Moraes (2023, p. 176) enfatiza a

função redistributiva e supletiva da União, registrando que sua atuação deve “garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira”, tendo como referência o Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Historicamente, essa lógica foi materializada pela vinculação de percentuais mínimos de receitas de impostos, como relembra Tavares (2020, p. 469), ao citar os “pelo menos 18% (caso da União) e 25% (caso dos Estados, Municípios e DF)”. Essa estrutura evoluiu com a criação de fundos como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, no cenário atual, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja engenharia, sintetizada por Moraes (2023, p. 176), assegura “a distribuição dos recursos e de responsabilidades” com base em 20% de tributos específicos.

A operacionalização desses fundos revela um foco claro na valorização docente e na alocação precisa dos recursos. De modo expresse, Moraes (2023, p. 177) também registra que “proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício”, além da criação de um piso salarial nacional. O autor ainda confirma que a distribuição dos recursos observa a proporcionalidade por matrículas, o que posiciona a matrícula como unidade decisória para a alocação de verbas em cada rede, promovendo *accountability* local e incentivando a expansão com qualidade (Moraes, 2023).

O ecossistema educacional, contudo, não é exclusivamente público. Em diálogo com o financiamento, Ramos (2021) recorda que a iniciativa privada pode ofertar educação, desde que cumpra normas gerais e seja avaliada pelo Poder Público. Isso insere a regulação e a avaliação como componentes essenciais na formulação de políticas, criando um ambiente sistêmico para a implementação coordenada e assegurando a convergência de padrões mínimos entre as redes.

Entretanto, a execução redistributiva e a cobertura normativa não bastam sem gestão e avaliação articuladas. No plano da escola, Oliveira (2013, p. 11) demonstra que avaliações diagnósticas orientam “a ligação entre os estudos teóricos” e as “vivências” escolares, revelando a utilidade da informação para reorientar práticas. O contraponto surge em políticas mal desenhadas, que podem obstruir metas e multiplicar desigualdades, como adverte Garcia (2008, *apud* Cardoso, 2012, p. 40) ao registrar que, em certas experiências, “os orçamentos votados não são cumpridos integralmente, programas são abandonados ao sabor dos interesses imediatos”. A direção oposta é mostrada por Araújo (2023, p. 06) quando a governança se fortalece. A autora conclui que, mesmo sob restrições, “é possível romper esse ciclo de fracasso por meio da escola” quando há continuidade, gestão democrática e autonomia. Assim, a cooperação federativa, o financiamento estável e a gestão democrática conformam o *como* que, de fato, dá efetividade ao direito à educação (Araújo, 2023, p. 06).

ANÁLISE DO NOVO ARRANJO NORMATIVO PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

Tendo como base os alicerces do direito à educação, detalhados na seção 1, e a arquitetura das políticas públicas educacionais, explorada na seção 2, esta seção avança para o núcleo da pesquisa, a análise da nova estratégia federal para a primeira infância. Delineada a partir dos marcos estabelecidos em 2025, essa estratégia visa transformar mandatos constitucionais em ações coordenadas e apoia-se em três pilares interdependentes, a integração entre as políticas setoriais, a coerência normativa e a indução federativa por meio de financiamento, formação e infraestrutura.

A materialização dessa abordagem ocorre por meio de um conjunto de instrumentos recentes, com destaque para a Política Nacional Integrada da Primeira Infância, as linhas de apoio do Fundo Nacional

de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os investimentos do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) e as novas iniciativas pedagógicas para a Educação Infantil. Nesta análise, tais diplomas e programas serão examinados à luz dos dados mais atuais sobre o acesso, com base em fontes documentais e relatórios técnicos.

POLÍTICA NACIONAL INTEGRADA DA PRIMEIRA INFÂNCIA (PNIPI)

Instituída em agosto de 2025, a Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIPI) articula a dimensão intersetorial e a coordenação federativa com centralidade para a Educação Infantil. Conforme seu decreto de criação, a PNIPI tem como finalidade:

[...] estabelecer coordenação intersetorial e integrada das políticas setoriais destinadas à criança na primeira infância, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios [...] será coordenada pelo Ministério da Educação, com atenção às interseccionalidades socioeconômicas, territoriais e regionais, étnico-raciais, de gênero e de deficiência, e com ênfase na redução de desigualdades e na proteção integral do público infantil (Brasil, 2025, n.p.).

A redação do dispositivo legal posiciona, de forma estratégica, o eixo educacional como pilar da governança nacional para a primeira infância. Essa centralidade, por sua vez, é fortalecida por um conjunto de diretrizes essenciais, como intersetorialidade, articulação federativa, proteção integral e promoção de equidade, que orientam a aplicação de políticas públicas em áreas setoriais diversas, a exemplo de saúde, assistência social, cultura e direitos humanos.

Nessa mesma linha de raciocínio, os objetivos textuais da PNIPI vêm reforçar o princípio da prioridade absoluta da criança e a necessidade de integrar dados para o contínuo aprimoramento das políticas. Conforme dispõe o decreto, a iniciativa busca assegurar o acesso prioritário a direitos, fortalecer a oferta de bens e serviços públicos, promover a integração entre as políticas e, gradualmente, consolidar as informações sobre

as crianças e seus responsáveis. A norma também elege o fortalecimento do planejamento, do monitoramento e da avaliação como ferramentas centrais para a execução e o aperfeiçoamento da política (Brasil, 2025).

No que tange à transparência e à *accountability*, o decreto avança ao determinar que a execução financeira das programações orçamentárias seja divulgada anualmente, por meio da Agenda Transversal Crianças e Adolescentes. Com essa determinação, a medida vincula diretamente os eixos estruturantes da PNPI às responsabilidades executivas e ao planejamento quadrienal, prevendo uma vigência inicial de dois anos para o primeiro plano de ação estratégico (Brasil, 2025).

Diante do exposto, pode-se concluir que a PNPI confere uma notável densidade institucional ao princípio da prioridade absoluta da primeira infância. Ao situar a Educação Infantil como eixo nevrálgico de um arranjo intersetorial orientado por indicadores, metas e integração de dados, a política impõe que as frentes federativas de financiamento, infraestrutura e formação se articulem de maneira coesa e efetiva com os entes subnacionais.

PROGRAMAS E INVESTIMENTOS FEDERAIS PARA EXPANSÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Dando seguimento à análise, observa-se que as recentes iniciativas federais para a primeira infância se estruturam em quatro frentes complementares. Além de sustentar a expansão do atendimento com um apoio transitório para novas turmas, o governo federal mobiliza investimentos para a construção de creches e pré-escolas e organiza a retomada de obras paralisadas. Essa abordagem se completa com o reforço da dimensão pedagógica, por meio da formação continuada em linguagem, leitura e escrita.

No plano normativo, um dos principais instrumentos dessa estratégia é a Resolução nº 6, de 28 de abril de 2025, que regulamenta a transferência de recursos para a manutenção de novas turmas de Educação Infantil. O documento dispõe, em sua literalidade:

[...] ficam regulamentados os critérios e os procedimentos para a transferência obrigatória de recursos financeiros destinados à manutenção de novas turmas de educação infantil [...] os recursos poderão ser pleiteados por municípios e pelo Distrito Federal para turmas oferecidas em estabelecimentos públicos ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público [...] (FNDE, 2025, n.p.).

A norma especifica que as matrículas beneficiadas devem estar fora do escopo do Fundeb, exigindo o cadastro das novas turmas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Módulo E. I. Manutenção). Tal procedimento conforma, na prática, uma ponte financeira essencial entre a abertura de novas vagas e o ingresso efetivo dessas matrículas no cômputo do Fundo (FNDE, 2025).

Essa necessidade de suporte temporário é esclarecida em uma perspectiva histórico-operacional pelo Guia para Novos Prefeitos do FNDE. O documento explica que o programa oferece apoio financeiro justamente para cobrir o intervalo entre o cadastro das turmas e o recebimento dos recursos do Fundeb, um período que pode variar de seis a dezoito meses. Essa defasagem decorre da própria mecânica do Fundo, que financia apenas matrículas computadas no Censo Escolar do ano anterior, o que reafirma a natureza complementar e estratégica do apoio federal para a ampliação da oferta (FNDE, 2025).

No que tange à dimensão da infraestrutura, o Manual de Seleção da segunda etapa do Novo PAC posiciona a educação como um de seus pilares. O documento assinala que a expansão da rede, impulsionada pela retomada de obras, será fundamental para garantir a milhares de estudantes o direito ao acesso e à permanência em creches e pré-escolas. Para assegurar a eficácia desses investimentos, o material também se ocupa

de alinhar procedimentos e prazos em escala nacional, com orientações detalhadas sobre a submissão de propostas, a celebração de Termos de Compromisso e a comprovação de titularidade do terreno (Ministério da Educação, 2025).

De forma complementar à construção de novas unidades, o FNDE consolida o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica, integrando-o ao Novo PAC. O Guia para Novos Prefeitos sintetiza essa articulação ao destacar que o programa visa garantir o acesso e a permanência na Educação Infantil, detalhando os procedimentos para re-pactuação e monitoramento via Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) (Módulo E. I. Manutenção). Essa frente de atuação reforça o papel do FNDE na assistência técnica e financeira aos entes federados (FNDE, 2025).

A abordagem federal se completa no eixo pedagógico, por meio da portaria que institui o Programa Leitura e Escrita na Educação Infantil (Pro-LEEI), articulando a formação continuada ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. A norma estabelece como finalidade:

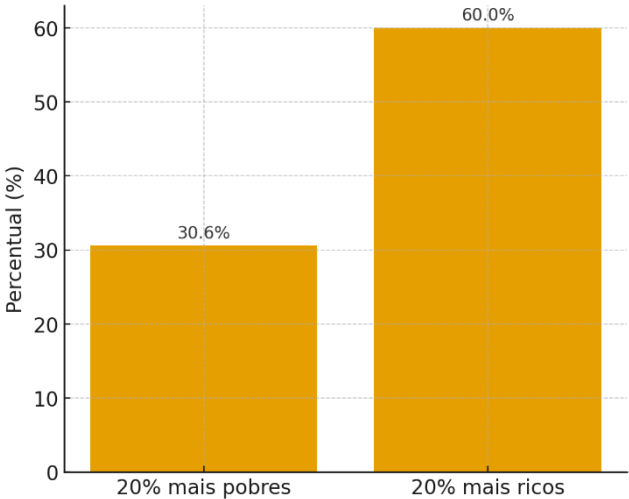
[...] implementar ações de formação continuada focadas na ampliação e consolidação dos saberes dos profissionais da educação infantil para o planejamento e a implementação de práticas pedagógicas destinadas a incidir sobre o desenvolvimento das crianças no campo da linguagem oral, da leitura e da escrita [...] (Ministério da Educação, 2025, n.p.).

Com essa abordagem, o programa não apenas contribui para a qualidade do atendimento, mas também respeita as especificidades da etapa e mobiliza a cooperação federativa (Ministério da Educação, 2025).

Para avaliar a coerência entre o desenho normativo e a realidade do acesso à educação infantil, recorre-se aos dados consolidados do estudo “Panorama do acesso à Educação Infantil no Brasil”, publicado pela organização Todos Pela Educação (2025). O relatório evidencia que, em 2024, o atendimento em creches (0 a 3 anos) alcançou 41,2% da população nessa

faixa etária. Contudo, o principal desafio revelado pelos dados reside na profunda desigualdade socioeconômica, como ilustra o Gráfico 1.

Gráfico 1: Taxa de Atendimento em Creche (0 a 3 anos) por Quintil de Renda - Brasil, 2024.

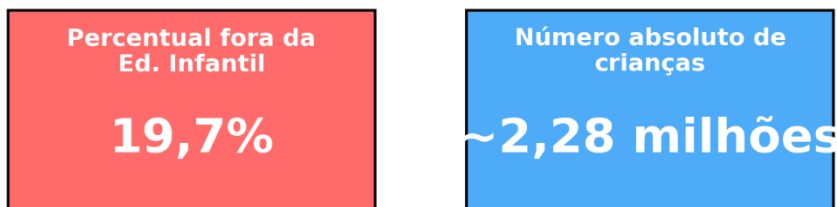


Elaboração: Dos autores, com base em Todos Pela Educação (2025).

De modo detalhado, os dados que compõem o gráfico mostram que o abismo entre os quintis de renda é alarmante. Enquanto 60% das crianças entre os 20% mais ricos frequentam a creche, apenas 30,6% das crianças entre os 20% mais pobres têm acesso ao mesmo direito. Essa disparidade resulta em uma diferença de 29,4 pontos percentuais e demonstra que o acesso à educação na primeira infância ainda é um privilégio, e não um direito universalmente garantido. Tal cenário, portanto, impõe prioridade máxima às políticas indutoras de expansão com equidade (Todos Pela Educação, 2025).

Além da desigualdade, o relatório dimensiona o déficit absoluto de vagas, conforme sintetizado no quadro a seguir.

Imagem 1: Crianças de 0 a 3 anos fora da Educação Infantil por falta de acesso - Brasil, 2024.



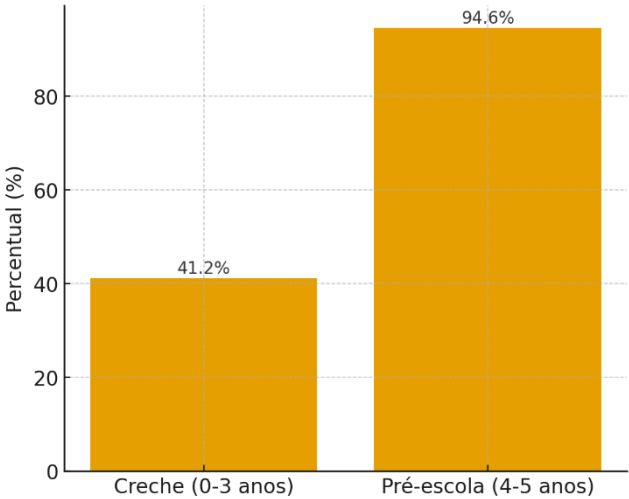
Elaboração: Dos autores, com base em Todos Pela Educação (2025).

Os números revelam que 19,7% das crianças na faixa de 0 a 3 anos estão fora da Educação Infantil especificamente por desafios de acesso, o que equivale a um contingente de aproximadamente 2,28 milhões de crianças. Por conseguinte, a magnitude desses achados reforça a urgência de políticas articuladas em escala nacional, dialogando diretamente com os objetivos de universalização e amparo propostos pela PNPI (Todos Pela Educação, 2025).

Nesse cenário, os dados analisados não apenas expõem os desafios, mas também sugerem caminhos para a aplicação dos instrumentos federais. O Programa Novas Turmas, por exemplo, atua diretamente no gargalo da oferta, ao acelerar a ocupação de vagas em localidades onde a demanda é mais aguda (FNDE, 2025). Em paralelo, as frentes de infraestrutura, que combinam a construção de novas unidades via Novo PAC com a retomada de obras paralisadas, respondem à necessidade de expansão física da rede (Ministério da Educação, 2025; FNDE, 2025). A abordagem se completa com o Pro-LEEL, que articula o eixo pedagógico à qualidade do ensino e à continuidade curricular com os anos iniciais, garantindo que a expansão venha acompanhada de um projeto educacional consistente (Ministério da Educação, 2025).

À guisa de integração, os dados revelam um cenário de dois ritmos na Educação Infantil, com desafios distintos para a creche e a pré-escola, conforme detalha o Gráfico 2.

Gráfico 2: Taxa de Atendimento na Educação Infantil por Etapa – Brasil, 2024.



Elaboração: Dos autores, com base em Todos Pela Educação (2025).

Como o gráfico demonstra, o atendimento na pré-escola se aproxima da universalização, alcançando 94,6%. No entanto, a etapa ainda enfrenta o desafio de incluir mais de 329 mil crianças que se encontram fora da escola obrigatória. Já na creche, o cenário é mais crítico: a taxa de atendimento de 41,2% convive com uma profunda desigualdade de acesso, que chega a 29,4 pontos percentuais entre os mais ricos e os mais pobres. Tais números, em conjunto, ancoram a priorização de investimentos e de apoio técnico-financeiro nos próximos ciclos de avaliação da PNPI e dos programas federais correlatos.

Em termos conclusivos parciais, a PNPI e os instrumentos federais analisados delineiam um conjunto coerente de meios para expandir o

acesso e qualificar a Educação Infantil com redução de desigualdades. A articulação entre a coordenação intersetorial, a integração de dados e os programas de apoio financeiro e técnico incide sobre gargalos complementares de oferta, infraestrutura e qualidade, promovendo um ciclo virtuoso em consonância com os objetivos e diretrizes estabelecidos nos atos normativos de 2025.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, a questão que orientou este estudo pode ser respondida afirmando que a transformação de comandos constitucionais e parâmetros internacionais em resultados concretos para a primeira infância exige um arranjo que seja, ao mesmo tempo, normativo e executivo. Esse arranjo deve articular princípios, deveres e instrumentos com foco em acesso, permanência e qualidade.

A moldura constitucional delineada pelos artigos 205, 206 e 208, aliada à prioridade absoluta do artigo 227, oferece base suficiente para exigir do poder público prestações educacionais efetivas desde a creche, com liberdade acadêmica, pluralismo e padrão mínimo de qualidade, sem margem para retrocessos que comprometam a finalidade pública do ensino. No plano internacional, a educação é reconhecida como direito em si e também como meio de realização de outros direitos, o que reforça a obrigação de universalização com equidade e a vedação de interferências que desfigurem seu conteúdo democrático, em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Convenção sobre os Direitos da Criança.

Os objetivos do estudo foram alcançados. Quanto ao objetivo geral, demonstrou-se que a efetividade do direito à educação na primeira infância depende da coerência entre a arquitetura constitucional e internacional e a execução de políticas públicas com governança federativa, financiamento contínuo e mecanismos de avaliação. No tocante aos

objetivos específicos, evidenciou-se, no plano constitucional, a exigibilidade de prestações educacionais e a densidade dos princípios do artigo 206, bem como a liberdade de cátedra e a natureza não privativa do serviço educacional, legitimando a atuação pública e privada sob regulação estatal e com padrão mínimo de qualidade; na perspectiva internacional, a necessidade de assegurar acesso gratuito e obrigatório nos níveis básicos, promover o pleno desenvolvimento da personalidade e fortalecer a democracia, parâmetros refletidos na interpretação constitucional e na jurisprudência que repele censura e vigilância docentes; no âmbito do federalismo educacional, a cooperação entre os entes federados, com função redistributiva e supletiva da União, inclusive por meio do Fundeb e do piso profissional, mostrou-se essencial para reduzir assimetrias e induzir padrões de qualidade; no cotejo entre diretrizes recentes e desafios empíricos, identificou-se coerência normativa no novo arranjo, embora persistam desigualdades significativas, especialmente no acesso à creche; por fim, foram identificados fatores institucionais e executivos que favorecem a implementação territorial quando há alinhamento entre financiamento, infraestrutura, formação e avaliação, e que a dificultam quando prevalecem descontinuidade, baixa capacidade administrativa e frágil coordenação intersetorial.

No campo da política pública, observou-se que os instrumentos federais recentes para a primeira infância estruturam um tripé, apoio transitório à manutenção de novas turmas, expansão da infraestrutura com retomada de obras e indução pedagógica por meio de formação continuada voltada à linguagem, leitura e escrita. A Política Nacional Integrada para a Primeira Infância fortalece a prioridade absoluta ao articular coordenação intersetorial, integração de dados, metas e transparência orçamentária, vinculando planejamento e controle à agenda da criança. A regulamentação do FNDE, ao viabilizar transferências para novas turmas, contribui para superar defasagens típicas do ciclo de financiamento. O Novo PAC, ao retomar obras de creches e pré-escolas, atua sobre o gargalo da infraestrutura, enquanto o Pro-LEEI assegura a conexão

entre expansão de vagas e propósitos formativos. Quando combinados, esses elementos revelam coerência entre meios e fins.

Ainda assim, os dados mais recentes reiteram duas frentes de desafio. A pré-escola aproxima-se da universalização, exigindo esforços para incluir o contingente remanescente fora da etapa obrigatória. Por outro lado, a creche permanece com taxa de atendimento aquém do necessário, marcada por forte desigualdade de renda, o que contraria o princípio constitucional da igualdade de condições de acesso e permanência. Tais evidências reforçam a necessidade de políticas que priorizem a equidade, com foco em territórios de alta vulnerabilidade e no fortalecimento das capacidades locais.

Três resultados se destacam. O primeiro, de natureza normativa e institucional, confirma que o ordenamento jurídico nacional e internacional fornece base suficiente para exigir resultados verificáveis na educação infantil. Isso inclui garantia de vagas, infraestrutura adequada, valorização profissional e práticas pedagógicas consistentes, sem prejuízo da liberdade acadêmica e do pluralismo. O segundo, de natureza executiva, revela que a efetividade requer coordenação estável e um encaadeamento coerente entre financiamento, obras, formação e avaliação, sustentado por integração de dados, transparência e monitoramento contínuo. O terceiro, de caráter distributivo, aponta que a expansão deve estar orientada à redução de desigualdades socioeconômicas e regionais, com incentivos e assistência técnica voltados à elevação das capacidades administrativas locais e ao fortalecimento da governança colaborativa.

A principal contribuição deste estudo é oferecer uma leitura integrada entre texto constitucional, parâmetros internacionais e mecanismos executivos, ressaltando a centralidade da primeira infância como etapa estratégica para a efetivação de direitos fundamentais e prevenção de desigualdades cumulativas. Ao evidenciar o vínculo entre prioridades constitucionais, regime de financiamento e desenho operacional de pro-

gramas, a pesquisa reafirma que a expansão de matrículas só será eficaz se resultar em aprendizagem, desenvolvimento integral e proteção social. Ao articular infraestrutura, formação e financiamento à dimensão pedagógica, o estudo também mostra que qualidade e equidade demandam ações simultâneas e monitoramento contínuo.

Reconhecem-se limitações. A natureza qualitativa e documental da análise, embora adequada ao propósito investigativo, não substitui estudos empíricos sobre os efeitos das políticas na aprendizagem, no desenvolvimento socioemocional e nos resultados de longo prazo. A análise federativa pode ser aprofundada por meio de comparações entre redes com diferentes capacidades administrativas. Além disso, a consolidação de dados administrativos integrados sobre a primeira infância ainda é um desafio, o que recomenda cautela na generalização dos achados e indica a necessidade de aprimorar os sistemas de informação e avaliação.

Diante disso, propõem-se algumas frentes para pesquisas futuras, avaliações de impacto das transferências financeiras sobre matrícula efetiva, permanência e indicadores de desenvolvimento infantil, com recortes por renda, raça, território e deficiência; estudos de caso em municípios de diferentes perfis, para compreender o papel das capacidades administrativas, da governança intersetorial e da participação social na implementação; análises de custo-efetividade que relacionem investimentos por criança aos resultados em linguagem oral, leitura e escrita; e investigações sobre mecanismos de indução federativa que combinem financiamento baseado em desempenho com apoio técnico e cooperação entre redes.

Conclui-se que a prioridade absoluta da criança somente se converterá em resultados concretos e duradouros quando a articulação entre princípios constitucionais, parâmetros internacionais e instrumentos executivos se materializar em uma cadeia de implementação coerente, sustentada por financiamento adequado, infraestrutura suficiente, valorização profissional e práticas pedagógicas consistentes. Para tanto,

são indispensáveis monitoramento rigoroso e transparência na gestão. A PNPI e os programas federais recentes oferecem um caminho promissor ao integrarem coordenação intersetorial, gestão de dados e indução federativa. Seu êxito, no entanto, depende da continuidade das políticas, do fortalecimento das capacidades locais e do compromisso efetivo com a equidade como critério de alocação. Assim, a resposta à pergunta central é afirmativa sob condição, o ordenamento jurídico já oferece os fundamentos e os instrumentos necessários para transformar direitos em resultados. Para isso, a execução deve ser constante, articulada e guiada por evidências, com atenção deliberada à redução das desigualdades e à proteção integral da primeira infância.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Lirian Martins Lemos. **Políticas educacionais: estudo de caso sobre políticas públicas destinadas à educação no estado do Piauí**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Texto atualizado até a Emenda Constitucional nº 129. Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/623234>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 12.574, de 5 de agosto de 2025**. Institui a Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNPI). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 ago. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12574.htm. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Guia para novos prefeitos 2025**. Brasília: FNDE, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/guia_prefeitos_2025.pdf. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução CD/FNDE nº 6, de 28 de abril de 2025**. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros destinados à manutenção de novas turmas de educação infantil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 abr. 2025. Seção 1, p. 354. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2025/resolucao-no-6-de-28-de-abril-de-2025-resolucao-no-6-de>

-28-de-abril-de-2025-dou-imprensa-nacional.pdf. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017.** Institui o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 abr. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13431-4-abril-2017-784569-norma-pl.html>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Educação — Novo PAC:** manual de seleções 2025. Brasília: MEC, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/selecoes2025/arquivos/educacao-novopacmanualeducaoselecoes-2025-22-02_-rev7.pdf. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria nº 85, de 31 de janeiro de 2025.** Institui o Programa Leitura e Escrita na Educação Infantil (Pro-LEEI). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/fevereiro/mec-institui-programa-de-formacao-de-leitura-e-escrita>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 624.** Proposta pela Procuradoria-Geral da República, 2019. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Súmula Vinculante nº 12.** Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 157, p. 1, 22 ago. 2008. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/2020SumulaVinculante1a29e31a58Completoconteudo.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

CARDOSO, Nilton Francisco. **As políticas públicas de educação: adolescentes com trajetórias truncadas.** 2012. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral nº 13:** o direito à educação (artigo 13 do Pacto Internacional). E/C.12/1999/10, 8 dez. 1999. Disponível em: <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1999/en/37937>. Acesso em: 6 set. 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 39. ed. Barueri: Atlas, 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 6 set. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)**. Resolução 2200 A (XXI), adotada em 16 dez. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econômicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Nova Iorque: ONU, 1989. Disponível em: https://www.unicef.pt/media/2766/unicef_convenc-a-o_dos_direitos_da_crianca.pdf. Acesso em: 6 set. 2025.

OLIVEIRA, Roneide Silva de. **Políticas públicas educacionais: percepção dos professores sobre a influência da Provinha Brasil**. 2013. Monografia (Especialização em Gestão de Políticas de Esporte e Lazer) — Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Brasília, 2013.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Panorama do acesso à educação infantil no Brasil**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2025. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/08/estudo-panorama-do-acesso-a-educacao-infantil-no-brasil-todos-pela-educacao.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

ESPAÇO E PODER: ESTRATÉGIAS DE CONFIGURAÇÃO URBANA PARA DOMÍNIO DO TERRITÓRIO

Sandra Catharinne Pantaleão Resende¹

Paulo Afonso Tavares²

Luana Rodrigues Tomazett³

Luana Rodrigues Tomazett⁴

¹Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela UnB, pesquisadora CNPq, docente dos cursos de Arquitetura e Urbanismo da UEG e da PUC Goiás e dos programas de Pós-graduação em História e Desenvolvimento e Planejamento Territorial da PUC Goiás. E-mail: sandra.resende@ueg.br

²Doutorando em História pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestre em Ciências da Religião e mestrando em Desenvolvimento e Planejamento Territorial pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC GOIÁS). Graduado em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo (PUC Goiás) e Filosofia (Instituto de Filosofia e Teologia de Goiás – IFITEG) e graduando em Direito pelo Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA). E-mail: jor.pauloafonso@gmail.com

³Arquiteta e Urbanista. Mestranda em Desenvolvimento e Planejamento Territorial pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC GOIÁS). Bolsista CAPES. E-mail: luanatomazett@gmail.com

⁴Arquiteta e Urbanista. Mestranda em História pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC GOIÁS). Bolsista FAPPEG. E-mail: aninhaspadeto@gmail.com

Resumo: Este estudo explora a evolução histórica e as dinâmicas contemporâneas do espaço urbano, enfatizando a interação entre poder e espaço por meio de uma abordagem interdisciplinar. O objetivo central é apontar como o controle do espaço tem sido uma prática constante desde a organização das cidades antigas até a configuração das cidades modernas, destacando os mecanismos invisíveis de controle em cenários urbanos contemporâneos. A metodologia empregada baseia-se e revisão bibliográfica com diálogos entre filosofia, história e estudos urbanos, complementada por estudos de caso que ilustram a aplicação prática dessas teorias a partir da cidade nova Londrina, no norte do Paraná. Esta abordagem permite uma compreensão multifacetada de como as relações de poder são inscritas e exercidas no tecido urbano. Embora as formas de controle do espaço tenham evoluído, a essência do poder continua a moldar a configuração das cidades. O estudo conclui que o espaço urbano não é apenas um produto de políticas de planejamento, mas também um campo de expressão e reafirmação do poder, requerendo uma análise constante e crítica para entender suas camadas complexas e dinâmicas.

Palavras-chave: Controle do Espaço Urbano; Dinâmicas Urbanas; Configuração Urbana; Cidades Contemporâneas

INTRODUÇÃO

Para compreensão das relações de poder nas cidades, inicialmente, é apresentada uma breve síntese de modelos e práticas no mundo ocidental, para que seja possível uma explanação sobre as raízes e as formas de domínio e de poder que sempre fizeram parte da construção e da evolução urbana, ampliando suas fronteiras considerando uma perspectiva interdisciplinar sobre a produção do espaço urbano.

A seguir, baseado em referências da literatura, são apresentadas breves reflexões sociopolíticas e culturais sobre o domínio exercido pelos agentes responsáveis pela produção do espaço urbano. Para que a compreensão dessas considerações fosse visível nas cidades contemporâneas, percebeu-se a necessidade de utilizar um dos recursos recorrentes nas análises históricas: apresentar uma concepção evolutiva na demonstração do poder visível e invisível, que tem alicerçado não só as relações espaciais como as relações sociais da expressão urbana, visto que a relação entre cidade e poder é complexa.

As noções de espaço e tempo sustentam os discursos que definem a necessidade de domínio da natureza, com a construção de dogmas clássicos, os quais direcionaram as relações entre o homem e Universo. Tem-se, como explica Schulz (2008), a concepção de um espaço tridimensional pautado na geometria euclidiana, em que os objetos materiais se deslocariam por trajetórias lineares, inscritos em um tempo newtoniano absoluto e preciso. Esse equilíbrio, com direção e sentido linear, explicava e determinava a lógica de existência da vida no Universo. A tradição clássica, no entanto, não considerava o que era essencial para Morin (1994), ou seja, o princípio da incerteza na construção do conhecimento, dialogando com os domínios da complexidade: o *logos*, o *ethos* e o *pathos*, para a compreensão de um mundo fragmentado, imprevisível e aleatório.

A visão objetiva do mundo passou a partir de então, não ter sentido, pois, como bem explicita Morin (1994), no início do século XX, a inserção da desordem e da incerteza mudou por completo o discurso científico, uma vez que foi perdido o sentido da certeza inerente ao princípio determinista de uma visão estática da realidade. Ao se confirmar a existência da desordem, que permite o equilíbrio do próprio sistema, considerando a incerteza e a desordem como elementos necessários para manter a ordem. Isso colocou em xeque o princípio da ordem determinista (Morin, 1994).

Ao mesmo tempo em que a incerteza é considerada, a teoria da relatividade também desestabilizou o tempo estático, preciso e absoluto, quando Einstein corporificou o mundo, ou seja, concebeu-o como substância inserida em um *continuum* espaço-tempo, considerando massa e energia nas relações universais, não distinguindo claramente os limites entre espaço e tempo (Schulz, 2008; Berman, 2007).

Outro ponto importante para o entendimento da complexidade está na concepção de um humanismo para o século XXI, em que o homem não esteja dissociado da natureza, uma vez que o humanismo racional não levava em conta a natureza complexa do próprio homem. Morin descreve a complexidade antropológica e antropolítica para que o entendimento da natureza do homem se estabeleça (Roger, 1999).

Complementando Roger (1999), Carvalho (1999) observa que o indivíduo é entendido como sujeito quando é capaz de fazer referência a si e interpõe relações com o ecossistema que o envolve. Isso impulsiona o sistema para caminhos não previsíveis, pois não há uma linearidade no jogo entre indivíduo, sociedade e meio ambiente e sim uma adaptabilidade que modifica e transforma um e outro. Estabelece-se, portanto, uma interdependência entre *indivíduo-sociedade-espécie*, que contém contradições múltiplas.

A vivência das tensões entre o singular e o universal, o fenômeno e o fundamental, o empírico e o teórico são recorrentes para a formulação do método multidimensional. Essa nova postura compele uma nova estrutura de organização e entendimento do mundo, visto que a dominação da natureza deixa de ser o objetivo principal do desenvolvimento tecnológico, e passa o sentido de *oikos* a definir as relações entre homem e natureza e homem e mundo, uma unidualidade permanente e necessária, modificando a espacialidade e organização do ambiente construído (Paillard, 1999).

Como um processo civilizatório, além de desenvolver e mundializar as suas forças produtivas e as relações de produção, o capitalismo havia estendido ao mundo suas instituições, valores socioculturais, formas de agir, pensar e imaginar em conformidade com as exigências da racionalidade, produtividade e lucratividade exigidas pelo sistema (Cunha, 2008, p. 98 *apud* Capelato, 1996, p. 40). O controle do território deixava de ocorrer pela colonização, passando as relações imperialistas, ditadas pela nova ordem econômica mundial. À medida que o avanço técnico científico vai conformando as relações sociais, a sensação de liberdade individual propicia a flexibilidade e maior mobilidade, atenuando as formas de controle e hierarquia social presentes anteriormente.

Se, na visão clássica grega a ordem do Universo se delineava pela hierarquia de poder, a partir de diferenças de relações entre forças de naturezas distintas, dividindo o mundo em três espaços claros e absolutos (o espaço dos deuses, o espaço dos seres humanos e o espaço da morte); a contemporaneidade pressupõe a inter-relação, ou seja, a dinâmica existente entre os diversos extratos sociais que se apropriam do mesmo espaço, mesmo que se configurem como espacialidades distintas entre si.

ANTECEDENTES DO CONTROLE NO ESPAÇO-TEMPO

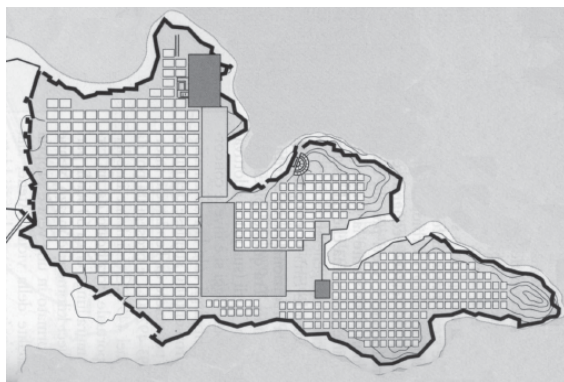
Numa retrospectiva da historiografia urbana, nota-se que as relações de poder e controle rebatiam-se na configuração espacial da *pólis* grega, cujo princípio pauta-se na limitação do espaço físico, através das muralhas e a fundação de novas cidades (colônias) para abrigar a população, evitando, desse modo, a explosão demográfica na metrópole. Institui-se, a partir daí, um sistema ordenado, regulado, geometrizado para limitar e delinear a organização do espaço urbano.

Assim, a malha ortogonal revela-se como o principal padrão adotado no planejamento das cidades, transformando meros territórios em locais ordenados e propícios ao desenvolvimento das sociedades. Segundo Kostof (1999, p. 95) “[...] nenhuma outra solução apresenta-se melhor do que este padrão, sendo também o principal meio de distribuição da terra ou, ainda, a mais simples solução de parcelamento e venda das terras”. O autor acrescenta que o traçado ortogonal também atende às funções e atividades das civilizações antigas, quer pela defesa, quer pelo desenvolvimento da agricultura ou para os intercâmbios comerciais.

O desenho da cidade de Mileto, elaborado por Hipódamo de Mileto em 479 a.C. (fig. 1), pressupõe a materialização, idealizada pela malha reticulada, dos pressupostos de ordenação e domínio do caos natural, o que representaria em si a imagem do cosmos equilibrado, preciso e absoluto. O parcelamento também estava acompanhado pelo zoneamento funcional do espaço, visando a implantação de uma organização social e espacial da *pólis* grega.

Percebe-se, então, que o controle e domínio do espaço é um fator imprescindível para a organização e efetivação da vida social, o que requer, de certa forma, a racionalização do espaço, a fim de se solidificar o domínio e o poder o que é perceptível desde a Antiguidade clássica com a organização das cidades em malha xadrez e diferenciação das áreas destinadas ao exercício político, militar e religioso, como em Mileto (figura 1).

Figura 1: Plano de Mileto.



Elaboração: Pantaleão (2013).

O domínio do espaço e do tempo ocorre centrado em limites físicos, equacionados e representados espacialmente pela geometria, cuja referência estava nos estudos geométricos euclidianos e na aritmética pitagórica. A necessidade de domínio do cosmos e a ordenação metódica do universo detinham em si mesmas, a existência de dois mundos apresentados por Platão:

[...] O mundo inteligível, das essências, consistia nas ideias, nas formas platônicas, capazes de serem conhecidas por meio de um entendimento racional e de formulações matemáticas, enquanto o mundo sensível, das aparências, constituía-se de objetos apreendidos pelos sentidos e não era passível de qualquer sistematização (Schulz, 2008, p. 43).

Ao distinguir sentimentos de conhecimento, Platão explicou racionalmente os princípios de representação do mundo eterno, desprendido do caos natural, ao evocar a permanência e a estabilidade das formas geométricas, utilizadas para dominar os territórios, à medida que iam sendo colonizados. Tem-se, portanto, a aplicação do pensamento filosófico como mecanismo de controle e hierarquização do espaço, por meio de concepções físicas de contenção, defesa e controle da pólis.

Pelo modelo platônico, o ambiente construído se organizava pela distribuição do espaço, tendo em vista o domínio e o controle do próprio território, tendo as fronteiras como limites físicos, que representavam a descontinuidade espacial. Nesse sentido, entendia-se por territorialidade não a ocupação do espaço, mas os limites que definiam o espaço construído, pois ao definir o contorno, evitam-se os processos de des-territorialização daqueles espaços já consolidados e organizados. Desse modo, as fronteiras representavam, portanto, a durabilidade e imutabilidade da *pólis*, local de perpetuação da eternidade, com a clara divisão espacial entre o caos natural e o cosmos racional e, que conforme Schulz (2008, p. 57) “[...] pressupunha garantir fixidez formal e funcional por meio do mapeamento do espaço com pontos e linhas, que centralizavam, delimitavam e hierarquizavam territórios”.

O limite vislumbrava o exercício do poder e cisão social, simbolizando as lutas e distribuição de poder no espaço civilizado. Ou seja, as cidades reforçam as relações sociopolíticas, bem como, os elementos do ambiente construído decodificam-se como expressões materiais de poder e controle. Estes aspectos constituem as raízes do controle e do poder sobre a cidade contemporânea.

A PRECISÃO DA SUTILEZA NA CONTENSÃO CONTEMPORÂNEA

Se, as cidades da antiguidade clássica exercitavam o controle e a espacialidade do poder, pela ordenação geométrica, com limites precisos e fronteiriços, a cidade contemporânea expõe as falhas da concepção estática de domínio do território, colocando em evidência o movimento de retroalimentação, inerente à construção do ambiente construído. Não que essas cidades busquem extinguir o exercício do poder, pois o controle sobre o espaço passa a ser sutil, invisível, mas notadamente mais eficaz que a muralha antiga. Apreende-se a dinâmica, a mutabilidade e o movimento que dinamiza e transforma o ambiente construído, reorganizando os mecanismos de controle e espacialização do poder.

Sobre esta questão Sánchez (2001, p. 31), coloca que: “[...] os atores que participam desse campo realizam leituras das cidades e constroem as imagens, tornadas dominantes, mediante estratégias discursivas, meios e instrumentos para sua difusão e legitimação de variadas escalas”. No entanto, a intervenção e a transformação do espaço urbano não decorrem de boas práticas da gestão de políticas públicas, pois carregam em si a remarcação e a estratificação das relações sociais, cujos domínios se processam pelo poder midiático. Essa modalidade de agenciamento do espaço, que leva a uma renovação das formas de dominação por meio de técnicas de manipulação cultural, consegue legitimar determinadas paisagens como se fossem as verdadeiras imagens da cidade.

No entanto, conforme observa Haesbaert (2004), a produção do espaço não ocorre pela generalização ou por uma única forma de organização, pois, ainda se reforçam as diferenças socioculturais, revelando não uma desterritorialização e, sim a formação de uma multiterritorialidade. O espaço contemporâneo apresenta fragmentos descontínuos e complexos, cuja espacialidade expressa as transformações e novos modos de organização e distribuição da sociedade sobre o território. Não se tem mais um método preciso e universal, mas uma complexidade de agenciamentos, a partir da coexistência de múltiplos extratos sociais e diferentes relações entre os fixos e fluxos, levando a uma deformação da cidade estática e idealizada de Platão.

Para o entendimento e análise dessa organização espacial, é necessário compreender a dimensão material e simbólica do território, enquanto elo de identidade e possibilidade de apropriação. Haesbaert (2004) explica que, nesse sentido, território resulta em poder, tanto como domínio quanto apropriação. Assim, não apenas o domínio é verificado no ambiente construído, como concebeu Platão, pois as relações imateriais são também mecanismos de apoderação do território por meio de relações identitárias, mas também no plano simbólico.

Imagens e discursos baseiam-se em visão de mundo que justifica e permite a realização das necessidades impostas pelo estágio atual da produção, aquele que se refere à construção do mercado mundial e do espaço mundial. [...] sujeitos, instituições, práticas e produtos circulam, de maneira relacionada, no âmbito de diferentes mercados, materiais e símbolos [...] as imagens produzidas, tornadas dominantes, são territórios de investimentos simbólicos que necessitam ser permanentemente disputados na conquista e reprodução do consenso e na atração de novos investimentos (Sanchez, 2001, p. 33-34).

Por outro lado, em contraposição, a afirmação de imagens sínteses, apresenta aqueles espaços que escapam ou resistem ao processo de modernização urbana, construindo uma relação dialética da própria produção urbana, através da construção de imagens que concretizam os mecanismos de leitura e reconhecimento da cidade. Não se pode, entretanto, ignorar que a cidade dispõe de diversas paisagens e, portanto, permite leituras distintas e, conseqüentemente, gerar representações também diferentes entre si. Isso ocorre pela própria heterogeneidade das relações sociais, que definem as qualidades materiais e o valor simbólico dado (Lefebvre, 1999).

Freitas (2008) na sua pesquisa sobre *O panoptismo no cinema: a construção do espaço através do olhar*, baseando-se nos estudos de Foucault a respeito do poder, assinala que não há um único poder, ou 'o' poder, e sim relações de poder, que atingem o indivíduo nos seus gestos, atitudes, hábitos, comportamentos, discursos [...], e só existe em ação: é uma sucessão de práticas. Não emana tampouco se localiza em algum lugar. Suas relações estão, talvez, entre as coisas mais escondidas no corpo social (Foucault, 1988).

O espaço vivido, as transgressões e resistências, colocadas por Foucault, dispõem de elementos imateriais que evocam novos limites, definem a circulação e a acessibilidade nas cidades contemporâneas. O *continuum* espaço-tempo perpassa o cotidiano, o vivido, suprimindo a imutabilidade e a racionalidade determinista. Constata-se, desse modo, que o poder rebate sobre a espacialidade, que decorre das relações de dominação e/ou apropriação sociedade-espaço, sendo estas mais suje-

tivas (culturais e simbólicas) e as primeiras, funcionais e objetivas, ou seja, mais concretas e relacionadas às questões políticas e econômicas (Haesbaert, 2004). As relações sociais caracterizam relações de poder, desde as formas mais violentas até as mais sutis de poder simbólico:

[...] todo território é, ao mesmo tempo e obrigatoriamente, em diferentes combinações, funcional e simbólico, pois exercemos o domínio sobre o espaço tanto para realizar 'funções' quanto para produzir 'significados'. O território é funcional ao começar pelo território como recurso, seja como proteção ou abrigo [...] seja como fonte de 'recursos naturais' [...] (Haesbaert, 2004, p. 4).

A partir das colocações de Haesbaert, podem ser analisados os elementos de exclusão e controle por meio das relações simbólicas imprimidas sobre o território e as relações existentes na configuração do ambiente construído, vislumbrando os processos de apropriação pelos diversos sujeitos que coexistem em uma determinada região geográfica.

As cidades contemporâneas são fruto de um novo modo de produção do espaço, pois refletem a espacialidade das relações sociais deterioradas, em que o tempo é vivido em sua efemeridade e sobressai-se a quantidade na relação espaço-tempo, ao invés da qualidade. Tal processo reflete a apropriação privada do espaço, quanto ao acesso à moradia, pois a relação entre renda e metro quadrado vislumbra a morfologia espacial e social das cidades contemporâneas, em que a propriedade privada é o principal agente de transformação e modificação das paisagens urbanas. Isso revela as contradições do mundo moderno, imperando os instrumentos legais de produção do espaço, que permitem a realização da contenção social, seja pela degradação do espaço público que inibe sua apropriação, seja pela monumentalidade dos objetos arquitetônicos legalmente constituídos, voltados para o consumo do espaço.

Para Haesbaert (2004), as sociedades pós-modernas preconizam a apropriação do território por meio de conexões, ou seja, permeiam entre os fixos e fluxos que se inter-relacionam e delineiam o controle sobre a mobilidade e o movimento na construção do ambiente construído. Veri-

fica-se que a conformação social leva a uma nova espacialidade, que necessita ser mensurada, controlada, principalmente quanto aos aspectos imateriais que determinam o próprio direcionamento dos fluxos, seja de pessoas, mercadorias ou informações. A partir desses pressupostos a multiterritorialidade emerge como materialização dos novos mecanismos de controle e poder, devido à própria fluidez do fenômeno.

Se, de um lado, a produção do espaço se afirmava como domínio político, religioso e econômico, ao longo da história, a instituição do poder a partir da Revolução Industrial aproximava-se da regulamentação e cisão social, gerando tensões sociais e desorganização. O desenho urbano passava, então, a ser aplicado com o objetivo de materializar as relações de poder, por meio de transparências e visibilidades, destituindo a força das fronteiras e das muralhas medievais.

As cidades contemporâneas não escapam dessas estratégias de vigília velada, que se projeta nas relações sociais, definindo hierarquias, usos e apropriações espaciais, e resulta na construção de imagens, significados e novos sentidos, conforme Schulz (2008). Há uma tentativa de decodificar o espaço não pelo perceptível ou vivido, mas pela imposição de modelos fragmentados de domínio simbólico, devido ao predomínio das relações de consumo sobre as demais espacialidades. Uma das estratégias adotadas é a reinserção do centro das cidades no fluxo das relações sociais, tornando-o um espaço de embelezamento e readequação, o que consolida um espaço elitista e excludente, próprio para a exploração midiática.

FRAGMENTOS, VESTÍGIOS E DOMÍNIO: A CONSTRUÇÃO DE PAISAGENS

As cidades estão em dilaceração: formam-se paisagens numa velocidade extrema, fruto dos novos arranjos que interferem na transformação espacial. Zukin (1996) aborda o conceito de paisagem voltado para os estudos geográficos de percepção da espacialidade, retomando-a

como categoria de investigação, em que o tempo e espaço se tornaram equivalentes:

[...] o espaço passou a ser visto como um meio dinâmico que, ao mesmo tempo, exerce influência sobre a história e é moldado pela ação humana [...] o espaço é potencialmente um agente que estrutura a sociedade [...]. Desse modo, a paisagem é sempre socialmente construída: ela é construída ao redor de instituições sociais dominantes (a igreja, o latifúndio, a fábrica, a corporação de franquias) e ordenada pelo poder. [...] A paisagem, assim, dá a forma material a uma assimetria do poder econômico e cultural (Sukin, 1996, 206-207).

Historicamente, pode-se citar o domínio das paisagens pelas representações cartográficas desenvolvidas entre os séculos XV e XVI, tornando-se também informacional, tendo em vista sua força de materializar o mundo conhecido e subordiná-lo a uma visão universal. Ao apropriar-se da paisagem com estes fins, pode-se afirmar que o consumo visual, via imagens ideais, se consolidava ao longo dos séculos seguintes.

Se, de um lado as classes dominantes representavam paisagens distintas voltadas para o consumo, por outro, as classes menos favorecidas, estavam limitadas às paisagens que vivenciavam. Assim, estabelecem-se limites de uso e apropriação do espaço, uma vez que a classe dominante dispunha de mobilidade e meios de fluir entre várias paisagens, enquanto que os demais ficavam sob o domínio do espaço já ocupado. Nesse sentido, o fluxo de capitais exalta a mudança da paisagem material à capacidade de se impor perspectivas múltiplas, controlando o que pode e deve ser visto, bem como quais os significados produzidos. Sukin (1996) descreve a arquitetura como a capital do simbolismo e, portanto, materializa a dicotomia das paisagens, diferenciando-a dos privilegiados daqueles sem poder:

Em antigas cidades modernas, como Nova Iorque, Chicago, Londres ou Paris, a paisagem política (e financeira) concentrava o poder no centro; esse poder era equivalente à silhueta dos edifícios contra o céu – a paisagem própria da cidade moderna. O vernacular, nesse meio tempo, ocupava amplas fatias da cidade histórica central, seus alojamentos, galpões de manufaturas e apartamentos subsidiados por conselhos públicos, que abocanhavam as bordas dos grandes edifícios das instituições dominantes. O valor econômico da terra urbana em relação a outros investimentos dá o contexto no qual a paisagem foi construída ao longo do tempo (Sukin, 1996, p. 208).

Desse modo, o poder se espacializava no centro da cidade, o local das decisões e administração da sociedade e, ao seu redor, se concentrava as edificações históricas, de cunho vernacular. Ao contrário das cidades mais recentes, que dispunham de descentralização e concentração suburbana, o que impedia a formação de uma espacialidade dotada de força simbólica, enquanto paisagem representativa das cidades modernas. Sukin (1996, p. 209) explica que “[...] a paisagem e o vernacular estavam representados em vias expressas, *shopping malls* e residências unifamiliares, o conjunto horizontal completo da auto mobilidade”, ou seja, a forma urbana não dispunha de um controle predominante e a dispersão caracterizava a paisagem constituída.

Até meados dos anos 60, conforme relata Sukin (1996), a paisagem urbana era, portanto, claramente dual, separada entre centralidade e subúrbio, cujos limites físicos eram facilmente identificados. No entanto, a flexibilização do capital e a descentralização industrial provocaram alterações na espacialidade, pois tal fato possibilitou o re-investimento de capital privado sobre o vernacular, dotando-o de valor cultural, o que esvai a noção de dualidade anterior. A paisagem, portanto, passa a ser manipulada e dotada de significados por meio de representações conforme os interesses do fluxo de capital, sendo o sentido de lugar, antes arraigado ao vernacular, incorporado ao mercado imobiliário e, portanto, definindo o controle sobre o uso, ocupação e apropriação do território. O poder cultural passa a reger a mobilidade e o controle nas cidades contemporâneas, atrelados a interesses econômicos.

Desse modo, a transformação da paisagem ocorre com a inserção de novas identidades culturais, seja pela apropriação de elementos naturais, pelos centros de consumo que se estabelecem ao longo de autopistas ou, ainda, o resgate de áreas históricas, como patrimônio. Para Sukin (1996), o passado serve de referência para se estabelecer novos produtos de consumo visual, seja com o intuito didático ou como meio de entretenimento, resultando na apropriação e valoração dos espaços.

Freitas (2008, p. 49), fazendo uma associação entre espaço e tempo e decodificando o conceito social de espaço, relata que:

Um dos mais significantes avanços recentes da noção de espaço, talvez seja a inclusão de aspectos sociais / culturais na construção e organização dos lugares. Segundo estas noções, o espaço não pode ser analisado ou compreendido como uma simples entidade física, separado do tempo histórico e, conseqüentemente, separado de aspectos sociais de comunidades locais e da sociedade como um todo.

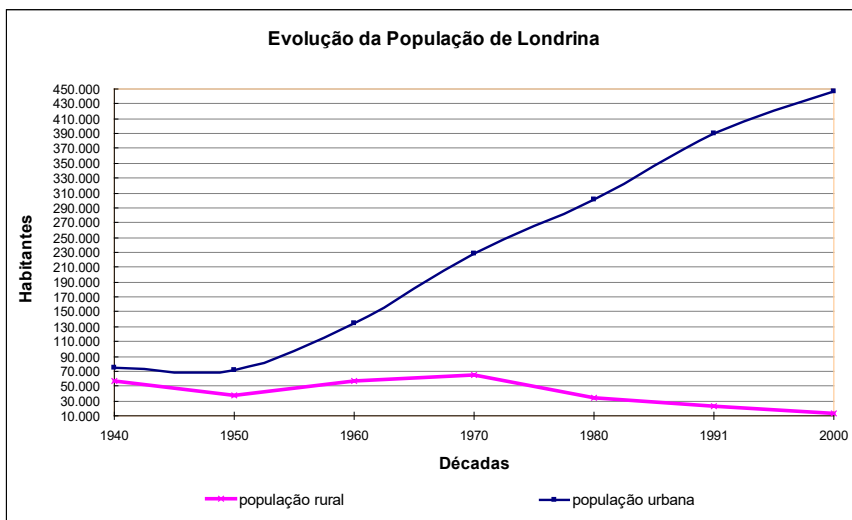
Prosseguindo na sua discussão, Freitas (2008, p. 50) observa que: “[...] a única maneira de se entender o trinômio espaço-tempo-tecnologia é através da compreensão das suas relações políticas e sociais, assim como sua realidade física e territorial.” Dessa forma, novos conceitos de espaço e tempo afetam diretamente a maneira como entendemos e interpretamos a cidade e o urbano, com importantes consequências para ideias pré-estabelecidas de região e estado nacional. Contrastando com as ideias de uma cidade aterritorial, de espaço sem fronteiras, e de cidades virtuais, estes conceitos territoriais de delimitação (regiões, estados, etc.) parecem sobreviver apenas para manter a ordem das convenções políticas e administrativas, observa Freitas (2008).

Por outro lado, conforme relata Freitas (2008), mais importante que estabelecer um único conceito para o espaço e/ou a cidade contemporânea, é reconhecer que novos elementos e aspectos fazem parte da configuração do espaço urbano. Para atuar e agir sobre este espaço, precisamos compreender as “novas regras”, os novos elementos, e a natureza da cidade contemporânea, sobre as quais as novas tecnologias apresentam grande influência, conclui o autor.

SELETIVIDADE TERRITORIAL PELAS CAMADAS SOCIAIS DE LONDRINA

Tomou-se como estudo de caso, a expansão urbana da cidade de Londrina em direção às áreas rurais, pelos setores norte e sul. A cidade de Londrina conta hoje com aproximadamente 500.000 habitantes. O processo da evolução demográfica teve uma grande ascensão principalmente a partir da década de 1960, conforme a figura 2 abaixo:

Figura 2: Evolução da população urbana e rural de Londrina entre as décadas de 1940 e 2000.



Fonte: IBGE (2000). **Elaboração:** Sandra Pantaleão (2009).

As principais causas que determinaram esse rápido crescimento foram as mudanças verificadas nas relações entre o urbano e o rural. Segundo Ferreira (2000), [...] há uma estreita vinculação entre as questões rurais e urbanas brasileiras. As considerações abaixo apresentam uma dimensão dessa problemática que, certamente é uma questão rururbana e socioambiental.

Exemplificando, Ferreira (2000, p. 140) observa que:

No território brasileiro, ocorreram grandes transformações agrícolas e agrárias nas décadas de 60 e 70 que afetaram a relação entre uso e posse da terra. A modernização agrícola, favorecendo as culturas destinadas à exportação e às agroindústrias, [...], estimulou a concentração fundiária e o aumento na utilização de maquinários agrícolas, influenciando fortemente nas relações de trabalho. Quase 30 milhões de pessoas deixaram o campo entre 1960 e 1980, acelerando o processo de urbanização e inchando metrópoles e cidades de tamanho médio entre 100 a 500 mil habitantes.

No Paraná, esse processo, guardadas as proporções, foi semelhante com rebatimento espacial localizado, principalmente, no norte do Paraná, quando cerca de 100.000 propriedades foram pulverizadas, quando da incorporação às médias e grandes propriedades. Como consequência, houve uma desestruturação rural, refletindo nas cidades onde a população buscava abrigo e trabalho.

Londrina foi um centro receptor da população rural de todo esse processo de êxodo paranaense, cuja população se estabelecia mais em cidades de porte médio. Houve um processo muito grande de evasão rural, ao mesmo tempo em que, as cidades de porte médio e grande, entre 50 a 500 mil habitantes, eram os centros receptores dessa população. O processo capitalista que desarticulava a área rural, simultaneamente, articulava a sua inserção em “novos” espaços urbanos que se expandiam para as áreas rurais, próximas às urbanas, transformando-as em áreas de residência, de loteamentos de alto nível ou áreas de “invasão” com ocupações irregulares, geralmente às margens dos corpos d’água urbanos.

A partir da década de 80, quando se iniciou um grande processo de verticalização da cidade de Londrina, agentes urbanos dinâmicos, tanto de capital local como externo, passaram a investir no mercado imobiliário. Muitos espaços urbanos periféricos de Londrina são objetos de retalhamento e investimento, tanto para a construção de *shopping center*, condomínios horizontais de luxo, paralelamente e, lado a lado, com

áreas de habitação precárias e sem infraestrutura social, mesmo para as primeiras necessidades coletivas.

Configura-se, assim, nas áreas periféricas da malha urbana de Londrina, áreas de auto-segregação espacial e rururbana, onde as fronteiras entre o urbano e o rural se diluem, formando “novas” áreas de valorização ou desvalorização espacial. O modelo anterior, cujos embasamentos teóricos se fundamentavam na idéia de que a periferia significava pobreza, carência e falta de infraestrutura social, hoje não mais se reproduz dessa forma. Isso porque a força dos empreendimentos imobiliários faz a seletividade e a segregação, elegendo determinadas áreas como nobres, de preferência, em áreas mais distantes da malha urbana consolidada e, próximas, ao ambiente rural, especialmente com resquícios de matas nativas, às drenagens rururbanas, simbolizando segurança e qualidade de vida.

Os elementos de auto-segregação, ao lado de áreas valorizadas, e em valorização que determinam um espaço privilegiado das classes média alta e alta, configurando-se como áreas altamente protegidas, inacessíveis, vigiadas, seletivas e de pouca circulação. Londrina reproduz essas características ao lado de áreas destinadas às classes média, média inferior e inferior ou carentes sob o ponto de vista socioeconômico que também se instalam ou se refugiam em áreas específicas destinadas pelo Estado, configurado por dezenas e dezenas de conjuntos habitacionais, sendo entremeados por ocupações irregulares.

Em Londrina, há aproximadamente sessenta áreas de condomínios fechados, de vários tamanhos e natureza, convivendo em uma mesma cidade, porém, em áreas segregadas, com mais de três dezenas de áreas de ocupação irregular. A utopia do planejamento e da qualidade de vida jamais se realizará no atual processo de desenvolvimento capitalista, onde as cidades, as pessoas e os objetos são meio e fim do consumo e do capital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para entender as cidades contemporâneas, é preciso, inicialmente, tentar compreender as raízes da formação socioespacial no contexto do processo de desenvolvimento brasileiro. O desenvolvimento das técnicas ao lado das ferramentas utilizadas no exercício do poder nos territórios urbanos contemporâneos, como também a articulação dos espaços rurais e urbanos, explicam muitos fatos, formas e realidades simbólicas ou reais latentes ou incrustados nas cidades contemporâneas.

Não se pode mais fragmentar as pesquisas e investigações entre o rural e o urbano, uma vez que as áreas rururbanas ou franjas apresentam-se como os espaços de transformação e reordenação territorial que denotam a complexidade característica da cidade contemporânea, especialmente no que se refere às fronteiras simbólicas de exercício do poder.

Em suma, relação entre poder e espaço é intrínseca e perpetua-se através dos tempos, moldando as cidades desde a antiguidade até a contemporaneidade. Os resultados encontrados confirmam a hipótese de que as estruturas de poder influenciam diretamente a organização e a funcionalidade dos espaços urbanos, demonstrando que as técnicas de controle podem variar, mas o conceito fundamental de poder como uma força estruturante permanece constante. Nas cidades modernas e contemporâneas esse controle é alicerçado pelos meios de produção e reprodução do capitalismo, sendo parte das ações de planejamento urbano, o que, muitas vezes, resulta na segregação socioespacial planejada.

Desse modo, o trabalho coloca em relevo a importância de entender essas dinâmicas para poder intervir de maneira eficaz na reconfiguração dos espaços urbanos em busca de cidades mais equitativas e menos segregadas, promovendo o direito à cidade.

E, por fim, pode-se concluir que o poder é exercido por meio do planejamento e controle espacial, influenciando a vida urbana de maneira profunda e muitas vezes invisível. A análise proposta sugere caminhos para futuras investigações que possam desvendar ainda mais sobre como reformular práticas urbanísticas para fomentar um desenvolvimento mais inclusivo e adaptativo.

REFERÊNCIAS

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar**: a aventura da modernidade. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

CARVALHO, Edgar de Assis. Complexidade e ética planetária. In: PENA-VEIGA, Alfredo; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do (orgs.). **O pensar complexo**: Edgar Morin e a crise da modernidade. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 1999. p. 107–118.

CUNHA, Érika Jorge Rodrigues da. **A natureza do espaço: formação e transformação dos territórios nas cidades contemporâneas**. 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

FERREIRA, Yoshiya Nakagawara. Metrópole sustentável. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 139–144, out./dez. 2000.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FREITAS, Marcello Raimundo Barbosa de. **O panoptismo no cinema: a construção do espaço através do olhar**. 2008. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Departamento de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

KOSTOF, Spiro. **The city shaped**: urban patterns and meanings through history. New York: Thames & Hudson, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: EDUFMG, 1999.

MORIN, Edgar. Por uma reforma do pensamento. In: PENA-VEIGA, Alfredo; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do (orgs.). **O pensar complexo**: Edgar Morin e a crise da modernidade. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 1999. p. 21–34.

PAILLARD, Bernard. Sociologia do presente. In: PENA-VEIGA, Alfredo; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do (orgs.). **O pensar complexo**: Edgar Morin e a crise da modernidade. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 1999. p. 129–140.

ROGER, Emilio. Uma antropologia complexa para o século XXI. In: PENA-VEIGA, Alfredo; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do (orgs.). **O pensar complexo**: Edgar Morin e a crise da modernidade. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 1999. p. 89–106.

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, p. 31–49, 2001.

SCHULZ, Sonia Hilf. **Estéticas urbanas**: da pólis grega à metrópole contemporânea. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

ZUKIN, Sharon. Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 205, 1996.

A FLEXIBILIZAÇÃO PROBATÓRIA E O ACESSO À JUSTIÇA DE TRABALHADORES RURAIS: ANÁLISE EMPÍRICA DAS DECISÕES DO TRF1 (2019-2025)

Amanda Rezende Leão¹
Lilian Silva do Amaral Suzuki²

¹Graduado em Direito pelo Centro Universitário Alfredo Nasser (UNIFAN). Docente no Instituto Goiano de Direito. Orcid: 0009-0007-5807-7237. E-mail: amandaleao.adv@gmail.com

²Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Docente na UniFasam. Orcid: 0000-0002-3329-9446. E-mail: liliansusasuzuki@gmail.com

RESUMO: O artigo analisa o standard de prova aplicado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) em ações de aposentadoria rural por idade, a partir de acórdãos de 2019 a 2025. Adota abordagem quantitativa e qualitativa, codificando as decisões em três blocos (flexibilizado, rígido e intermediário) e examinando as provas mais recorrentes. Os resultados mostram predominância do standard flexibilizado ou intermediário, revelando postura protetiva diante das limitações documentais dos trabalhadores rurais, sobretudo das mulheres. Fundamentada em doutrina processual e previdenciária e em jurisprudência consolidada, a análise demonstra que a flexibilização probatória é mecanismo de acesso à justiça e de mitigação das desigualdades de gênero no campo. Conclui-se que o tratamento da prova pelo TRF1 cumpre relevante função social, reforçando a efetividade de direitos fundamentais e a uniformização jurisprudencial no direito previdenciário.

Palavras-chave: Standard de Provas; Aposentadoria Rural por Idade; Previdência Social; Início de Prova Material, Acesso à Justiça.

INTRODUÇÃO

O direito à previdência social dos trabalhadores rurais constitui pilar fundamental da cidadania social no Brasil e uma das principais políticas públicas de proteção do trabalho agrícola. A Constituição Federal de 1988 assegurou a igualdade de direitos entre trabalhadores urbanos e rurais, estendendo-lhes a cobertura da Seguridade Social. A efetivação prática, porém, ocorreu apenas em 1991, com as Leis nº 8.212/91 e nº 8.213/91, que instituíram o Plano de Custeio e o Plano de Benefícios da Previdência Social.

Apesar dos avanços normativos, a realidade do campo brasileiro permanece marcada pela informalidade. No segundo trimestre de 2025, 37,8 % da força de trabalho estava em ocupações sem registro, chegando a mais de 55 % em estados de forte base rural, como Maranhão e Pará (IBGE, 2025). Predomina o regime de economia familiar: 77 % dos estabelecimentos agrícolas pertencem à agricultura familiar, responsável por empregar cerca de 10,1 milhões de pessoas em arranjos produtivos de subsistência e, em grande parte, sem comprovação formal de vínculo (IBGE, 2017). Para o segurado especial, a legislação dispensa o recolhimento de contribuições, mas exige comprovação do efetivo labor rural pelo período de carência, conforme orientações do INSS (2023).

Esse requisito probatório constitui um dos maiores entraves ao acesso à aposentadoria rural por idade. Auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) e análises jurisprudenciais (Brasil, TRF1, 2021) demonstram elevado índice de indeferimentos por insuficiência de provas materiais. A problemática é ainda mais severa para as mulheres, cujo trabalho no campo historicamente foi invisibilizado. Paulilo (2004) observa que a previdência incorporou tardiamente a noção de trabalhadora rural, perpetuando relações de dependência jurídica e previdenciária. Também enfrentam obstáculos aqueles que migraram para áreas urbanas e, posteriormente, buscam comprovar tempo de labor rural, situação discutida por Sposati (2013) ao analisar a mobilidade e a informalidade como barreiras de acesso a direitos sociais.

A baixa capacidade contributiva da agricultura familiar, estruturada em modelo redistributivo, aprofunda o desafio de conciliar equilíbrio financeiro e inclusão social. Maranhão e Vieira Filho (2018) destacam que a manutenção dos benefícios depende em larga medida das transferências do setor urbano, enquanto Giambiagi, Nagamine e Sidone (2024) ressaltam a tensão entre sustentabilidade fiscal e proteção de grupos vulneráveis. Mesmo diante desses limites, as últimas décadas consolidaram o reconhecimento de direitos historicamente negados, reforçando o

papel da previdência rural como instrumento de cidadania e de redução de desigualdades (Sposati, 2013).

Diante desse quadro, o presente artigo tem como objetivo examinar a prova do trabalho agrícola e sua valoração pelo Poder Judiciário, investigando em que medida a rigidez ou a flexibilização do standard probatório influencia a concessão da aposentadoria rural por idade. Para tanto, analisa 115 acórdãos proferidos pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) entre 2019 e 2025, adotando abordagem quantitativa e qualitativa. Busca-se, assim, contribuir para o debate sobre acesso à justiça, proteção social e efetividade dos direitos fundamentais no âmbito previdenciário.

METODOLOGIA

A presente pesquisa adota como fundamento metodológico a abordagem indutiva, vinculada à corrente empírica, na medida em que busca explicar como se constitui o conhecimento da realidade a partir da observação de casos concretos (GIL, 2012). Utilizou-se a técnica observacional, por meio de estudo descritivo, realizado de forma transversal e retrospectiva, tomando como corpus 115 acórdãos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), proferidos entre 2019 e 2025, relacionados a pedidos de aposentadoria rural por idade.

A escolha do TRF1 justifica-se por sua abrangência territorial — que cobre estados com expressiva atividade rural e grande número de trabalhadores enquadrados como segurados especiais — e pela relevância de sua jurisprudência para a uniformização da aplicação do direito previdenciário. A análise das decisões do TRF1 permite compreender como se consolidam, na prática, os critérios probatórios exigidos para o reconhecimento do direito à aposentadoria rural por idade, bem como identificar tendências de flexibilização ou rigidez do standard probatório.

Os acórdãos foram coletados por meio do sistema de jurisprudência do Conselho da Justiça Federal (<https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml>), utilizando-se filtros de palavras-chave, tais como: “aposentadoria rural por idade”, “prova material”, “prova testemunhal”, “standard de prova” e “início de prova material”. A coleta foi realizada manualmente e os dados foram organizados em tabelas, de forma anonimizada, em conformidade com o art. 7º, IV, da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD).

Os critérios de seleção incluíram apenas decisões que tratassem diretamente de requerimentos de aposentadoria rural por idade, com exclusão de duplicidades e de julgados em que não fosse possível identificar as variáveis estabelecidas. Após a compilação, os acórdãos foram convertidos em formato textual e processados por meio do software R (versão 4.0.2).

Foram observadas as seguintes variáveis: (i) ano da decisão; (ii) tipo de ação; (iii) sexo do apelante; (iv) standard de prova aplicado; (v) decisão e (vi) provas efetivamente acatadas. Os dados sistematizados foram submetidos a análises estatísticas descritivas e de correlação, a fim de identificar padrões de julgamento e verificar a influência das provas e demais variáveis na concessão ou não do benefício.

REFERENCIAL TEÓRICO

A aposentadoria rural por idade é um dos instrumentos mais relevantes de proteção social no Brasil. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os trabalhadores do campo passaram a ter direitos equiparados aos dos urbanos, inclusive no que se refere à previdência social. Contudo, a efetivação desses direitos só se consolidou a partir da promulgação da Lei nº 8.212/1991 e da Lei nº 8.213/1991, que disciplinaram, respectivamente, o plano de custeio e o plano de benefícios. Nesse contexto, a aposentadoria rural por idade foi regulamentada como be-

nefício devido às mulheres aos 55 anos e aos homens aos 60, desde que comprovado o exercício de atividade rural por período correspondente à carência legal (Maranhão; Vieira Filho, 2018). Essa conquista representou uma ruptura histórica com a exclusão anterior, em que a proteção previdenciária alcançava apenas parte dos trabalhadores urbanos.

O caminho até a universalização da cobertura rural foi longo e repleto de avanços e retrocessos. Beltrão, Oliveira e Pinheiro (2000) destacam que somente com a Constituição de 1988 e a Lei 8.213/91 é que as mudanças foram efetivamente implementadas, ampliando de forma significativa o acesso da população rural ao sistema (Beltrão; Oliveira; Pinheiro, 2000). Antes disso, muitos trabalhadores do campo permaneciam à margem da seguridade social, sem possibilidade de contar com renda mínima na velhice. Entretanto, mesmo após tais marcos normativos, subsistem dificuldades práticas, especialmente, relacionadas à informalidade predominante no campo e à ausência de registros documentais. Maranhão e Vieira Filho (2018) afirmam que grande parte dos agricultores produz para subsistência, sem comercializar regularmente sua produção, o que lhes dificulta comprovar a atividade rural exigida para fins de aposentadoria (Maranhão; Vieira Filho, 2018).

A Reforma da Previdência de 2019 (EC 103/2019) alterou profundamente diversos benefícios urbanos, mas preservou os requisitos da aposentadoria rural. Giambiagi, Nagamine e Sidone (2024) ressaltam que “a reforma de 2019 foi a mais ampla e profunda mudança legal desde a Constituição Federal de 1988. Entretanto, alguns pontos importantes ficaram pendentes de alteração como, por exemplo, a previdência rural” (Giambiagi; Nagamine; Sidone, 2024, p. 14). O legislador manteve a diferença de cinco anos entre homens e mulheres rurais, além da própria especificidade do regime, reconhecendo que a realidade do campo exige critérios diferenciados, sobretudo em razão da informalidade, da sazonalidade da produção e das condições de vulnerabilidade socioeconômica.

Nesse sentido, a questão probatória assume centralidade nesse cenário. O processo previdenciário rural distingue-se justamente pela dificuldade de comprovação formal do trabalho agrícola, uma vez que a exigência de vínculos empregatícios ou registros administrativos não corresponde à realidade de grande parte dos trabalhadores do campo. Beltrão, Oliveira e Pinheiro (2000) ressaltam que a inclusão efetiva do trabalhador rural na previdência social brasileira foi marcada por avanços constitucionais importantes, mas que a informalidade e a baixa formalização das atividades agrícolas sempre representaram barreiras para o acesso aos benefícios. Assim, a ausência de documentos regulares impõe uma dependência maior da atuação judicial e da interpretação probatória. Essa constatação evidencia que a rigidez probatória pode significar, na prática, a exclusão de direitos constitucionalmente garantidos, já que, como apontam os autores, mesmo após a universalização promovida pela Constituição de 1988, persistiram desigualdades estruturais que dificultam a plena fruição da proteção previdenciária no campo.

O Código de Processo Civil de 2015, ao reforçar o direito fundamental à prova (art. 369), ampliou a possibilidade de utilização de meios legítimos de comprovação. Contudo, no âmbito previdenciário, a legislação manteve a exigência de início de prova material (IPM) para a demonstração da atividade rural, ainda que esse requisito possa ser suprido pelo conjunto probatório. Rubin e Passos (2024) destacam que a interpretação restritiva do IPM deve ser evitada, sob pena de inviabilizar o acesso aos benefícios sociais. O próprio Superior Tribunal de Justiça, por meio da Súmula 149/1995, consolidou entendimento de que a prova exclusivamente testemunhal é insuficiente para comprovar tempo de serviço rural, mas admitiu que documentos simples, mesmo não contemporâneos a todo o período alegado, constituem IPM apto a ser complementado por testemunhas (STJ, Súmula 149, 1995).

A doutrina tem insistido na necessidade de se compreender a especificidade da prova previdenciária. Bastos (2024) sustenta que “os mitos

sobre o início de prova material precisam ser superados, sob pena de inviabilizar direitos constitucionais”. O julgador não pode desconsiderar a realidade do trabalhador rural, cuja trajetória laboral, muitas vezes, escapa às formalidades exigidas pelo direito urbano” (Bastos, 2024, p. 57). Essa afirmação explicita o dilema entre rigidez e flexibilização: se, de um lado, a exigência documental protege o sistema contra fraudes, de outro, pode negar direitos a quem efetivamente laborou no campo, mas não dispõe de documentação formal.

Sposati (2013) argumenta que a política de proteção social brasileira é marcada por paradoxos e contradições, pois a proteção social, política pública de forte calibre humano, carrega “marca genética que a torna um tanto distinta de outras políticas sociais. As atenções que produz constituem respostas a necessidades de dependência, fragilidade e vitimização de demanda universal porque próprias da condição humana” (Sposati, 2013, p. 654). No entanto, essas respostas são oferecidas de forma desigual, dependendo do vínculo formal de trabalho e da capacidade contributiva, o que perpetua exclusões no âmbito rural.

Essa compreensão reforça que a previdência rural por idade não pode ser analisada apenas sob a ótica contributiva ou fiscal, mas como política de combate à pobreza e de inclusão social. Giambiagi et al. (2024) enfatizam que a previdência rural não deve ser avaliada exclusivamente pelo prisma da sustentabilidade financeira, mas também por seus impactos redistributivos e pelo papel que exerce na redução da pobreza no campo (Giambiagi; Nagamine; Sidone, 2024). Esse enfoque reconhece a previdência como parte de uma estratégia mais ampla de justiça social.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos 115 acórdãos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), proferidos entre 2019 e 2025, oferece um panorama abrangente sobre a forma como o standard de prova vem sendo aplicado na conces-

são da aposentadoria rural por idade. A jurisprudência revela tensões entre a necessidade de preservar a segurança jurídica — exigindo documentos consistentes que caracterizem o início de prova material (IPM) — e a efetividade da proteção social constitucionalmente assegurada, que frequentemente exige uma leitura mais flexível diante das dificuldades probatórias enfrentadas pelos segurados especiais.

A tabela apresentada demonstra a distribuição dos 115 acórdãos selecionados aleatoriamente entre os anos de 2019 e 2025. Nota-se uma relativa constância no volume de julgados ao longo do período, com maior concentração em 2019 e 2021 (18 acórdãos cada) e redução em 2024 e 2025 (14 acórdãos cada). Ressalta-se que a escolha da amostra foi aleatória, não refletindo a totalidade das decisões do TRF1 sobre aposentadoria rural por idade, mas oferecendo um recorte representativo capaz de evidenciar padrões relevantes de julgamento. Assim, o panorama obtido permite afirmar que o tema mantém presença constante na jurisprudência do tribunal, constituindo objeto recorrente de litígio e de interpretação judicial acerca do standard probatório previdenciário. A tabela 1 apresenta frequências absolutas e relativas de todas as variáveis categóricas analisadas, distribuídas em um total de 115 acórdãos.

Tabela 1: FREQUÊNCIAS ABSOLUTAS E RELATIVAS DAS VARIÁVEIS CATEGÓRICAS

VARIÁVEL	CATEGORIAS	N=115	%
ANO DA DECISÃO	2019	18	15,7%
	2020	17	14,8%
	2021	18	15,7%
	2022	17	14,08%
	2023	17	14,08%
	2024	14	12,2%
	2025	14	12,2%
TIPO DE AÇÃO	APELAÇÃO CÍVEL	108	93,9%
	RECURSO INOMINADO CÍVEL	7	6,1%
SEXO	FEMININO	68	59,01%
	MASCULINO	47	40,09%
STANDARD DE PROVA	MISTO	45	39,01%
	FLEXIBILIZADO	43	37,4%
	RÍGIDO	27	23,5%

Elaboração: Dos autores, com dados do Conselho da Justiça Federal (2025).

A Tabela 1 apresenta os resultados obtidos a partir da análise de 115 acórdãos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, julgados entre 2019 e 2025, todos envolvendo pedidos de aposentadoria rural por idade. No que se refere ao ano de julgamento, observa-se certa estabilidade, com maior concentração em 2019 e 2021 (15,7% cada), mantendo-se níveis próximos nos demais anos. Tal constância demonstra que a controvérsia sobre a comprovação da atividade rural continua sendo questão recorrente e estrutural no âmbito previdenciário, corroborando a afirmação de Savaris (2006) de que o processo previdenciário brasileiro é eminentemente probatório e tende a reproduzir litígios de forma contínua.

Quanto ao sexo do apelante, destaca-se a predominância feminina (59%), o que se explica pela persistente invisibilidade do trabalho rural da mulher e pela dificuldade de obtenção de documentação formal. Essa realidade reforça o argumento de Maranhão e Vieira Filho (2018), segundo os quais a trajetória das trabalhadoras rurais foi marcada por

exclusão documental e pela necessidade de reconhecimento judicial de suas atividades. O predomínio feminino entre as recorrentes demonstra a importância do standard de prova flexibilizado como mecanismo de acesso à justiça, mitigando desigualdades estruturais de gênero.

A flexibilização do standard de prova no âmbito da previdência rural se justifica diante da histórica invisibilidade do trabalho feminino no campo. Como demonstra Paulilo (2004), o labor das mulheres rurais sempre foi tratado como mero auxílio ao trabalho masculino, o que resultou na ausência de registros formais em contratos, notas fiscais ou vínculos trabalhistas. Essa exclusão documental produziu obstáculos estruturais ao acesso das mulheres à previdência social, exigindo que o Poder Judiciário adote critérios probatórios adaptados à realidade específica do meio rural.

Sendo assim, Maranhão e Vieira Filho (2018) ressaltam que a previdência rural brasileira foi marcada pela dificuldade de reconhecimento da atividade feminina, uma vez que os documentos oficiais — como contratos de propriedade ou registros sindicais — ficavam majoritariamente em nome dos homens. Assim, a exigência de um standard de prova rígido tenderia a perpetuar desigualdades de gênero, inviabilizando o acesso das mulheres a direitos previdenciários. A adoção de um padrão probatório mais flexível, que admite a combinação de documentos mínimos com prova testemunhal idônea, busca corrigir essas assimetrias e assegurar que a justiça leve em conta a realidade social concreta.

Do ponto de vista dos direitos fundamentais, Sarlet (2012) defende que a igualdade material exige tratamento jurídico diferenciado para grupos em situação de vulnerabilidade. Fraser (2001) enfatiza que a justiça não se limita à redistribuição econômica, mas envolve também o reconhecimento de identidades sociais historicamente invisibilizadas. Ao flexibilizar o standard de prova para trabalhadoras rurais, o Judiciário promove não apenas a inclusão previdenciária, mas também o

reconhecimento social do trabalho feminino. Ou seja, a prova deve ser compreendida não apenas como instrumento técnico de reconstrução dos fatos, mas como meio de assegurar decisões justas em contextos de desigualdade estrutural.

Em relação ao tipo de ação, a ampla predominância das apelações cíveis (93,9%) frente aos recursos inominados (6,1%) revela a centralidade da segunda instância no processo de uniformização jurisprudencial previdenciária. A ampla predominância das apelações cíveis frente aos recursos inominados revela a centralidade da segunda instância no processo de uniformização jurisprudencial previdenciária. Isso se explica pelo papel institucional dos Tribunais Regionais Federais, que, como observa Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2018), têm a função de reexaminar decisões de primeira instância e estabelecer diretrizes interpretativas que orientam a aplicação do direito. Portanto, a apelação é o recurso por excelência do processo civil, pois permite o reexame integral da matéria fática e jurídica, possibilitando ao tribunal consolidar entendimentos e reduzir discrepâncias decisórias.

No campo previdenciário, essa função se torna ainda mais relevante, visto que, como assinala Savaris (2006), a uniformização da jurisprudência é condição necessária para assegurar isonomia no reconhecimento de direitos sociais, especialmente diante da multiplicidade de demandas sobre prova de labor rural, carência e enquadramento legal. Assim, o predomínio das apelações cíveis reforça o papel estratégico da segunda instância como espaço de produção de precedentes e de mitigação de desigualdades interpretativas, aproximando a prática judicial do ideal de segurança jurídica e de efetividade dos direitos previdenciários.

A variável tipo de benefício evidencia que todos os processos analisados tratavam especificamente de aposentadoria rural por idade, prevista no art. 48, §1º, da Lei nº 8.213/1991. Essa uniformidade metodológica garante maior precisão à análise sobre os standards de prova. O art. 55,

§3º, da mesma lei condiciona a aceitação da prova exclusivamente testemunhal, exigindo início de prova material. Entretanto, a jurisprudência analisada demonstra que a aplicação desse dispositivo não ocorre de forma homogênea, refletindo debates teóricos mais amplos sobre o tema.

O standard de prova aplicado foi identificado em três blocos: flexibilizado (37,4%), rígido/negado (23,5%) e misto/intermediário (39,1%). O predomínio do standard flexibilizado ou intermediário indica que o TRF1 reconhece as limitações estruturais de documentação do trabalhador rural e, conseqüentemente, adota postura mais protetiva. O standard *de prova* consiste em um critério de suficiência que orienta o julgador sobre quando determinado fato pode ser considerado comprovado no processo (Castro, 2020). Trata-se de um parâmetro que, longe de ser absoluto, é construído a partir da confiabilidade dos elementos probatórios apresentados e da realidade social subjacente.

Na pesquisa realizada, verificou-se que o TRF1 aplicou o standard de prova em três blocos: flexibilizado, rígido e intermediário. O predomínio do standard flexibilizado ou intermediário demonstra a percepção de que, em matéria previdenciária rural, a rigidez documental pode inviabilizar o acesso a direitos fundamentais. Theodoro Júnior (2015) destaca que a prova deve ser interpretada como instrumento de efetividade processual, servindo ao convencimento do juiz sem se desligar das peculiaridades do caso concreto.

No campo previdenciário, Delgado (2017) observa que a comprovação da atividade rural enfrenta obstáculos históricos, dada a informalidade e a ausência de registros formais, especialmente no trabalho familiar. Nessas situações, exigir um standard rígido equivaleria a negar o próprio direito material, em afronta ao princípio da proteção social. Nery e Nery (2016), ao tratarem do processo civil, enfatizam que o juiz deve valorar a prova de modo a garantir a realização do direito material, o que implica calibrar o nível de exigência probatória segundo as condi-

ções reais das partes. Mitidiero (2018) reforça que a atividade jurisdicional não pode se afastar da função de garantir acesso à justiça, devendo o standard de prova dialogar com os princípios constitucionais e com a função social do processo.

Taruffo (2005) destaca que o standard de prova deve ser calibrado em função da gravidade das consequências da decisão e que o excesso de formalismo probatório pode levar à denegação material de justiça. Assim, a opção do TRF1 pela flexibilização ou pela adoção de standards mistos reflete o reconhecimento de que a rigidez documental, em tais casos, significaria inviabilizar o acesso ao benefício constitucionalmente assegurado.

No plano jurisprudencial, a Súmula 149 do STJ estabelece que a prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola. Contudo, a análise empírica demonstra que o TRF1 tem relativizado essa orientação, admitindo documentos simples ou de terceiros como início de prova material. Essa prática dialoga com a doutrina de Fredie Didier Jr. (2019), para quem a prova deve ser interpretada em consonância com os princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, de modo a evitar que a forma se sobreponha ao conteúdo da proteção de direitos.

A análise da decisão final mostra que 52,2% dos acórdãos foram julgados procedentes, 30,4% improcedentes, 7% parcialmente procedentes, 7% extintos sem resolução de mérito e 3,5% anulados. O índice elevado de procedência reforça a centralidade da prova testemunhal e das certidões como instrumentos de flexibilização. Rubin e Passos (2024) defendem que a adoção de uma postura mais protetiva pelos tribunais é fundamental para concretizar a justiça social em matéria previdenciária, evitando que segurados especiais sejam prejudicados por barreiras burocráticas.

Por fim, o exame das provas apresentadas nas decisões procedentes indica a predominância da prova testemunhal (27 ocorrências, 13,5%),

seguida por certidões diversas (7 ocorrências, 3,5%), CTPS (6 ocorrências, 2%) e declarações de sindicato rural (4 ocorrências, 2%). A categoria “outras provas”, com 156 ocorrências (79%), reforça a pluralidade documental aceita pelos julgadores, abrangendo CNIS, fotos, contratos e certificados de cursos. Essa prática confirma a observação de Theodoro Júnior (2015), de que “a prova deve ser considerada em seu conjunto, não se podendo privilegiar isoladamente um único elemento” (Theodoro Júnior, 2015, p. 623). Nesse sentido, Nery e Nery (2016) ressaltam que o livre convencimento motivado exige do magistrado a apreciação crítica de todos os elementos de convicção produzidos nos autos, sem hierarquização apriorística das provas. Especificamente no âmbito previdenciário, Delgado (2017) reforça que a diversidade documental deve ser compreendida como reflexo da realidade social dos trabalhadores rurais, e que a rigidez probatória compromete a função protetiva do processo, concebido para assegurar a efetividade dos direitos sociais.

Portanto, os casos em que a prova foi avaliada de forma flexibilizada — isto é, quando documentos simples ou mesmo frágeis foram corroborados por testemunhas idôneas — resultaram majoritariamente em provimento. Em contrapartida, quando prevaleceu a exigência de rigidez documental, as decisões foram predominantemente de improcedência. Essa constatação confirma a hipótese da pesquisa de que a flexibilização do *standard* aumenta a taxa de procedência, ao passo que a rigidez funciona como barreira ao reconhecimento do direito, é possível observar isso nos trechos dos julgados a seguir:

O início de prova material, ainda que constituído por documentos esparsos, aliado à robusta prova testemunhal, autoriza o reconhecimento da atividade rural em regime de economia familiar, de modo a viabilizar a concessão da aposentadoria por idade rural. A interpretação deve ser orientada pela proteção social e pela dificuldade de documentação formal no meio campesino. (TRF1, AC 1017277-56.2019.4.01.9999, Rel. Des. Fed. João Batista Moreira, julgado em 2019).

A jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça e desta Corte admite que o início de prova material, corroborado por testemunhos idôneos, supre a ausência de registros contínuos, em razão da peculiaridade do trabalho agrícola em regime de subsistência. Impõe-se, assim, a concessão do benefício, em atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana. (TRF1, AC 1017976-13.2020.4.01.9999, Rel. Des. Fed. Ângela Catão, julgado em 2020).

Não se pode exigir do trabalhador rural a mesma robustez documental que se demanda dos segurados urbanos, sob pena de inviabilizar o acesso a um direito constitucionalmente assegurado. A flexibilização do standard probatório, nesse contexto, mostra-se medida necessária à efetivação da justiça social. (TRF1, AC 1018510-20.2021.4.01.9999, Rel. Des. Fed. Kassio Nunes Marques, julgado em 2021).

A teoria da prova desenvolvida por Taruffo (1992) contribui para compreender a importância da flexibilização no processo previdenciário. Para o autor, a atividade probatória deve ser entendida como um procedimento racional de reconstrução dos fatos, no qual o julgador busca a verdade possível a partir do conjunto de elementos disponíveis (Taruffo, 1992). Nesse sentido, exigir documentação plena em contextos de informalidade, como ocorre com frequência no trabalho rural, significa afastar-se da função epistemológica da prova. Como afirma o autor, “a prova não é um rito formal, mas o caminho para a verdade processual” (Taruffo, 2010, p. 45), ideia que legitima a aceitação de documentos fragmentários corroborados por testemunhas nos acórdãos analisados.

Aury Lopes Jr. também oferece uma leitura crítica do standard probatório ao defender que sua função é compatibilizar segurança jurídica com proteção de direitos fundamentais. O autor observa que a fixação de standards rígidos sem considerar a condição de vulnerabilidade dos envolvidos pode levar a injustiças materiais (Lopes Jr., 2022). Essa perspectiva dialoga com o princípio *pro misero*, aplicado na jurisprudência previdenciária, segundo o qual, diante da dúvida razoável, a decisão deve favorecer o segurado especial. Em paralelo à lógica penal do *in dubio pro*

reo, Lopes Jr. (2021) sublinha que os standards probatórios são construções político-jurídicas, devendo ser manejados de forma proporcional e socialmente adequada.

Portanto, os dados confirmam a dificuldade estrutural enfrentada pelos trabalhadores rurais para produzir provas documentais regulares. Como assinalam Castro e Lazzari (2022), o processo previdenciário caracteriza-se por uma acentuada dimensão probatória, dado que grande parte dos segurados especiais desenvolve atividades em regime de economia familiar, sem registros formais. A exigência de prova documental plena, nesses casos, acaba por excluir segurados que efetivamente exerceram atividade rural, mas não possuem meios de comprovação regular. Nos casos de improcedência, observou-se que as decisões se apoiaram quase sempre na ausência de documentos minimamente idôneos, mesmo quando havia testemunhas corroborando a atividade. Já nas decisões de procedência, percebe-se uma postura hermenêutica alinhada ao princípio *pro misero*, que orienta o julgador a interpretar as provas de modo favorável ao segurado em contextos de dúvida razoável, conforme destacam os próprios autores ao reconhecerem o caráter protetivo do direito previdenciário, como é possível observar nos trechos das decisões apresentadas abaixo:

A ausência de início de prova material contemporânea ao período de carência, apta a demonstrar o exercício da atividade rurícola, impede o reconhecimento do tempo de serviço alegado. A prova exclusivamente testemunhal não é suficiente, conforme entendimento sedimentado na Súmula 149 do STJ. (TRF1, AC 1003196-05.2019.4.01.9999, Rel. Des. Fed. Ney Bello, julgado em 2019).

Não se mostra possível o deferimento do benefício quando os documentos juntados dizem respeito a vínculos urbanos do cônjuge, sem que haja comprovação mínima da atividade rural da autora. O standard probatório deve ser aplicado de forma rigorosa para resguardar o equilíbrio atuarial do sistema previdenciário. (TRF1, AC 1005633-19.2019.4.01.9999, Rel. Des. Fed. Jirair Aram Meguerian, julgado em 2019).

Inexistindo início de prova material idôneo, capaz de ser corroborado por testemunhas, a improcedência do pedido é medida que se impõe. A flexibilização do standard de prova, em hipóteses como a presente, implicaria afronta ao texto legal e à jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça. (TRF1, AC 1003632-90.2021.4.01.9999, Rel. Des. Fed. Carlos Moreira Alves, julgado em 2021).

No que se refere à fundamentação jurídica empregada nos votos, observou-se recorrência a dispositivos constitucionais — como o art. 201 da Constituição Federal, que assegura a cobertura previdenciária — e ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF). Muitos acórdãos também recorreram ao argumento da função social da previdência, reforçando que o benefício rural por idade não deve ser interpretado exclusivamente sob o prisma contributivo, mas como instrumento de justiça social e de combate à pobreza. Essa perspectiva é corroborada por Rodrigues (2015), que entende a previdência como direito da personalidade, voltado a garantir condições mínimas de existência digna diante de situações de vulnerabilidade.

Os dados relativos à extinção sem julgamento de mérito revelam uma dimensão processual importante: em tais situações, o segurado sequer conseguiu superar os requisitos iniciais de admissibilidade, muitas vezes por ausência de prova mínima. Esse achado sugere a necessidade de reforçar a orientação administrativa no INSS, no sentido de instruir corretamente os processos já na fase administrativa, evitando a judicialização de pedidos fadados à extinção.

A presença de sentenças anuladas também é indicativa de falhas no processamento ou na apreciação probatória, o que gera retrabalho e demora no tempo de resposta ao segurado. Tal constatação remete à discussão sobre a eficiência do processo previdenciário e a necessidade de capacitação dos magistrados e servidores na análise de demandas dessa natureza, especialmente considerando o contexto de hipossuficiência técnica da maioria dos requerentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos 115 acórdãos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), proferidos entre 2019 e 2025, confirma que o standard de prova desempenha papel decisivo na concessão da aposentadoria rural por idade. Observou-se que a flexibilização do standard probatório aumenta de forma consistente a taxa de procedência, sobretudo quando o início de prova material (IPM) é corroborado por prova testemunhal. Por outro lado, quando ausente o IPM ou quando prevaleceu postura rígida do colegiado, as decisões majoritariamente resultaram em improcedência, muitas vezes com menção expressa à Súmula 149 do STJ.

Entre os documentos aceitos como início de prova material destacam-se as certidões públicas com indicação de profissão rurícola, blocos de notas de produtor, contratos de arrendamento e declarações emitidas por sindicatos, ainda que não contemporâneos a todo o período da carência. Em contraste, declarações unilaterais sem fé pública, documentos genéricos ou registros sem contemporaneidade mínima foram sistematicamente rejeitados pelo TRF1. Essa prática reforça a interpretação mitigada do art. 55, §3º, da Lei 8.213/91, que veda prova exclusivamente testemunhal, mas admite documentos parciais ou indiretos, desde que reforçados por testemunhas idôneas, em consonância com o Tema 1007/STJ.

Outro achado relevante foi a presença do princípio *pro misero* na interpretação dos julgados. Ainda que raramente expresso de forma literal, ele se manifesta como pano de fundo hermenêutico, permitindo que, diante de dúvidas razoáveis, a decisão seja proferida em favor do segurado especial. Esse aspecto é particularmente sensível no caso das mulheres rurais, que representaram maioria dos apelantes na amostra, mas também enfrentaram maior frequência de extinções ou indeferimentos por ausência de documentação em nome próprio, reflexo da histórica invisibilidade do trabalho feminino no campo.

A fundamentação jurídica mais recorrente, fundamentou-se no art. 55, §3º, da Lei 8.213/91, na Súmula 149/STJ e no Tema 1007/STJ, frequentemente articulados com princípios constitucionais, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e a função social da previdência (art. 201, CF). Essa conjugação de fundamentos normativos e princípios lógicos revela o esforço da jurisprudência em equilibrar, de um lado, a segurança jurídica e a prevenção de fraudes e, de outro, a efetividade da proteção social constitucionalmente garantida.

Do ponto de vista prático, os resultados sugerem três implicações principais: (i) a advocacia previdenciária deve orientar os segurados a reunir documentos mínimos, ainda que simples, capazes de servir como IPM; (ii) o INSS precisa aprimorar a fase administrativa, instruindo adequadamente os processos para reduzir indeferimentos automáticos e judicializações desnecessárias; e (iii) o Judiciário deve reforçar a capacitação de magistrados e servidores quanto às peculiaridades do trabalho rural, evitando exigências probatórias incompatíveis com a realidade do campo.

Nesse sentido, a jurisprudência do TRF1 revela que a flexibilização responsável do standard de prova é essencial para garantir o acesso dos trabalhadores rurais à previdência social, em consonância com a Constituição de 1988 e com o papel redistributivo da seguridade social.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Trajetórias da desigualdade:** como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BASTOS, Celso. **Prova previdenciária:** mitos e realidades. São Paulo: Saraiva, 2024.

BELTRÃO, Ivan; OLIVEIRA, Carlos; PINHEIRO, José. **Previdência rural:** trajetória e desafios. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2000.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; PINHEIRO, Sonoê Sugahara. A população rural e a previdência social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais. **Texto para Discussão**, n. 759. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2387>. Acesso em: 8 set. 2025.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. **Código de Processo Civil: Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.html. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212.htm. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213.htm. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 149. Diário da Justiça, Brasília, DF, 1995. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portallp/Paginas/Sumulas/STJ-Sumula-149.aspx>. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AC 1003196-05.2019.4.01.9999**. Rel. Des. Fed. Ney Bello. Julgado em 2019. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml>. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AC 1003632-90.2021.4.01.9999**. Rel. Des. Fed. Carlos Moreira Alves. Julgado em 2021. Disponível em: <https://juris.trf1.jus.br>. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AC 1005633-19.2019.4.01.9999**. Rel. Des. Fed. Jirair Aram Meguerian. Julgado em 2019. Disponível em: <https://juris.trf1.jus.br>. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AC 1017277-56.2019.4.01.9999**. Rel. Des. Fed. João Batista Moreira. Julgado em 2019. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml>. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AC 1017976-13.2020.4.01.9999**. Rel. Des. Fed. Ângela Catão. Julgado em 2020. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml>. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AC 1018510-20.2021.4.01.9999**. Rel. Des. Fed. Kassio Nunes Marques. Julgado em 2021. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml>. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1). **Acórdãos sobre aposentadoria rural por idade**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://juris.trf1.jus.br>. Acesso em: 10 set. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2022.

CASTRO, Cássio Benvenuti de. A prova pericial como standard (lendo um ensaio de Danilo Knijnik). **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, ano 6, n. 4, p. 655–677, 2020. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/4/2020_04_0655_0677.pdf. Acesso em: 8 set. 2025.

DELGADO, Michele Godinho. **Previdência social: direitos fundamentais e prova**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento**. 21. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 63, p. 7–20, 2001. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/1282>. Acesso em: 8 set. 2025.

FRASER, Nancy. Contradições entre capital e cuidado. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 114, p. 11–32, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/6975>. Acesso em: 8 set. 2025.

GIAMBIAGI, Fábio; NAGAMINE, Regina; SIDONE, Otávio. **Reforma da previdência no Brasil: limites e perspectivas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2024.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017**: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua**: informalidade no mercado de trabalho – 2º trimestre de 2025. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **Aposentadoria por idade rural**: regras e requisitos. Brasília, DF: INSS, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inss>. Acesso em: 10 set. 2025.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARANHÃO, Ricardo Lira de Araújo; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Previdência rural no Brasil. **Texto para Discussão**, n. 2404. Brasília, DF: Ipea, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/90cceb-37-f1dd-42aa-b37f-c775cc324bff/content>. Acesso em: 10 set. 2025.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil**: teoria geral do processo. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MITIDIERO, Daniel. **Precedentes obrigatórios**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

PAULILO, Maria Inês. Trabalho familiar e gênero: a contribuição das mulheres. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 2, p. 229–252, 2004. DOI: 10.1590/S0104-026X2004000200002. Acesso em: 10 set. 2025.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RODRIGUES, Ricardo Lobo. Direito previdenciário como direito da personalidade. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 67, p. 201–230, 2015. Disponível em: <https://revistadireito.ufmg.br>. Acesso em: 8 set. 2025.

RUBIN, Rodrigo; PASSOS, Fábio. **Prova e processo previdenciário**: desafios e perspectivas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito processual previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção social: paradoxos e desafios. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 653–670, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/WcYSGg6ys8ZbQfLwf9zCtkn>. Acesso em: 10 set. 2025.

TARUFFO, Michele. **La prova dei fatti giuridici**. Milano: Giuffrè, 2005.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Fiscalização de benefícios rurais**: relatório de auditoria operacional. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2025.

EDUCAÇÃO PATRIMONIAL: ELO ENTRE O PASSADO E O FUTURO NA GARANTIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL PELAS FUTURAS GERAÇÕES

Sandra Catharinne Pantaleão Resende¹

Paulo Afonso Tavares²

Luana Rodrigues Tomazett³

Ana Clara Aires Spadeto⁴

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela UnB, pesquisadora CNPq, docente dos cursos de Arquitetura e Urbanismo da UEG e da PUC Goiás e dos programas de Pós-graduação em História e Desenvolvimento e Planejamento Territorial da PUC Goiás. E-mail: sandra.resende@ueg.br

Doutorando em História pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestre em Ciências da Religião e mestrando em Desenvolvimento e Planejamento Territorial pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC GOIÁS). Graduado em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo (PUC Goiás) e Filosofia (Instituto de Filosofia e Teologia de Goiás – IFITEG) e graduando em Direito pelo Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA). E-mail: jor.pauloafonso@gmail.com

Arquiteta e Urbanista. Mestranda em Desenvolvimento e Planejamento Territorial pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC GOIÁS). Bolsista CAPES. E-mail: luanatomazett@gmail.com

Arquiteta e Urbanista. Mestranda em História pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC GOIÁS). Bolsista FAPEG. E-mail: aninhaspadeto@gmail.com

Resumo: Este capítulo investiga o conceito de educação patrimonial como uma estratégia essencial para a preservação do patrimônio cultural, tanto material quanto imaterial. Aborda-se a evolução histórica do conceito de patrimônio, destacando transformações significativas desde as práticas aristocráticas e privadas para uma percepção mais inclusiva e coletiva, especialmente após influências marcantes como a Revolução Francesa e a Industrial. A metodologia empregada neste estudo consiste em uma revisão bibliográfica detalhada, onde se exploram as contribuições de teóricos sobre patrimônio cultural, complementada por análises de documentos que moldaram as práticas de preservação ao longo do tempo. As considerações finais enfatizam a importância da educação patrimonial incorporada aos currículos escolares como um meio de promover uma relação mais íntima e responsável dos indivíduos com seu patrimônio cultural. Argumenta-se que essa abordagem não apenas educa sobre a importância da preservação, mas também fortalece laços comunitários e a identidade cultural coletiva, assegurando que as futuras gerações mantenham a valorização e proteção desse legado.

Palavras-chave: Educação Patrimonial; Patrimônio Cultural; Herança Cultural; Políticas de Patrimônio

INTRODUÇÃO

O patrimônio cultural é a fonte primária de conhecimento e enriquecimento individual e coletivo para a educação patrimonial. Essa educação busca desenvolver uma consciência coletiva sobre a importância do patrimônio cultural, promovendo seu conhecimento, valorização, preservação e difusão, mantendo viva as tradições e saberes da sociedade bem como salvaguardar seus artefatos.

Com esse objetivo, este capítulo busca, em três tópicos, conceituar o desenvolvimento do termo patrimônio cultural e sua evolução por meio de discussões e documentos de instituições internacionais ao longo das últimas décadas. Por fim, visa responder o que é a educação patrimonial e sua importância para a formação de indivíduos comprometidos com a preservação dos patrimônios materiais e imateriais de suas comunidades.

O capítulo foi elaborado por meio de pesquisa bibliográfica, utilizando os principais teóricos que discutem patrimônio cultural e educação patrimonial, contribuindo para debates sobre o tema e proporcionando reflexões sobre sua proteção pelas futuras gerações.

PATRIMÔNIO CULTURAL

A palavra patrimônio é oriunda de dois termos latinos: *pater*, que significa pai, e *munus*, que significa dever. Referia-se aos bens de direito do pai de família, que seriam herdados pelos seus filhos, sentido que ainda hoje é preservado.

Para Choay (2001), o patrimônio é destinado ao usufruto de uma comunidade global. É constituído pela contínua acumulação de uma diversidade de objetos unidos por seu passado comum, incluindo obras e obras-primas das belas-artes e das artes aplicadas, além de trabalhos e produtos de todos os campos do conhecimento e habilidades humanas.

O conceito de patrimônio tem sua origem na sociedade romana, onde seu significado estava ligado ao âmbito privado, referindo-se aos bens imóveis e até mesmo à própria família. O patrimônio era patriarcal e privativo da aristocracia. Com o advento do cristianismo e sua difusão, o conceito de patrimônio foi ampliado, acrescentando-se o valor simbólico e religioso. Com a criação dos Estados nacionais e a consolidação da ideia de que um conjunto de cidadãos deveria compartilhar a mesma língua e território, o significado de patrimônio foi alterado: passou de privado para coletivo, tornando-se um bem de um povo (Funari; Pelegrini, 2006).

Tanto para Choay (2001) quanto para Le Goff (2005), é com a Revolução Francesa em 1789 que ocorre uma mudança de atitude, com a instituição dos chamados bens da nação. Esses bens incluem edifícios, monumentos, obras de arte e outros tipos de bens móveis que possuíam valores patrióticos e rememoravam a história francesa.

A Revolução Industrial, que também se inicia no século XVIII, é outro fator decisivo para a criação de um regime de proteção aos monumentos históricos. Nesse sentido, Choay (2001) destaca:

O advento da era industrial como processo de transformação – mas também de degradação – do meio ambiente contribuiu (...) para inverter a hierarquia dos valores atribuídos aos monumentos históricos e privilegiar, pela primeira vez, os valores da sensibilidade, principalmente estéticos. (...) Como processo irremediável, a industrialização do mundo contribuiu, por um lado, para generalizar e acelerar o estabelecimento de leis visando à proteção do monumento histórico e, por outro, para fazer da restauração uma disciplina integral, que acompanha os progressos da história da arte (Choay, 2001, p. 127).

Com essas mudanças, ocorreu uma aceleração na história, que Pierre Nora (1993) aponta como um processo de incessante desatualização e destruição das bases materiais do presente. Esse processo produz um sentimento de perda de identidade e a necessidade de criação de “lugares de memória”, que seriam espaços para a preservação de uma memória em vias de desagregação.

Museus, arquivos, cemitérios e coleções, festas, aniversários, tratados, processos verbais, monumentos, santuários, associações, são os marcos testemunhas de uma outra era, das ilusões de eternidade (...). Os lugares de memória nascem e vivem do sentimento que não há memória espontânea, que é preciso criar arquivos, que é preciso manter aniversários, organizar celebrações, pronunciar elogios fúnebres, notoriar atas, porque essas operações não são naturais (...). Sem vigilância comemorativa, a história depressa os varreria (Nora, 1993, p. 13).

A memória é a capacidade humana de guardar informações sobre eventos passados. Porém, também passou a designar alguns repositórios inumanos, como a memória de um computador, de um celular ou de uma instituição. São esses repositórios externos que Nora (1993) classifica como lugares de memória. É importante atentar ao fato de que, se algo existiu no passado, não permanece o mesmo no presente. Um exemplo é um prédio edificado no século XIX que ainda existe: ele não é mais o mesmo de quando foi edificado, pois uma série de modificações e novas camadas de significações foram dadas a ele.

Os lugares de memória são resultados de escolhas, que podem ter sido feitas de forma consciente ou não, sobre o que preservar e o que esquecer. Nesse mesmo sentido, Le Goff (2005, p. 535) afirma que todo documento (registro do passado) é um monumento, na medida em que ele só existe porque alguém escolheu preservá-lo.

A partir dessas definições, podemos entender que o patrimônio é um registro de uma versão do passado que grupos específicos de pessoas ou classes decidiram preservar. A proteção desses bens pelo poder público está relacionada com esse entendimento. Isso fica bastante evidente quando analisamos os bens preservados a partir do século XVIII: edifícios, monumentos ou bens móveis, como esculturas e pinturas, que representavam a produção de uma classe artística. Essa abordagem perdura até o século XX, quando teóricos da História da Arte, como Alois Riegl e Carlo Argan, começam a questionar a equiparação do valor histórico e documental ao valor artístico, e a crítica de que o valor é uma instância relativa: “valioso para quem?” (Forner, 2014).

Essas noções passaram a ter maior desenvoltura a partir do século XX, inclusive no Brasil. O primeiro projeto nacional de preservação patrimonial, contemplado pelo Decreto-Lei nº 25 de 1937, já trazia a necessidade de preservação da “arte popular” e dos “monumentos naturais, sítios e paisagens” (Brasil, 1937). Mesmo assim, os bens materiais, como imóveis e móveis, continuaram sendo o foco da política preservacionista praticada no Brasil, especialmente através do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Uma mudança ainda maior em nível internacional aconteceu na década de 1970, com a IV Assembleia Geral do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS), ligada à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Essa assembleia, que ocorreu em 1975, discutiu a necessidade de preservação de pequenos centros históricos em todos os seus aspectos. Conforme Froner (2014, p. 38), “pela primeira vez, não se olha apenas para a materialidade do Patrimônio, para a estrutura dos complexos arquitetônicos ou sítios arqueológicos: a maior preocupação exposta está voltada para a população que vive no entorno ou no próprio centro histórico”. Já Castriota (2007, p. 16), em relação ao patrimônio arquitetônico, afirma que “a sua concepção inicial, muito presa ainda à ideia tradicional de monumento histórico único, vai sendo ampliada: (...) aos critérios estilísticos e históricos vão se juntando outros, como a preocupação com o entorno, a ambiência e o significado”.

É nesse contexto que se cria, no Brasil, o Programa de Cidades Históricas, a primeira iniciativa do Governo Federal com o objetivo de recuperar o patrimônio cultural urbano e promover o desenvolvimento econômico local, estimulado principalmente pelo turismo cultural (Correa, 2016). Em 1975, cria-se o Centro Nacional de Referência Cultural, que “se voltava para o referenciamento da cultura ‘viva’, sobretudo daquela enraizada no fazer popular, como forma de tornar mais ‘nacional’ e mais ‘plural’ a representação da cultura brasileira” (Fonseca, 1996, p. 156). Um

dos principais acontecimentos desse período foi, em 1986, o tombamento do Terreiro Casa Branca, também conhecido como *Ilê Axé Iyá Nassô Oká*. Ele é considerado a primeira casa de Candomblé, não só de Salvador, na Bahia, mas também do Brasil.

Em 1988, a Constituição Federal do Brasil trouxe uma conceituação de patrimônio ampliada e flexível, abrangendo tanto as esferas material quanto imaterial:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (Brasil, 1988, n.p.).

Com a Constituição Federal de 1988, as políticas de pesquisa e registro do patrimônio imaterial ou intangível, que incluem expressões, conhecimentos e técnicas, assumiram protagonismo no cenário preservacionista. Ainda há um longo caminho a ser percorrido para que todos os grupos da população brasileira sejam de fato representados pelo patrimônio nacional.

DOCUMENTOS SOBRE PATRIMÔNIO CULTURAL

O conceito de patrimônio cultural não se desenvolveu fora do contexto da prática de preservação. Ele foi materializado a partir de conceituações teóricas e metodológicas, surgidas das demandas profissionais ao longo do tempo.

Para Choay (2001, p. 145), no século XX, houve uma mudança de atitude em relação aos bens históricos: “a ação dos defensores do patrimônio só podia ser eficaz assumindo duas formas específicas e complementares: uma legislação protetora e uma disciplina de conservação”.

A Inglaterra e a França foram os primeiros países a realizar a preservação patrimonial de monumentos históricos. A França promulgou, em 1887, a primeira lei sobre monumentos históricos. No entanto, antes disso, já havia iniciativas de inventariação de bens históricos franceses. Em 1830, foi criado o cargo de Inspetor de Monumentos Históricos, e, sete anos depois, a Comissão dos Monumentos Históricos, com o objetivo de inventariar e determinar o tombamento de edifícios e monumentos na França. Entretanto,

querer e saber “tombar” monumentos é uma coisa. Saber conservá-los fisicamente e restaurá-los é algo que se baseia em outros tipos de conhecimento. Isso requer uma prática específica e pessoas especializadas, os “arquitetos dos monumentos históricos”, que o século XIX precisou inventar (Choay, 2001, p. 149).

Mesmo que a prática da conservação e restauração de edifícios já ocorresse no ocidente desde o Renascimento, foi a partir do século XIX que a profissão passou a ter uma “conotação cultural, baseada no conhecimento histórico e em análises formais, com maior rigor e método nos procedimentos” (Kühl, 2007, p. 112).

Para realizar a documentação e a conservação dos bens edificados, era necessário contar com uma mão de obra especializada e qualificada para a tarefa, principalmente arquitetos e operários. No entanto, não era fácil encontrar esses profissionais com as qualificações necessárias para exercer essas atividades, especialmente especialistas em edifícios medievais, que na época eram considerados menos importantes do que os do período da Antiguidade Clássica. Também era preciso definir as diretrizes para a realização de inventários que embasariam as próximas intervenções.

São os arquitetos, historiadores da arte e intelectuais que realizaram os serviços de preservação patrimonial no primeiro momento na França. Os trabalhos feitos por esses profissionais consolidaram-se como documentos normativos para os futuros projetos.

No ano de 1849 foi elaborada uma instrução técnica para os edifícios diocesanos. Nela foram recomendadas manutenções periódicas, para evitar as restaurações, e foram expostas questões práticas, tais como: as técnicas construtivas medievais; o modo de se fazer o levantamento métrico, de analisar e verificar as causas mais comuns de degradação; orientações sobre os andaimes, sobre as maneiras de talhar pedras e de fazer rejuntas; e também, e principalmente, indicações de como restaurar um edifício. Foi um texto fundamental, que funcionou por longo período como manual prático e referência básica, gozando de grande prestígio junto aos profissionais que trabalhavam na restauração (Kühl, 2007, p. 131–132).

Foi no século XIX que iniciou o desenvolvimento da profissionalização das atividades relacionadas à preservação patrimonial. No entanto, as elaborações das principais normas e recomendações para a preservação patrimonial ocorreram ao longo do século XX, relacionando o antigo com o novo, uma vez que a modernização e o crescimento das cidades demarcaram demolições de partes das cidades e preservação de excepcionalidades.

A Carta de Atenas, elaborada em 1931 durante a Conferência Internacional de Atenas sobre a Proteção dos Monumentos Artísticos e Históricos, é um marco do movimento de preservação patrimonial. O documento estabelece os princípios básicos da conservação e restauração de bens históricos, indicando a primazia da conservação preventiva sobre a restauração, considerada um recurso de último caso (Sociedade das Nações, 1931).

Em 1933, Atenas, na Grécia, também sediou o 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM). Durante esse evento, foi elaborada outra Carta de Atenas, que estabeleceu princípios fundamentais para o urbanismo modernista, impactando duradouramente o planejamento urbano e a arquitetura do século XX. O documento apresentou sugestões para lidar com a questão do patrimônio histórico nas cidades em transformação.

A vida de uma cidade é um acontecimento contínuo que se manifesta ao longo dos séculos por obras materiais, traçados ou construções que lhes conferem sua personalidade própria e dos quais emana pouco a pouco a sua alma. São testemunhos preciosos do passado que serão respeitados, a princípio por seu valor histórico ou sentimental, depois, porque alguns trazem em si uma virtude plástica na qual se incorporou o mais alto grau de intensidade do gênio humano.

(...) A morte, que não poupa nenhum ser vivo, atinge também as obras dos homens. É necessário saber reconhecer e discriminar nos testemunhos do passado aquelas que ainda estão bem vivos. Nem tudo que é passado tem, por definição, direito à perenidade; convém escolher com sabedoria o que deve ser respeitado. Se os interesses da cidade são lesados pela persistência de determinadas presenças insígnies, majestosas, de uma era já encerrada, será procurada a solução capaz de conciliar dois pontos de vista opostos: nos casos em que se esteja diante de construções repetidas em numerosos exemplares, algumas serão conservadas a título de documentário, as outras demolidas; em outros casos poderá ser isolada uma única parte que constitua uma lembrança ou um valor real; o resto será modificado de maneira útil (CIAM, 1933, n.p.).

É perceptível na Carta de Atenas de 1933 que as preocupações relacionadas ao que deveria ser preservado e ao que deveria ser esquecido já faziam parte das discussões internacionais sobre o patrimônio histórico. Essa preocupação também não ficou de fora do território brasileiro, aparecendo inclusive no Decreto-Lei nº 25 de 1937.

Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 1945, e do Conselho Internacional de Museus (ICOM) em 1946, novos espaços de discussões internacionais surgiram, resultando em várias recomendações relacionadas ao patrimônio cultural. Destacam-se a Recomendação de Nova Delhi, de 1956, que tratava do patrimônio arqueológico, as Recomendações de Paris, de 1956, sobre a proteção de paisagens e sítios construídos pelo homem, e a Recomendação de Paris, de 1964, que abordava a importação e exportação de bens culturais.

No II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos, realizado em 1964, em Veneza, na Itália, foi elabora-

da a Carta de Veneza. Esse documento ampliou as definições e diretrizes apresentadas pela Carta de Atenas em 1931. Durante esse congresso, também foi decidida a criação do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS). Esse conselho, ligado à UNESCO, tem como objetivo promover a conservação, proteção, uso e valorização de monumentos, conjuntos de edifícios e sítios de valor histórico, artístico e arqueológico. Entre suas várias atribuições, o ICOMOS também é responsável pela avaliação e recomendação de locais candidatos a receberem o título de Patrimônio da Humanidade pelo Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO.

Nas décadas seguintes, inúmeros documentos foram produzidos tanto em nível internacional quanto em âmbito nacional. No Brasil, o Compromisso de Brasília, ocorrido em abril de 1970 em Brasília, marcou um momento significativo. Foi o primeiro encontro de governadores de Estado, secretários estaduais da área cultural, prefeitos de municípios interessados, além de presidentes e representantes de instituições culturais.

Nesse encontro, estabeleceram-se diretrizes importantes para a proteção do patrimônio cultural no Brasil. Um dos principais resultados foi a recomendação para a criação de órgãos estaduais e municipais específicos para a preservação do patrimônio cultural, bem como a necessidade de uma legislação complementar para assegurar uma proteção eficaz.

A Declaração de Estocolmo foi produzida na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, em 1972. Este documento estabeleceu inúmeras diretrizes, destacando questões relacionadas ao ambiente humano e à sustentabilidade.

A Carta do Turismo Cultural, elaborada pelo ICOMOS em 1976, durante reunião realizada em Bruxelas, Bélgica, aborda a contribuição do turismo cultural para a preservação e valorização do patrimônio cultural. Além disso, a carta destaca os benefícios socioeconômicos que o turismo cultural pode oferecer aos locais turísticos.

A Declaração do México sobre Políticas Culturais é resultado da Conferência Mundial sobre Políticas Culturais (Mondiacult), promovida pela UNESCO na Cidade do México em 1982. Este documento aborda a importância da formulação de políticas culturais internacionais, com destaque para a diversidade cultural, o desenvolvimento cultural e o papel da cultura no desenvolvimento humano.

A Carta de Mar del Plata é resultante da Conferência Internacional sobre o Turismo e o Patrimônio Cultural, realizada pela Organização Mundial do Turismo (OMT) em parceria com a UNESCO, na cidade de Mar del Plata, Argentina, em 1997. Este documento destaca a promoção de práticas de turismo sustentável que respeitem e protejam o patrimônio cultural. A Carta enfatiza a necessidade de integrar a conservação do patrimônio cultural com o desenvolvimento do turismo, promovendo benefícios socioeconômicos enquanto se garante a preservação e valorização dos bens culturais para as futuras gerações.

A Recomendação de Paris de 2003 é proveniente da 32ª Sessão da Conferência Geral da Unesco, realizada em Paris, França, em 2003. Esse documento, também conhecido como “Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial”, tem o objetivo de proteger e promover o patrimônio cultural imaterial em todo o mundo.

Esses documentos não só apresentavam o que deveria ser protegido, mas também apontavam metodologias e técnicas que deveriam ser empregadas na proteção patrimonial. No Brasil, as técnicas de proteção patrimonial são elaboradas pelo IPHAN, como a Política de Preservação do Patrimônio Cultural de 2012. Essas diretrizes incluem a identificação e a documentação, a proteção e o reconhecimento, a preservação, a difusão de conhecimento e a promoção, a educação patrimonial, a formação e a capacitação, e o fomento a atividades econômicas vinculadas ao patrimônio cultural (Porta, 2012).

O documento de Política de Patrimônio Cultural Material, reeditado em 2018 pelo IPHAN, considerou, no campo da preservação de bens materiais, os bens tangíveis, que possuem existência física, como edifícios, monumentos, obras de arte, artefatos, documentos, entre outros. O documento estabelece dez linhas de ação: educação patrimonial, identificação, reconhecimento, proteção, normatização, autorização, participação no licenciamento ambiental, fiscalização, conservação, interpretação, promoção e difusão (IPHAN, 2018).

EDUCAÇÃO PATRIMONIAL

O documento de Política de Patrimônio Cultural Material do IPHAN, reeditado em 2018, incluiu a educação patrimonial como uma de suas dez ações. Varine (2012) define educação patrimonial como:

A educação patrimonial é para mim uma ação de caráter global, dirigida a uma população e a seu território, utilizando instituições como a escola e o museu, mas sem se identificar com qualquer uma delas em particular. Seu objetivo é claramente o desenvolvimento local, e não uma mera aquisição de conhecimentos sobre patrimônio, ou uma animação cultural. A proposta visa a levar o maior número possível de membros da comunidade a conhecer, a dominar e a utilizar o patrimônio comum dessa comunidade (Varine, 2012, p. 137).

Já para Horta, Grunberg e Monteiro (1999, p. 06), a educação patrimonial é “[...] um processo permanente e sistemático de trabalho educacional centrado no patrimônio cultural como fonte primária de conhecimento e enriquecimento individual e coletivo”. Marchette (2016) conceitua a educação patrimonial como uma aprendizagem que se concretiza utilizando os bens culturais, tanto de natureza material quanto imaterial. Segundo ele, esse processo permite aproximar as pessoas do patrimônio cultural e promove um melhor entendimento do passado e do presente.

Scifoni (2012) informa que o termo “educação patrimonial” começou a ser utilizado no Brasil na década de 1980, durante o período de redemocratização, quando o país passava por uma renovação em várias áreas

do conhecimento. Inicialmente empregado pela Museologia, o termo foi inspirado por um método utilizado na Inglaterra, que envolvia a utilização de museus e monumentos históricos para finalidades educacionais.

As primeiras tentativas de implementação do método de educação patrimonial no Brasil ocorreram no Museu Imperial, em Petrópolis, no Rio de Janeiro. Em julho de 1983, o museu realizou um seminário para discutir a utilização de museus e monumentos históricos na promoção da educação patrimonial no país (Klamt; Machado, 2007).

Florêncio (2012) defende a educação patrimonial como um fator importante no processo de preservação e conscientização do patrimônio cultural. Assim, constrói-se um elo efetivo com as comunidades, verdadeiras detentoras do patrimônio. Os bens culturais também são uma base para a construção coletiva do conhecimento. Por isso, é necessário pensar o patrimônio cultural de maneira interdisciplinar e como um elemento essencial no processo educativo.

Outro fator importante para o sucesso das ações educativas de preservação e valorização do patrimônio cultural é o estabelecimento de vínculos entre políticas públicas de patrimônio às de cultura, turismo cultural, meio ambiente, educação, saúde, desenvolvimento urbano e outras áreas correlatas, favorecendo, então, o intercâmbio de ferramentas educativas de modo a enriquecer o processo pedagógico inerente a elas (Florêncio, 2012, p. 26).

Na visão de Dias e Soares (2007), a elite tem interesse em preservar a memória coletiva dos feitos dos antepassados. O Estado também compartilha desse interesse e interfere na percepção do indivíduo. Conforme os autores, isso resulta de um ensino opressor, pois os alunos têm como exemplos patrimônios muito distantes de sua realidade. Os autores defendem que cabe aos professores refletir sobre as escolhas de seus patrimônios.

Já sobre a proposta de educação patrimonial, Soares *et al.* (2003, p. 77) afirmam que ela “[...] objetiva romper tais práticas segregacionistas, procurando, tanto na pesquisa quanto na documentação dos diversos patrimônios da cidade, trazer à tona todos os grupos sociais envolvidos”.

Para alcançar esses objetivos, é necessária uma educação voltada para a valorização da memória local, com uma identificação de todos com a história. O processo de ensino e aprendizagem torna-se mais acessível quando a educação patrimonial está nos currículos escolares, o que facilita e possibilita a interação das pessoas com a cultura local (Soares *et al.*, 2003).

Conforme Soares *et al.* (2003), a diversidade deve ser resguardada e valorizada. É na diferença que as identidades se constituem. A melhor maneira de manter a memória é assegurar que ela não se perca. Nesse sentido, Funari e Pelegrini (2006, p. 55) afirmam: “a implantação de cursos de Educação Patrimonial, a organização de oficinas-escolas e serviços em mutirão constituem ações de importância fundamental no processo de envolvimento da população”.

Exemplos que podem ser utilizados na educação patrimonial são as atividades lúdicas, pois permitem o desenvolvimento de interesses e curiosidades, provocam ações e pensamentos próprios e possibilitam maior interação física e social. Essas ações são fundamentais no resgate das memórias individuais e coletivas, pois a educação patrimonial nas escolas, segundo Volkmer (2005, p. 34), “é compromisso fundamental de livrar as novas gerações da amnésia social que compromete a constituição de suas identidades”.

Para Volkmer (2005), se todos os indivíduos possuírem memórias e valores reconhecidos e pertencentes ao seu meio, eles também se sentirão responsáveis pela preservação dos patrimônios culturais em que estão inseridos. Portanto, reconhecer e trabalhar a estima pela preservação do patrimônio cultural já deveria estar nos planos de aulas e programas escolares. Além de proporcionar cultura e conhecimento aos alunos, a educação patrimonial é uma forma de exercício de cidadania.

Volkmer (2005) aponta que no Brasil existem várias barreiras que impossibilitam tais ações, como a consequência do tecnicismo que se

desenvolveu ao longo da história educacional no país. Com isso, as atividades ligadas à cultura sempre são relegadas ao segundo plano. A autora também destaca a falta de consciência e informações entre os educadores, pois os professores precisam receber formação para o desenvolvimento de atividades relacionadas ao patrimônio e à cultura.

Milder e Soares (2005) também sustentam que incentivar e instigar o posicionamento crítico na sociedade são os objetivos das experiências educativas, pois elas estimulam a reflexão sobre o descaso com o patrimônio cultural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação patrimonial é um instrumento importante para preservação e valorização do patrimônio cultural, material e imaterial. Nesse capítulo, mostramos a evolução do conceito de patrimônio cultural e como ele se transformou ao longo das décadas. O conceito de patrimônio cultural passou de uma visão privada e aristocrática para um bem coletivo e essencial para a identidade de um povo.

As mudanças históricas e sociais, como as Revoluções Francesa e Industrial no século XVIII, são marcos decisivos na redefinição do patrimônio e estabelecem a necessidade de proteção e valorização dos bens históricos. A promulgação de leis e a criação de instituições dedicadas à preservação patrimonial consolidam essa prática, como podemos ver com a criação do IPHAN e suas diretrizes de proteção no Brasil.

Apresentamos que a educação patrimonial não se limita apenas à transmissão de conhecimentos sobre os bens culturais, mas também busca o envolvimento da comunidade no reconhecimento e na utilização do patrimônio e na promoção de uma consciência coletiva sobre sua importância.

Destacamos a importância de incluir a educação patrimonial nos currículos escolares e tornar o processo educativo mais acessível e próximo da realidade dos alunos. Trabalhar com atividades lúdicas e interativas facilita o resgate das memórias individuais e coletivas e contribui para a formação de identidades culturais.

A educação patrimonial desempenha esse papel importante na preservação do patrimônio cultural, atua como um elo entre o passado e o presente e garante que as futuras gerações valorizem e protejam esse legado. A continuidade e o fortalecimento dessas práticas dependem de políticas públicas eficazes, da formação adequada de educadores e do envolvimento ativo da comunidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm. Acesso em: 03 jul. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 20 out. 2015.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. Intervenções sobre o patrimônio urbano: modelos e perspectivas. **Fórum Patrimônio: ambiente construído e patrimônio sustentável**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 26-37, dez. 2007.

CIAM. **Carta de Atenas de 1933**. [S.l.]: IPHAN. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2024.

CHOAY, Françoise. **A Alegoria do Patrimônio**. São Paulo: Unesp, 2001.

CORREA, Sandra Magalhães. O Programa de Cidades Históricas: por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural urbano. **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material**, v. 24, n. 1, p. 15–58, abr. 2016.

DIAS, Guilherme; SOARES, André Luis Ramos. Educação patrimonial e educação popular: um viés possível. In: SOARES, André Luis. **Educação Patrimonial: teoria e prática**. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2007.

FLORENCIO, Sônia Regina Rampim. Educação Patrimonial: um processo de mediação. In: TOLENTINO, Atila B. (Org.). **Educação patrimonial**: reflexões e práticas. João Pessoa: Superintendência do Iphan-PB, 2012.

FRONER, Yacy. Ara. Preservação e memória: a ação do Patrimônio Cultural no processo de construção da cidadania. **Patrimonium**, v. 1, p. 37–41, 2014.

FUNARI, Pedro Paulo; PELEGRINE, Sandra C. A. **Patrimônio Histórico e Cultural**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

HORTA, Maria de Lourdes Parreiras; GRUNBERG, Evelina; MONTEIRO, Adriane Queiroz. **Guia básico de Educação Patrimonial**. Brasília, DF: IPHAN; Museu Imperial, 1999.

IPHAN. **Política do Patrimônio Cultural Material**. Brasília: IPHAN, Ministério da Cultura, 2018.

KLAMT, Sergio Celio; MACHADO, Ademir José. A Arqueologia como subsídio para a educação patrimonial: a experiência do Cepa-Unisc. In: SOARES, André Luis (Org.). **Educação Patrimonial**: teoria e prática. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2007

KÜHL, Beatriz Mugayar. A restauração de monumentos históricos na França após a Revolução Francesa e durante o século XIX: um período crucial para o amadurecimento teórico. **Revista CPC**, n. 3, p. 110–144, 2007.

LE GOFF, Jacques. **História e memória**. 5. ed. Campinas: UNICAMP, 2005.

MARCHETTE, Tatiana. **Educação Patrimonial e políticas públicas de preservação no Brasil**. Curitiba: InterSaberes, 2016.

MILDER, Saul Eduardo Seiguer; SOARES, Fernanda Codevilla. **Educação Patrimonial**: perspectivas. Santa Maria: Palloti, 2005.

NORA, Pierre. Entre Memória e História: a problemática dos lugares. **Projeto História**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 07-28, dez. 1993. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/revph/article/view/12101>. Acesso em: 30 jun. 2024.

PORTA, Paula. **Política de preservação do patrimônio cultural no Brasil**: diretrizes, linhas de ação e resultados 2000-2010. Brasília: IPHAN/Monumenta, 2012.

SCIFONI, Simone. Educação e Patrimônio Cultural: reflexões sobre o tema. In: TOLENTINO, Atila B. (Org.). **Educação patrimonial**: reflexões e práticas. João Pessoa: Superintendência do Iphan-PB, 2012.

SOARES, André Luis Ramos *et al.* (Org.). **Educação Patrimonial**: relatos e experiências. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2003.

SOCIEDADE DAS NAÇÕES. **Carta de Atenas de 1931**. [S.l.]: IPHAN. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201931.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2024.

VARINE, Hugues. **As Raízes do Futuro**: o patrimônio a serviço do desenvolvimento local. Porto Alegre: Medianiz, 2012.

VOLKMER, Márcia Solange. O lúdico e o patrimônio: uma proposta pedagógica. In: Milder, Saul Eduardo Seiguer (Org.). **Educação Patrimonial**: perspectivas. Santa Maria: UFSM-LEPA, 2005.

LEI DE COTAS E CAPITAL HUMANO: INCLUSÃO E ESCOLARIZAÇÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL

Wesley Paula Andrade¹
Lilian Silva do Amaral Suzuki²

¹*Graduado em Direito pela Universidade Salgado Filho (UNIVERSO). Mestrando em Direito Profissional no Instituto brasileiro de ensino, desenvolvimento e pesquisa (IDP). Docente na UniFasam. Orcid: 0009-0000-5713-4067. E-mail: wesley28andrade@yahoo.com.br*

²*Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Docente na UniFasam. Orcid: 0000-0002-3329-9446. E-mail: liliansusasuzuki@gmail.com*

RESUMO: O estudo presente analisou a relação entre o cumprimento da Lei de Cotas e a expansão da escolarização de pessoas com deficiência no Brasil. Para isso, foi utilizada uma metodologia de correlação, com dados do RADAR SIT e dos Censos da Educação Básica e Superior do INEP (2011-2021), aplicando o coeficiente de Spearman para medir a associação entre o percentual de cumprimento da cota e o número de matrículas. Verificou-se crescimento contínuo da inclusão laboral, que atingiu mais de 50 % de cumprimento em 2021, e das matrículas, que passaram de cerca de 752 mil para 1,4 milhão na educação básica e de 22.367 para 63.404 no ensino superior. Conclui-se que as correlações foram positivas e fortes, indicando que ampliação da escolarização e inserção profissional se reforçam mutuamente e que a Lei de Cotas é uma política intersetorial eficaz de promoção do capital humano e da cidadania.

Palavras-chave: Lei de Cotas; Pessoas com Deficiência no Brasil; Mercado de Trabalho; Capital Humano; Escolarização.

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa a relação entre inserção laboral e escolarização de pessoas com deficiência no Brasil, tomando como referência a Lei de Cotas (art. 93 da Lei nº 8.213/1991) e sua trajetória de aplicação desde o início da década de 2010. Nesse sentido, busca-se compreender como políticas inclusivas no mercado de trabalho podem estimular avanços na educação formal, rompendo um ciclo histórico de exclusão em que a falta de oportunidades profissionais desestimulava a busca por formação escolar.

A pesquisa buscou responder de que modo a expansão do cumprimento da Lei de Cotas no mercado de trabalho brasileiro está associada ao aumento das matrículas de pessoas com deficiência na educação básica e superior no período de 2011 a 2022?

Nesse sentido, os objetivos da pesquisa visam, primeiramente, verificar a existência e a intensidade da correlação entre o cumprimento da Lei de Cotas e o crescimento das matrículas de pessoas com deficiência na educação básica e superior. Buscou-se também identificar tendências nacionais e variações regionais no período de 2011 a 2022, a fim de compreender se a efetivação da política de inclusão no trabalho tem repercussões diretas ou indiretas sobre a demanda por escolarização.

METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza quantitativa e descritiva, com enfoque correlacional. Esse tipo de investigação permite examinar a relação entre variáveis sem estabelecer vínculo causal direto, possibilitando a identificação de padrões e tendências a partir de dados estatísticos. O objeto de estudo abrange a evolução do cumprimento da Lei de Cotas (art. 93 da Lei nº 8.213/1991) e a expansão da escolarização de pessoas com deficiência na educação básica e superior no Brasil, no período de 2011 a 2022.

O desenvolvimento do trabalho partiu de uma delimitação precisa das variáveis a serem observadas: de um lado, o percentual de cumprimento da cota legal de inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho formal; de outro, o número de matrículas de estudantes com deficiência nos níveis básico e superior de ensino. Essa definição assegurou que as análises estatísticas fossem direcionadas ao problema de pesquisa e às hipóteses formuladas.

Em seguida, procedeu-se à coleta de dados secundários, provenientes de bases oficiais. Foram utilizados os registros do RADAR SIT, sistema do Ministério do Trabalho que consolida informações sobre a inspeção e o cumprimento das cotas de emprego, e os dados dos Censos da Educação Básica e Superior, organizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em cooperação com as Secretarias Estaduais de Educação das 27 unidades da federação. Essa etapa incluiu a verificação da consistência das séries históricas e a padronização das informações em tabelas e gráficos.

Para a análise estatística da correlação entre as variáveis, empregou-se o Coeficiente de Correlação de Spearman, adequado para medir a força e a direção da relação entre dados ordinais ou não lineares. O cálculo do coeficiente envolveu a ordenação dos valores, a atribuição de postos (*ranks*) e a determinação do grau de associação, cujo resultado varia de -1 a $+1$. A escolha desse método decorre da necessidade de avaliar o comportamento conjunto das variáveis sem pressupor distribuição normal dos dados.

Por fim, as informações obtidas foram organizadas em quadros comparativos, gráficos e tabelas, permitindo verificar a hipótese de correlação positiva entre o cumprimento da Lei de Cotas e o aumento das matrículas de pessoas com deficiência. Essa sistematização possibilitou interpretar de maneira rigorosa a interação entre as dimensões laboral e educacional, fundamentando as conclusões sobre a efetividade da política pública analisada.

EVOLUÇÃO DO CUMPRIMENTO DA COTA LEGAL DE INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL

A Lei de Cotas, prevista no artigo 93 da Lei nº 8.213/1991, estabeleceu um marco jurídico para a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, determinando que empresas com cem ou mais empregados reservem de 2% a 5% de seus postos para esse público. Sua efeti-

vidade, contudo, dependeu de um processo histórico de implementação, associado ao fortalecimento das políticas de fiscalização e à crescente valorização dos direitos das pessoas com deficiência, consagrados posteriormente pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006) e pela Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015). Essa evolução normativa reflete a concepção de que a deficiência é produzida também por barreiras sociais e institucionais, conforme argumenta o modelo social de deficiência (Diniz; Medeiros; Squinca, 2009), deslocando o foco da limitação individual para a responsabilidade coletiva de assegurar acessibilidade e igualdade de oportunidades.

No início da década de 2000, a efetividade da Lei de Cotas apresentava-se incipiente, uma vez que, no ano de 2000, o percentual de cumprimento nacional não ultrapassava aproximadamente 12% do patamar legalmente estipulado. A partir de 2001, quando a Inspeção do Trabalho estruturou projetos específicos de fiscalização, os percentuais cresceram de modo contínuo, alcançando mais de 50% em 2021, segundo dados do RADAR SIT (2023).

Essa trajetória dialoga com a noção de inclusão como processo gradual, dependente de um conjunto de políticas integradas, como explica Sassaki (2010), pois a inclusão não se limita à inserção física no trabalho, mas pressupõe mudanças culturais e institucionais. Nogueira e Pereira (2018) destacam que a consolidação de direitos exige a articulação entre normas legais, mecanismos de monitoramento e participação social, evidenciando que a evolução da cota legal é fruto de um esforço coletivo e persistente.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Ao verificarmos o percentual de cumprimento da cota no ano 2000 (primeiro ano a ter os dados sistematizados pelo RADAR SIT), veremos que o Brasil cumpria tão somente 11,8% da cota legal, o que correspondia a 42.338 PCDs contratados no mercado formal. Em 2001, primeiro

ano de uma ação institucional mais efetiva por parte do poder público, veremos que o Brasil evoluiu para 14,85% da cota legal, o que correspondia a 55.064 PCDs contratados no mercado formal. Os dados do RADAR SIT estão atualizados até 2021 e a progressão no cumprimento da cota pode ser conferida na tabela 1:

TABELA 1: EVOLUÇÃO DAS COTAS PARA PCDs NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL NO BRASIL, 2000-2021.

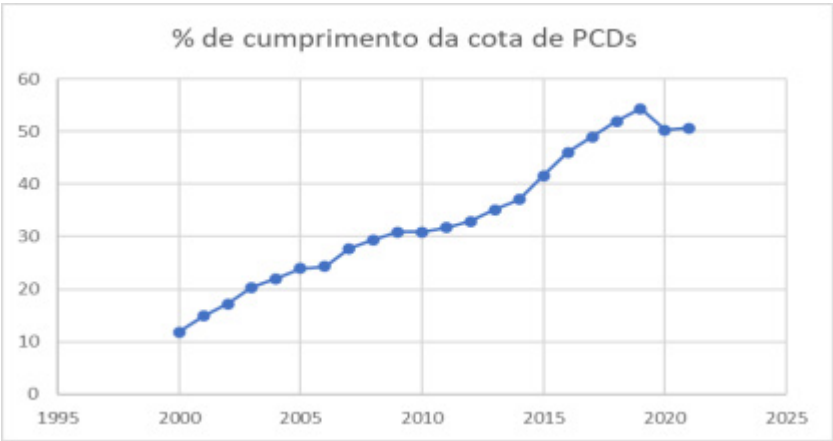
Ano	% de cumprimento	Quantidade de PCDs	Ano	% de cumprimento	Quantidade de PCDs
2000	11,8	42.338	2011	31,7	232.940
2001	14,85	55.064	2012	32,91	249.533
2002	17,22	66.885	2013	35,15	275.494
2003	20,35	81.136	2014	37,10	292.813
2004	21,98	96.892	2015	41,64	308.794
2005	23,97	113.188	2016	46,04	322.215
2006	24,35	123.947	2017	49,03	342.720
2007	27,70	155.869	2018	52,0	370.656
2008	29,39	177.248	2019	54,32	351.314
2009	30,83	193.913	2020	50,32	380.314
2010	30,88	213.247	2021	50,65	391.831

Fonte: RADAR SIT (2021). **Elaboração:** Dos autores (2025).

A Tabela 1 evidencia uma evolução expressiva na inclusão de pessoas com deficiência (PCDs) no mercado de trabalho formal brasileiro, passando de 11,8 % de cumprimento da Lei de Cotas em 2000, com 42.338 vínculos, para 56,4 % em 2021, alcançando 893.871 trabalhadores. Observa-se um ritmo acelerado de crescimento sobretudo entre 2000 e 2008, quando a taxa praticamente triplicou, seguido de um período de expansão mais gradual de 2009 a 2015 e de relativa estabilidade entre 2016 e 2021, possivelmente influenciada por crises econômicas e mudanças no emprego formal. Esse avanço relaciona-se à consolidação da Lei nº 8.213/1991 (art. 93), que exige de 2 % a 5 % de trabalhadores com

deficiência em empresas com 100 ou mais empregados, e a políticas públicas de fiscalização e incentivo que reforçaram o cumprimento da cota. Podemos visualizar o avanço da sociedade brasileira no cumprimento da cota legal de inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho através do seguinte gráfico 1:

GRÁFICO 1: INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO, 2000-2020.



Fonte: RADAR SIT (2021). **Elaboração:** Dos autores (2025).

Como podemos constatar, o avanço no cumprimento da cota permaneceu contínuo, enfrentando oscilação em termos percentuais somente no ano da pandemia, com queda no ano *annus horribilis* de 2020. Em números absolutos, a única variação negativa se deu entre os anos de 2018 e 2019, sendo rapidamente recuperada na evolução seguinte.

Para verificarmos o tamanho deste avanço podemos tomar o caso do Espírito Santo, que no ano 2000, cumpria tão somente 15,62% da sua cota legal, com 688 PCDs contratados. No ano de 2019 (ano anterior à pandemia), passou a 72% de cumprimento da cota legal, com 5.862 contratações. Os números falam por si mesmos quanto ao acerto da cha-

mada Lei de Cotas. Estados como o Espírito Santo provam que 100% da cota legal podem ser cumpridas caso a sociedade mantenha o seu esforço constante e o Poder Público não esmoreça em seu papel.

Verificada a expansão do cumprimento da cota, veremos a evolução das matrículas conforme dados extraídos do Censo Escolar aferido pelo INEP, entre os anos de 2010 a 2021. A educação básica é a primeira etapa na formação das crianças e dos jovens brasileiros que é formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Possui as seguintes etapas: Educação Infantil; Ensino Fundamental I; Ensino Fundamental II; Ensino Médio.

Da leitura dos relatórios dos Censos referidos podemos extrair as seguintes informações:

a) CENSO DE 2011: Constata-se, em 2011, um aumento de 7% no número de matrículas nessa modalidade de ensino. Em 2010, havia 702.603 matrículas e, em 2011, 752.305. Quanto ao número de alunos incluídos em classes comuns do ensino regular e na EJA, o aumento foi de 15,3%. Nas classes especiais e nas escolas exclusivas, houve diminuição de 11,2% no número de alunos, evidenciando o êxito da política de inclusão na educação básica brasileira. Os dados demonstram que 62,7% do total de matrículas da educação especial em 2007 localizava-se em escolas públicas e 37,3% nas escolas privadas. Em 2011, esses números alcançaram 78,3% nas públicas e 21,7% nas escolas privadas, mostrando claramente a efetivação da educação inclusiva e o empenho das redes de ensino em envidar esforços para organizar uma política pública universal e acessível às pessoas com deficiência.

b) CENSO DE 2012: Constata-se um aumento de 9,1% no número de matrículas nessa modalidade de ensino, que passou de 752.305 matrículas em 2011 para 820.433 em 2012. Quanto ao número de alunos incluídos em classes comuns do ensino regular e na EJA, o aumento foi de

11,2%. Nas classes especiais e nas escolas exclusivas, houve aumento de 3% no número de alunos devido ao aumento da EJA (51,4%). 62,7% das matrículas da educação especial em 2007 estavam nas escolas públicas e 37,3% nas escolas privadas. Em 2012, esses números alcançaram 78,2% nas públicas e 21,8% nas escolas privadas, mostrando a efetivação da educação inclusiva e o empenho das redes de ensino em envidar esforços para organizar uma política pública universal e acessível às pessoas com deficiência.

c) CENSO DE 2013: Constata-se um aumento de 2,8% no número de matrículas nessa modalidade de ensino, que passou de 820.433 matrículas em 2012 para 843.342 em 2013. Quanto ao número de alunos incluídos em classes comuns do ensino regular e na EJA, o aumento foi de 4,5%. Nas classes especiais e nas escolas exclusivas, houve queda de 2,6% no número de alunos. 62,7% das matrículas da educação especial em 2007 estavam nas escolas públicas e 37,3% nas escolas privadas. Em 2013, esses números alcançaram 78,8% nas públicas e 21,2% nas escolas privadas, mostrando a efetivação da educação inclusiva e o empenho das redes de ensino em envidar esforços para organizar uma política pública universal e acessível às pessoas com deficiência.

d) CENSO DE 2014: 54,8% das escolas brasileiras têm alunos com deficiência incluídos em turmas regulares. Em 2008, esse percentual era de apenas 31%. 76,2% dos alunos com necessidades especiais dos anos iniciais estão incluídos em classes comuns os alunos incluídos representam 2,2% da matrícula total da etapa. O número total de matrículas chegou a 886.815.

e) CENSO DE 2015: 56,6% das escolas brasileiras têm alunos com deficiência incluídos em turmas regulares. Em 2008, esse percentual era de apenas 31%. 78,1% dos alunos com necessidades especiais dos anos iniciais estão incluídos em classes comuns os alunos incluídos representam 2,3% da matrícula total da etapa. O número total de matrículas chegou a 930.683.

f) CENSO DE 2016: 57,8% das escolas brasileiras têm alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades, sendo que tais alunos estão inseridos em classes comuns. O número total de matrículas chegou a 971.372.

g) CENSO DE 2017: O número de matrículas da educação especial chegou a 1,1 milhão em 2017, um aumento de 26,5% em relação a 2013. A maior porcentagem está no ensino fundamental, que concentra 72,0% das matrículas da educação especial. Quando avaliado o aumento no número de matrículas entre 2013 e 2017, percebe-se que as matrículas de ensino médio são as que mais cresceram, um aumento de 94,0%. O número total de matrículas chegou a 1.066.446.

h) CENSO DE 2018: Com exceção da EJA, todas as etapas da educação básica apresentam mais de 88,0% de alunos incluídos em classes comuns em 2018. A maior proporção de alunos incluídos é observada no ensino médio, em que 98,9% dos alunos se encontram nessa posição. O maior aumento na proporção de alunos incluídos, entre 2014 e 2018, foi observado na educação infantil, um aumento de 11,5 p.p. O percentual de matrículas de alunos incluídos em classe comum vem aumentando gradativamente ao longo dos anos. Em 2014, o percentual de alunos incluídos era de 87,1%; em 2018, esse percentual passou para 92,1%. Além disso, considerando a mesma população de 4 a 17 anos, verifica-se que o percentual de alunos que estão incluídos em classe comum e que têm acesso às turmas de atendimento educacional especializado (AEE) também cresceu no período, passando de 37,1% em 2014 para 40,0% em 2018. O número total de matrículas chegou a 1.181.276.

i) CENSO DE 2019: O número de matrículas da educação especial chegou a 1.250.967 em 2019, um aumento de 34,4% em relação a 2015. Considerando apenas os alunos de 4 a 17 anos da educação especial, verifica-se que o percentual de matrículas de estudantes incluídos em classe comum também vem aumentando gradativamente, passando de 88,4% em 2015 para 92,8% em 2019.

j) CENSO DE 2020: O número de matrículas da educação especial chegou a 1,3 milhão em 2020, um aumento de 34,7% em relação a 2016. Considerando apenas os alunos de 4 a 17 anos da educação especial, verifica-se que o percentual de matrículas de discentes incluídos em classe comum também vem aumentando gradativamente, passando de 89,5%, em 2016, para 93,3%, em 2020.

l) CENSO DE 2021: O número de matrículas da educação especial chegou a 1,4 milhão em 2021, um aumento de 26,7% em relação a 2017. Considerando apenas os alunos de 4 a 17 anos da educação especial, verifica-se que o percentual de matrículas de discentes incluídos em classes comuns também vem aumentando gradativamente, passando de 90,8%, em 2017, para 93,5%, em 2021.

No Censo Escolar, os alunos com deficiência estão agrupados na seguinte rubrica: “alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades em classes comuns ou especiais exclusivas”. Para os fins de nosso estudo iremos organizar a tabela 2 demonstrando a variação do número de matrículas de pessoas com deficiência (educação especial) durante o período:

TABELA 2: VARIAÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (EDUCAÇÃO ESPECIAL), 2011 – 2021.

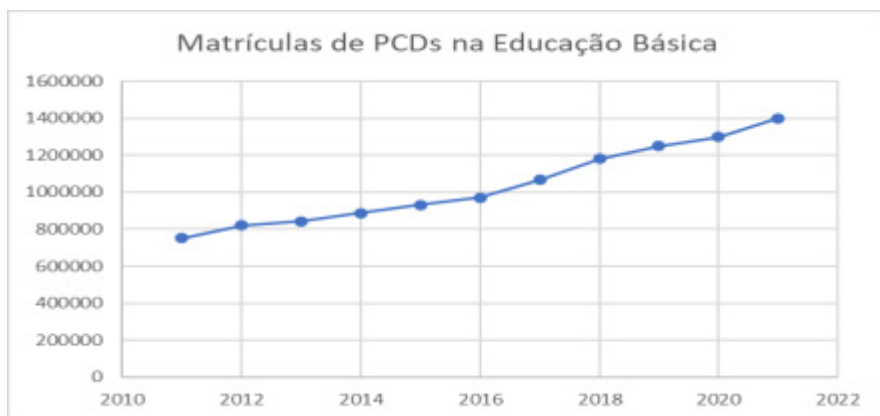
Matrículas na Educação Básica	
Ano	Matrículas
2011	752.305
2012	820.433
2013	843.342
2014	886.815
2015	930.683
2016	971.372
2017	1.066.446
2018	1.181.276
2019	1.250.967
2020	1.300.000
2021	1.400.000

Fonte: MEC/INEP; Censo da Educação Superior, 2011-2021.

Elaboração: Dos autores (2025).

A Tabela 2 revela um crescimento contínuo e significativo das matrículas de estudantes com deficiência na educação especial da educação básica brasileira entre 2011 e 2021, passando de 752.305 para 1.301.000 matrículas, um aumento de aproximadamente 73 %. O ritmo de expansão foi relativamente constante na primeira metade da década, com incrementos anuais próximos a 40–50 mil matrículas, e se intensificou a partir de 2017, quando se observa a ultrapassagem da marca de um milhão de estudantes. No gráfico 2 é possível observar a variação do número de matrículas de pessoas com deficiência (educação especial), entre 2011 e 2021:

GRÁFICO 2: VARIAÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (EDUCAÇÃO ESPECIAL), 2011 - 2021.



Fonte: MEC/INEP; Censo da Educação Superior, 2011-2021.

Elaboração: Dos autores (2025).

O Gráfico 2 confirma visualmente a tendência de crescimento contínuo das matrículas de estudantes com deficiência na educação especial da educação básica entre 2011 e 2021, evidenciada previamente na Tabela 2. Observa-se uma curva ascendente com inclinações progressivamente mais acentuadas a partir de 2017, quando o total de matrículas ultrapassa a marca de um milhão, culminando em aproximadamente 1,3 milhão em 2021. A trajetória sugere não apenas aumento quantitativo, mas também o fortalecimento de políticas de inclusão escolar, programas de busca ativa e cumprimento de metas do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014).

Conforme podemos observar na tabela 3 que apresenta os dados do Censo da Educação Superior produzidos pelo MEC/INEP, referentes ao período de 2011 a 2021, também no ensino superior ocorreu uma evolução significativa em uma década, com o número de matriculados sendo multiplicado por 3.

TABELA 3: NÚMERO DE MATRÍCULAS DE PCDs NO ENSINO SUPERIOR, 2011-2021.

Ano	Número de matrículas de PCDs no ensino superior	Percentual em relação ao total de matrículas em cursos de graduação
2011	22.367	0,33%
2012	26.483	0,38%
2013	29.034	0,40%
2014	33.377	0,43%
2015	37.927	0,47%
2016	35.891	0,45%
2017	38.272	0,46%
2018	43.633	0,52%
2019	48.520	0,56%
2020	55.829	0,64%
2021	63.404	0,71%

Fonte: MEC/INEP; Censo da Educação Superior, 2011 – 2021.

Elaboração: Dos autores (2025).

O Gráfico 3 demonstra, portanto, o expressivo crescimento das matrículas de pessoas com deficiência no ensino superior brasileiro entre 2011 e 2021, acompanhando os dados da Tabela 3. Observa-se que o total de estudantes PCDs praticamente triplicou no período, passando de pouco mais de 22 mil para aproximadamente 63 mil matrículas, e que a participação relativa no conjunto de cursos de graduação subiu de 0,30 % para 0,64 %. A curva revela uma tendência de expansão contínua, com aceleração notável a partir de 2017, ano em que a série rompe a marca de 40 mil matrículas. Esse avanço está associado ao fortalecimento de políticas de inclusão e acessibilidade no ensino superior, como a Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015), à ampliação de programas de permanência e à obrigatoriedade de adaptações curriculares e arquitetônicas. Assim, o gráfico demonstra não apenas a ampliação do acesso, mas também a efetividade de medidas normativas e institucionais para garantir a permanência e a participação de pessoas com deficiência na educação superior.

No gráfico 3 podemos observar a trajetória ascendente das matrículas de pessoas com deficiência no Brasil durante o período estudado:

GRÁFICO 3: MATRÍCULAS DE PCDs NO ENSINO SUPERIOR, 2011-2021.



Fonte: MEC/INEP; Censo da Educação Superior, 2011 – 2021.

Elaboração: Dos autores (2025).

O censo do ensino superior de 2021, revelou que do total de quase 9 milhões de alunos matriculados no ensino superior no Brasil, 63.404 são alunos com deficiência, o que representa cerca de 0,71% do total de alunos matriculados nos cursos de graduação à distância e presencial, representando um crescimento de quase 14% em relação aos números do censo de 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Cotas, como ficou conhecido o disposto no art. 93 da Lei n. 8.213/91, inaugurou uma nova relação das pessoas com o mercado de trabalho no Brasil. Sua implementação tem sido progressiva, com avanços contínuos e consistentes nas últimas duas décadas, obtidos a partir do esforço conjunto da sociedade e do poder público.

Tal avanço tem servido como ferramenta para quebrar o ciclo vicioso onde a pessoa com deficiência não se qualificava acadêmica e profissionalmente por não ter lugar no mercado de trabalho e não tinha lugar no mercado de trabalho por não estar qualificado. Os dados colhidos na pesquisa revelam que o avanço do cumprimento da reserva legal de vagas para pessoas com deficiência foi acompanhado de um forte incremento nas matrículas no ensino básico e superior.

Além de confirmar a pergunta de pesquisa e a hipótese formulada, a investigação amplia a compreensão do papel do mercado de trabalho na promoção do direito à educação e à cidadania. A correlação encontrada sugere que políticas de emprego inclusivas produzem efeitos que ultrapassam a esfera econômica, fortalecendo a autonomia e a participação social das pessoas com deficiência.

REFERÊNCIAS

BAIENSE, Ana Elena dos Santos. Percentual de alunos com deficiência em classes comuns ou especiais exclusivas no Brasil – 2015 a 2019. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 1, e23011124763, p. 1–11, 2022. Disponível em: <https://rsdjournal.org/rsd/article/download/24763/21822/292885>. Acesso em: 10 set. 2025.

BAPTISTA, Claudio Roberto (org.). **Escolarização e deficiência**: configurações nas políticas de inclusão escolar. São Carlos: Marquezine & Manzini; ABPEE, 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13146.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **RADAR SIT – Estatísticas de inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho**: ano 2001. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-radar-sit>. Acesso em: 10 set. 2023.

DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo; SQUINCA, Flávia. Deficiência, direitos humanos e justiça. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 6, n. 11, p. 64–77, 2009. Disponível em: <https://sur.conectas.org/deficiencia-direitos-humanos-e-justica/>. Acesso em: 14 set. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, DF: INEP, 2011. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-escolar>. Acesso em: 6 ago. 2025.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, DF: INEP, 2012. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-escolar>. Acesso em: 6 ago. 2025.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, DF: INEP, 2013. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-escolar>. Acesso em: 6 ago. 2025.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, DF: INEP, 2014. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-escolar>. Acesso em: 6 ago. 2025.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, DF: INEP, 2015. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-escolar>. Acesso em: 6 ago. 2025.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, DF: INEP, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-escolar>. Acesso em: 6 ago. 2025.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, DF: INEP, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-escolar>. Acesso em: 6 ago. 2025.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, DF: INEP, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-escolar>. Acesso em: 6 ago. 2025.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, DF: INEP, 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-escolar>. Acesso em: 6 ago. 2025.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, DF: INEP, 2020. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-escolar>. Acesso em: 6 ago. 2025.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, DF: INEP, 2021a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-escolar>. Acesso em: 6 ago. 2025.

INEP. **Censo da Educação Superior 2021**: apresentação dos resultados. Brasília, DF: INEP, 2021b. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2021/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2021.pdf. Acesso em: 6 ago. 2025.

NOGUEIRA, Marco Aurélio; PEREIRA, Ana Claudia. Políticas públicas e participação social: reflexões sobre inclusão e cidadania. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 3, p. 13–29, 2018. Disponível em: https://encontrografia.com/wp-content/uploads/2023/03/E-book_Politicasepraticaseeducacionais_20230324.pdf. Acesso em: 14 set. 2025.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Inclusão: construindo uma sociedade para todos**. 8. ed. Rio de Janeiro: WVA, 2010.

UNITED NATIONS. **Convention on the Rights of Persons with Disabilities**. New York: United Nations, 2006. Disponível em: <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>. Acesso em: 14 set. 2025.

VIZZOTTO, Patrick Alves. Inclusão na Educação Básica brasileira: análise do Censo Escolar por meio dos microdados do INEP. **Ensaio Pedagógico**, v. 4, n. 1, p. 102–112, jan./abr. 2020.

ORGANIZADORES

Ewerton da Silva Ferreira é Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina com período sanduíche na Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) no Centro de Estudios Avanzados. Mestre em Políticas Públicas e Licenciado em Ciências Humanas pela Universidade Federal do Pampa - campus São Borja. Atuou como professor substituto na Prefeitura Municipal de Florianópolis (2022-2023). Membro da Associação Brasileira de Editores de Científicos (ABEC). Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Ciências Humanas (Mestrado Profissional) da Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Atualmente é professor efetivo da disciplina de Geografia na Secretaria Estadual de Educação do Estado de Santa Catarina. Editor Adjunto da MIS-SÕES: Revista de Ciências Humanas e Sociais e Editor Chefe da Revista de Estudos Interdisciplinares - CEEINTER e da VERUM: Revista

de Iniciação Científica. Presidente do Centro de Estudos Interdisciplinares e Editor Chefe da Editora CEEINTER. Coordena a Newsletter do Centro de Estudos Interdisciplinares. Integra os seguintes Grupos de Pesquisa: Relações de Fronteira: história, política e cultura na tríplice fronteira Brasil, Argentina e Uruguai (De janeiro de 2017 até o momento); NEJUC - Núcleo de Estudos da Educação e Juventude Contemporânea (De agosto de 2022 até o momento) e Grupo de Pesquisa Educação, Direitos Humanos e Interseccionalidades (De julho de 2025 até o momento). Pesquisa sobre Gênero, Sexualidade, Currículo Escolar, Políticas Públicas Educacionais, Epistemologias do Sul, Interseccionalidades e Cultura Escolar. E-mail:

ewertonferreira@ceeinter.com.br

Lisianne Pintos Sabedra

Ceolin é Doutora em Direito pela PUCRS (2011). Estágio pós-doutoral pela PUCRS (2025). Mestrado em Direito pela UCS (2006). Bacharelado em Direito pela PUCRS (2001). Professora Associada da Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA, Campus São Borja, com atuação no Curso de Direito, no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas. Temas de interesse: direitos fundamentais, mudanças climáticas e constitucionalismo climático multinível. E-mail:

lisianneceolin@unipampa.edu.br

Matteus Newton Bronzoni Nunes é Bacharel em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), campus Santo Ângelo. Especialista em Políticas Públicas de Atenção a Crianças e Adolescentes em Situação de Violência, pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), campus São Borja-RS. Mestre em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), campus São Borja-RS. Bolsista do Grupo de pesquisa GEEP, da Unipampa, campus São Borja-RS. Advogado no escritório de Advocacia Bronzoni Silva Viana- advogados. Atuante no ramo de Direito de família, com enfoque nos ditames do Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como na mediação de conflitos e coordenação dos círculos restaurativos. Conselheiro Titular da OAB, subseção de São Borja-RS. Vereador eleito e membro titular da Comissão de Constituição e Justiça, na Câmara de Vereadores de São Borja. E-mail: matteusnb@gmail.com

