

Luciana Pavowski Franco Silvestre  
(ORGANIZADORA)

Desafios das  
**CIÊNCIAS SOCIAIS  
APLICADAS**  
no desenvolvimento da ciência



Luciana Pavowski Franco Silvestre  
(ORGANIZADORA)

Desafios das  
**CIÊNCIAS SOCIAIS  
APLICADAS**  
no desenvolvimento da ciência



**Editora chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Editora executiva**

Natalia Oliveira

**Assistente editorial**

Flávia Roberta Barão

**Bibliotecária**

Janaina Ramos

**Projeto gráfico**

Camila Alves de Cremo

Daphynny Pamplona

Gabriel Motomu Teshima

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

**Imagens da capa**

iStock

**Edição de arte**

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-Não-Derivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

**Conselho Editorial****Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa



Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo  
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá  
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima  
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros  
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco  
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre  
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros  
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso  
Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás  
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador  
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins



## Desafios das ciências sociais aplicadas no desenvolvimento da ciência

**Diagramação:** Camila Alves de Cremo  
**Correção:** Yaidy Paola Martinez  
**Indexação:** Amanda Kelly da Costa Veiga  
**Revisão:** Os autores  
**Organizadora:** Luciana Pavowski Franco Silvestre

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D441 Desafios das ciências sociais aplicadas no desenvolvimento da ciência / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-258-0010-3

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.103222303>

1. Ciências sociais. I. Silvestre, Luciana Pavowski Franco (Organizadora). II. Título.

CDD 301

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

**Atena Editora**

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

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

contato@atenaeditora.com.br



**Atena**  
Editora  
Ano 2022

## DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.



## DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.



## APRESENTAÇÃO

A Atena Editora apresenta o Ebook “Desafios das Ciências Sociais Aplicadas no Desenvolvimento da Ciência”. Com um total de trinta e dois artigos organizados em dois volumes que congregam pesquisas relacionadas a cinco temáticas principais.

No volume 1: Políticas Públicas; Política de educação e práticas relacionadas a atuação do serviço social. No volume 2: O mundo do trabalho e geração de renda e Comunicação, tecnologia e inovação.

As pesquisas mostram-se contemporâneas e relevantes diante dos desafios identificados para a vida em sociedade, pautando temáticas como a pandemia, as relações trabalhistas, estratégias de inovação para fortalecimento da cidadania, enfrentamento as situações de pobreza, violência, aspectos territoriais, consumo, comunicação, reformas trabalhistas e previdenciárias.

Para além da importância das temáticas abordadas, o Ebook pauta o desafio da ciência na abordagem de dimensões bastante complexas que exigem rigor teórico e metodológico para a realização de análises do tempo presente, mas além disto, um tempo permeado por turbulências e inquietações que tornam a pesquisa nas Ciências Sociais ainda mais necessária.

As dimensões das pesquisas que compõem os dois volumes do Ebook apresentam correlação entre si, possibilitando um olhar mais integral e contextualizado dos elementos que implicam nos diferentes fenômenos estudados.

Ressaltar este aspecto mostra-se necessário diante dos objetivos do desenvolvimento de pesquisas nas Ciências Sociais, dentre as quais identifica-se o reconhecimento das diferentes características das relações sociais instituídas, desafios e problemas expressos e possibilidades de identificação de estratégias que venham a atender as necessidades existentes. Estes elementos, não de forma linear, mostram-se presentes no desafio e na necessidade de se fazer ciência através das Ciências Sociais.

Desejo uma ótima leitura a todas e a todos, e que estes artigos possam inspirar e contribuir para o desenvolvimento de novas pesquisas e para o desvelamento das diferentes nuances da vida em sociedade.

Luciana Pavowski Franco Silvestre

## SUMÁRIO

### **CAPÍTULO 1..... 1**

LEGISLAÇÃO SOBRE TERRORISMO E FORMAS DE CONCURSO DE AGENTES NO BRASIL

Felipe Justo José Dessoy Caraballo

Dhyelson Almeida

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.1032223031>

### **CAPÍTULO 2..... 18**

NECESSIDADE DE REVISÃO DAS DIRETRIZES PARA O EMPREGO DO POLICIAMENTO MONTADO NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE ALAGOAS

Diogo Buarque Pereira

Joao Carlos Salvador de Lima Santos

Livia Carolina de Souza Dantas

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.1032223032>

### **CAPÍTULO 3..... 33**

PCH: A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL E NATURAL COMO POLÍTICA URBANA E REGIONAL

Paulo Ormino de Azevedo

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.1032223033>

### **CAPÍTULO 4..... 52**

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: LIMITES E FRAGILIDADES DO POTENCIAL GERMINATIVO DA CIDADANIA FEMININA

Mara Rosange Acosta de Medeiros

Roberta Rodrigues Trierweiler

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.1032223034>

### **CAPÍTULO 5..... 63**

LUTAS SOCIAIS E GRANDES PROJETOS URBANOS EM BELÉM: AS “FRENTES DOS PREJUDICADOS”

Sandra Helena Ribeiro Cruz

Gizele Cristina Carvalho dos Santos

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.1032223035>

### **CAPÍTULO 6..... 76**

ANÁLISIS FODA MUNICIPAL COMO HERRAMIENTA Y ESTRATEGIA CONTRA LA POBREZA: ESTUDIO DE CASO SAN ANDRÉS HUAYÁPAM, OAXACA, MÉXICO

Ana Luz Ramos-Soto

Jovany Sepúlveda-Aguirre

Soledad Nuñez Ramírez

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.1032223036>

<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>86</b>
A SISTEMATIZAÇÃO DA PRÁTICA DO ASSISTENTE SOCIAL ABRANGENDO A VIOLÊNCIA AUTO INFLIGIDA NO CONTEXTO DA ADOLESCÊNCIA	
Marialda Esmanhotto	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.1032223037">https://doi.org/10.22533/at.ed.1032223037</a>	
<b>CAPÍTULO 8</b> .....	<b>93</b>
NOTAS PARA SUPERVISÃO ACADÊMICA EM SERVIÇO SOCIAL	
Mariana Hasen	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.1032223038">https://doi.org/10.22533/at.ed.1032223038</a>	
<b>CAPÍTULO 9</b> .....	<b>103</b>
O DIREITO A EDUCAÇÃO E SUA RELAÇÃO COM O SERVIÇO SOCIAL NA EDUCAÇÃO	
Débora Santos Melo	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.1032223039">https://doi.org/10.22533/at.ed.1032223039</a>	
<b>CAPÍTULO 10</b> .....	<b>113</b>
EMPREGABILIDADE E ENSINO SUPERIOR: O ESTUDO DE CASO DO MESTRADO EM GESTÃO E DIREÇÃO HOTELEIRA - ESTM	
Ana Sofia Viana	
Sónia Pais	
Ana Elisa Sousa	
Michael Schon	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.10322230310">https://doi.org/10.22533/at.ed.10322230310</a>	
<b>CAPÍTULO 11</b> .....	<b>131</b>
DESEMPENHO ESCOLAR E GASTO PÚBLICO MUNICIPAL EM EDUCAÇÃO: AS EVIDÊNCIAS NOS MUNICÍPIOS DA PARAÍBA	
Italo Fittipaldi	
Débora Evelyn Silva	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.10322230311">https://doi.org/10.22533/at.ed.10322230311</a>	
<b>CAPÍTULO 12</b> .....	<b>153</b>
GARANTISMO E LEGALISMO: UM ESTUDO SOBRE MODELOS DE INTERVENÇÃO PROFISSIONAL NA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL	
Ana Flávia Silva Marques de Menezes	
Ana Cristina do Nascimento Peres Albernaz	
Ana Maria Soares Freire Pereira Leal	
Ana Célia de Souza	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.10322230312">https://doi.org/10.22533/at.ed.10322230312</a>	
<b>CAPÍTULO 13</b> .....	<b>165</b>
AS GEOTECNOLOGIAS NA FORMAÇÃO DO PROFESSOR DE GEOGRAFIA: DESENVOLVIMENTO DO PENSAMENTO ESPACIAL SOBRE O MUNICÍPIO DE MARABÁ, PARÁ	
Marley Trajano Lima	

João Donizete Lima

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.10322230313>

<b>SOBRE A ORGANIZADORA.....</b>	<b>179</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO.....</b>	<b>180</b>

# CAPÍTULO 1

## LEGISLAÇÃO SOBRE TERRORISMO E FORMAS DE CONCURSO DE AGENTES NO BRASIL

*Data de aceite: 01/03/2022*

### **Felipe Justo José Dessoy Caraballo**

Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Ritter dos Reis. Mestrado Científico em Ciência Política pela Universidade de Leiden

### **Dhyelson Almeida**

Advogado. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Mestre em História Econômica pela Universidade de São Paulo

**RESUMO:** Este trabalho visa observar as nuances legais que circundam a questão do terrorismo no Brasil. Através de uma observação histórica desde o séc. XIX até hoje não há um claro modus operandi utilizado pelos grupos; não há uma homogeneidade entre os grupos com o passar do tempo, sendo possível discernir quatro ondas. Os aspectos comuns são elencados através de um mínimo consenso acadêmico observando doze pressupostos para qualificar a prática do terrorismo. Apesar da dificuldade de conceituação, a lei antiterrorismo, toma o papel de conceituar terroristas e punir os atos destes. A problemática central abordada é o poder ganho pelo Estado para determinar quem são os terroristas a partir de uma definição ampla enquanto criminaliza atos comuns como terrorismo conforme sua necessidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Lei 13.260/16, terrorismo, legislação, agentes, Brasil.

**ABSTRACT:** This research aims to observe the legal nuances around the aspects of terrorism Brasil. Through observations of the history of terrorism, from the 19th century to today there's still no clear modus operandi that these groups may use; so less there's homogeneity between groups with the passing of time, just as It is possible to view four distinct waves of terrorism in history. The common aspects of terrorismo are hereby listed within the revised academic consensus of 2011 in a manner to verify convergence between the definitions in the Brazilian Terrorism Law (Lei 13.260/16). Although the difficult task to defne terrorism in the law 13.260/16, or antiterrorism law as It is called, this task is embraced by the Dilma Rousseff administration and so the task to define what specifically is a terrorist act and the deserved punishment. The central problem here is to argue about the power the brazilian state gained to determine who is and who isn't a terrorist considering the vast and broad definition while it gains the power to define, by exemple, which homicide can or can't be seen as a terrorist act.

**KEYWORDS:** Lei 13.260/16, terrorism, legislation, agents, Brazil.

## 1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo explorar a definição de "terrorismo", contida no artigo 2º da Lei nº. 13.260/16, comparando-a com o Consenso Acadêmico Revisado de 2011 de Alex Schmid, bem como com os novos tipos penais recentemente promulgados no Brasil,

destinados a novos formatos de concurso de agentes para a prática de crimes comuns, tais como associação criminosa, formação de milícias armadas e organizações criminosas.

A comparação acima se pauta, principalmente, no entendimento do autor de que o termo “terrorismo” pode, muitas vezes, ser utilizado de maneira errônea pelos Estados que executam medidas coercitivas e promovem políticas de segurança em seu detrimento, vindo por vezes implicar o cerceamento da liberdade de imprensa e liberdades individuais, utilizando o discurso em prol da “segurança nacional” contra supostos agentes de células terroristas de forma demasiadamente dilatada.

Imaginemos que tal célula exista no Brasil; a Lei nº. 13.260 de 16 de março de 2016, por meio do seu artigo 2º, §1º, item I, somente seria capaz de determinar de facto um terrorista com base na seguinte disposição:

“I – Usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;”

Transportar, guardar, portar ou trazer explosivos capazes de causar danos é a forma que o dispositivo legal brasileiro se vale para qualificar um agente como “terrorista”. Como se percebe, a terminologia utilizada pelo Poder Legislativo é algo de extrema abrangência e de difícil aplicação, quando se trata de um assunto tão delicado quanto a possibilidade de definir se um agente que praticou determinada conduta é ou não um “terrorista” e assim adotar a nomenclatura.

O uso da terminologia acima se mostra ainda mais sensível quando se analisa, criminologicamente, as características dos vários formatos de concurso de agentes para o cometimento de crimes, bem como das formas de constituição e atuação da criminalidade organizada dentro do território brasileiro, que muitas vez partilham do “modus operandi” cotidianamente atribuído a grupos radicais pela imprensa e demais instituições que integram o Poder Público.

A contestação da terminologia utilizada, por conta da sua volatilidade e demasiada abrangência, é de extrema importância para que possamos nos definir como interlocutores imparciais.

Temos de nos colocar em diferentes papéis e esmiuçar a atuação destes agentes que podem, ou não, estar atuando como *freedom fighters*, atuando contra regimes políticos opressores justificadamente, ou “terroristas” de facto. Para tanto se faz necessário observar como suas ações podem ser semelhantes às finalidades, sendo essencial que se leve em consideração as mudanças de regime político em seu entorno<sup>1</sup>.

Outro grande problema da aplicação de uma definição fraca ou constantemente mal interpretada da palavra “terrorismo” seria a ineficácia da lei que a propõe; uma vez que o objetivo da lei se torna uma área cinza, cujo cenário de aplicabilidade em território nacional

1 JONES, Seth G., **How Terrorist Groups End: Lessons for Countering al Qa’ida**, pp. 41, 2008.

é comportado por diversos outros tipos penais destinados à criminalidade comum, com condutas similares, fazendo com que ela tenda a cair em desuso. Logo questionamos a necessidade de tal dispositivo.

O grande temor, porém, é a utilização desta medida legal para fins draconianos, a fim de evitar oposições populares, como já utilizado durante a Ditadura Brasileira de 1964. A medida foi usada em especial durante o Governo Médici (1969-1974), onde tabloides qualificavam assaltantes de banco como “terroristas” em capas de jornais sem base legal alguma<sup>2</sup>, em completa utilização desregrada do termo “terrorismo”.

Observamos, a partir disto, a preponderância da necessidade de uma definição concreta, que hoje segue inexistente, de modo a evitar abusos por ambas as partes, bem como definir os meios mais concretos de combate à promoção do terror.

Outrossim, serão apresentados os doze pressupostos elencados por Schmid<sup>3</sup>, tomados como base pela academia, que os rege para delimitar a compreensão que temos da terminologia que versa sobre o tema, apontando seu cerne e definições que podem auxiliar a qualificação de eventuais agentes ou grupo como “terrorista”.

Frisa-se que esse entendimento depende de alguns limites de análise do contexto e de histórico de cada grupo ou pessoa em questão, ambos fatores a serem definidos pelo interlocutor.

Destarte, com o consenso acadêmico em mãos se utilizará de seus 12 pontos focais para avaliar, analisar e concluir se é possível chegar a mesma conclusão através da lei antiterror brasileira, identificando um terrorista pelos pontos do consenso.

## 2 | BREVE HISTÓRIA DO TERRORISMO E MUTAÇÕES DA DEFINIÇÃO.

Anterior ao surgimento da atual definição de terrorismo, houve quatro ondas datadas de mais de um século atrás identificadas pelo professor David C. Rapoport.

### 2.1 A Onda Anarquista (1870-1920).

A história da definição do terrorismo moderno tal como conhecemos pode datar de 1870. O termo em si sofreu uma alteração do século XIX para o XXI já que os terroristas da época eram na verdade chamados de anarquistas e dão início à primeira onda como Onda Anarquista datada de 1870 até meados de 1920, tendo seu ápice durante a década de 1890

---

2 Capa do Jornal do Brasil em 19 de março de 1971. **Terrorista é Condenado à Morte em Conselho Baiano.** - “Teodomiro dos Santos, de 19 anos (no primeiro plano da foto), foi condenado à morte em 18 de março de 1971. Foi o primeiro caso de condenação à morte no Brasil republicano. No dia 27 de outubro de 1970, enquanto era conduzido num jipe policial depois de ter sido preso num ‘aparelho’ (local de reunião de terroristas) em Salvador, Teodomiro, mesmo com o braço direito algemado ao esquerdo de seu companheiro Paulo Pontes, preso na mesma ocasião, conseguiu apanhar um revólver e matou a tiros o sargento da Aeronáutica Walder Xavier de Lima, agente do CODI (Centro de Operações de Defesa Interna). A condenação de pena de morte seria por fuzilamento, segundo a Lei de Segurança Nacional assinada pelos ministros militares em 1969, mas, coube o recurso de apelação, com efeito suspensivo para o Superior Tribunal Militar. O julgamento foi realizado em Salvador pelo Conselho de Justiça Especial da Aeronáutica, nomeado pelo ministro da aeronáutica, formado por dois tenentes-coronéis, um major-aviador e um tenente coronel intendente”.

3 SCHIMD, Alex, **The revised academic consensus definition of Terrorism**, 2011.

até 1900 conhecida como a Era de Ouro dos Assassinatos<sup>4</sup>. Esta onda era representada mais claramente por dois grupos norte-americanos em ataques rebeldes contra lealistas do rei na época de pré-independência dos E.E.U.U. como a Ku Klux Klan (KKK) e The Sons of Liberty.

Tais grupos eram inspirados por escritores russos como Bakunin e Kropotkin e utilizavam a capacidade de grande impacto do terrorismo como ferramenta indispensável do caráter revolucionário dos grupos, conforme Rapoport.

Apesar dos grupos estarem localizados nos Estados Unidos, seus principais alvos eram, primariamente, Estados europeus e se diferenciavam da onda subsequente pelo fracasso total de seus objetivos, já que se baseavam numa tática puramente anárquica.

Por óbvio, seus objetivos eram grandes demais para sua capacidade de grupo de membros finitos, conforme Schmid. Na mesma época, surgiam as primeiras máquinas tipográficas que possibilitaram a impressão em massa de livros e jornais; aqui também surgem os telégrafos e a era de ouro das ferrovias. Os avanços tecnológicos viabilizaram a implementação de ataques dos anarquistas. Em síntese, os anarquistas trouxeram consigo os primórdios de estratégias e racionalidades básicas do terrorismo para a próxima onda.

## 2.2 A Onda Anticolonialista/Nacionalista (1920-1960).

A onda conseguinte, dos anticolonialistas ou nacionalistas, manteve seu foco nos impérios europeus, mas teve grande apoio na deslegitimação dos impérios e o crescente apoio do contexto externo às causas de independência de antigas colônias.

Instaurou-se, a partir deste ponto (pós-formação da ONU), uma onda de constante troca de regimes colonialistas para países independentes, e países em conflito interno constante pelo desligamento do laço colonial. Focar-se-á tão exclusivamente neste último, qual demonstra de forma clara a importância de posicionar o interlocutor quanto a consideração e diferenciação entre os *freedom fighters*<sup>5</sup> e terroristas propriamente ditos.

Dos grupos mais expressivos dos anticolonialistas, o IRA (Irish Republican Army) é o melhor exemplo, com caráter nacionalista e intrínseco objetivo da libertação da Irlanda do domínio inglês. Mesmo que o IRA tenha tomado uma campanha prolongada de libertação da Irlanda extrapolando o gap de tempo de sua onda, ele foi um grupo que conseguiu almejar seus objetivos e se desmantelou como resultado. Os alvos do IRA eram exclusivamente membros da polícia e do exército inglês, e os ataques através de bombas e táticas de guerrilha, fatores que se relacionam diretamente com as estratégias primárias desta onda<sup>6</sup>.

Em 1972, houve o ataque mais notável do IRA em Belfast, onde ocorreram 22 explosões, o caso ficou conhecido como Bloody Friday<sup>7</sup>. É perceptível que os atos do

4 RAPOPORT, David C., **The four waves of rebel terror and September 11**, *Anthropoetics VIII*, nº1, Los Angeles/EUA, 2002.

5 "Freedom fighter (NOUN). A person who takes part in a revolutionary struggle to achieve a political goal, especially in order to overthrow their government". **OXFORD Living Dictionaries**. Disponível em: <[https://en.oxforddictionaries.com/definition/freedom\\_fighter](https://en.oxforddictionaries.com/definition/freedom_fighter)>.

6 SCHMID, Alex, **The Routledge Book for Terrorism Research**, pp. 229, Routledge, 2011.

7 Bloody Friday. Disponível em <[https://en.wikipedia.org/wiki/Bloody\\_Friday\\_\(1972\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Bloody_Friday_(1972))>.

exército republicano irlandês surtiram efeitos mesmo que jamais atacando diretamente o governo inglês e nos anos 90 a Irlanda, apesar de desvinculada de uma porção do território ao norte, conseguiu sua independência total do Reino Unido.

Esta querela entre o IRA e o governo inglês foi uma representação simplificada da onda nacionalista que procurava extinção de vínculos coloniais. O ETA semelhantemente buscou a independência da porção Basca na Espanha, diversos países africanos montaram milícias e oposições aos seus colonizadores europeus. O princípio aceito por muitos países da autodeterminação dos povos foi utilizado pelos insurgentes e obteve respaldo do meio internacional.

Não obstante, é importante mencionar que este respaldo só foi possível vez que os países existentes, já firmemente estabelecidos, considerarem a criação de novos Estados como uma oportunidade de expansão e diversificação de seus respectivos mercados.

### **2.3 A New Left Wave (1960-1980).**

A polarização Leste-Oeste (URSS-E.E.U.U.) era a principal motivação por atender tais pedidos de independência. A preponderância de países capitalistas tornaria uma cortina para o avanço comunista soviético da época que se deslocava por meio de seu ideário em partidos e pelos grupos mais radicais em países onde os partidos comunistas estavam banidos.

O New Left Wave era a onda comunista que beirava a crise dos mísseis, esta onda transpirava as tensões ideológicas que seriam propagadas por grupos como o *Rote Armee Fraktion* (RAF).

Estes grupos estavam caracterizados por um modus operandi de sequestros e assassinatos.

O RAF em si teve um papel importante por sua localização no epicentro do conflito ideológico de maneira geográfica, na Alemanha.

Seus objetivos concentravam-se na expansão do comunismo e combate ao capitalismo, algo que parece intangível semelhantemente aos objetivos anarquistas. “O objetivo de todos os quatro tipos [ondas] de terrorismo é a revolução....”<sup>8</sup> e seus principais alvos agora se deslocavam do eixo europeu e não se concentravam apenas na nova potência da época (E.E.U.U.).

Também se concentravam nos governos em geral, sendo um fator de agravo/potencialização das práticas dos grupos a vitória dos Vietcongs contra os norte-americanos, que se retiraram do território vietnamita. Esta onda em si não ocupou cronologicamente muito espaço, mas teve representação de peso no cenário internacional pelos seus ataques distintamente direcionados à representantes de países em expedições ao exterior como em 1972, nas olimpíadas de Munique; em 1975, com o sequestro de ministros da OPEP; em 1975 em Uganda e etc.

<sup>8</sup> SCHMID, Alex, p. 185, para. 4, l. 8, 2011.

A efemeridade de seus grupos foi diretamente afetada pela sofisticação de agências de inteligência e aumento intensivo de atividade policial ao longo dos anos 80º. A RAF se consagrou como a organização mais antiga deste grupo, permanecendo por aproximadamente 28 anos em atividade e tornando-se exceção.

## 2.4 A Onda Religiosa (1979-hoje).

Ao mesmo tempo em que a New Left Wave se desfazia, o mundo presenciava a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e surgia nossa quarta onda, a religiosa.

Não fora excluída religião de nenhuma das ondas anteriores; porém, aqui, ela se tornou ator principal, sendo um catalisador destes atos. O islã aparece, aqui, como se fosse o único detentor real do termo “terrorismo”, mas há outros exemplos, tais como grupos como o Aum Shinrikyo, seita religiosa japonesa que utilizou gás sarin em Tokyo deixando 300 feridos em 1995<sup>10</sup>.

Em 2001, o 9/11 foi um divisor de águas na história do terrorismo e, não obstante, na forma a qual é observado e se comporta, agora divisor cronológico preponderante forma um mundo pré-9/11 e pós-9/11<sup>11</sup>; o ataque às torres gêmeas, nesse sentido, demonstrou a capacidade das organizações terroristas em transformar a sociedade.

Ademais, ataques suicidas tornaram-se a principal característica desta onda, pela vasta abertura da religião e do comprometimento dos fiéis a uma causa onde a recompensa/vitória de alguns objetivos minoritários das associações se encontra no pós-vida.

Seus membros agora possuem uma dificuldade menor em articular ações e ataques quando em seu estratagema a prioridade foca na ida e jamais na volta.

## 3 | O CONSENSO ACADÊMICO NA DEFINIÇÃO DE TERRORISMO.

A academia tenta, desde 1972, obter alguma firme definição sobre terrorismo. Um comitê *Ad Hoc* sobre terrorismo foi instaurado pelo 6º Comitê Legal da Assembleia Geral das Nações Unidas onde tentou se chegar à uma definição legal de terrorismo, mas sem sucesso.

Décadas depois, após o 9/11, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, na Resolução nº. 1.566/04, ofertou aos Estados uma definição com caráter não vinculante e ausente de legítima autoridade legal diante do direito internacional:

“Criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes are in any circumstance unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or any other nature that may be invoked to justify them;”

9 JONES, Seth G., *How Terrorist Groups End: Lessons for Countering al Qa’ida*, p. 168, RAND, 2008.

10 RAPOPORT, David C., *The four waves of Rebel Terror and September 11*, Anthropeotics VIII, nº 1, Los Angeles/ EUA, 2002.

11 SCHMID, Alex. *The Routledge Book for Terrorism Research*, p. 233, Routledge, 2011.

Antes disso, após as tratativas de 1972, acadêmicos de diversas áreas conexas à temática reuniram-se para formar um consenso acadêmico na definição de terrorismo. Como resultado, em 1988, por meio de entrevistas e pesquisas incessantes, chegou-se a um número de 22 itens pontuais para enquadrar algo ou alguém como sendo um “terrorista”.

Ao longo dos anos, Alex Schmid, que esteve presente no primeiro consenso, continuou com a pesquisa e, em 2011, presenteou a academia internacional com um consenso acadêmico revisado<sup>12</sup>, reduzindo de 22 para 12 pontos consensuais, delimitando melhor a abrangência do termo e a viabilização do seu exercício por diversos Estados.

Importante frisar que, a partir da revisão de Alex Schmid, passou-se a dar atenção aos pressupostos, ou indicativos de configuração de um “Grupo” ou “Ato” de terror, entendendo que os mesmos podem estar presentes no operacional de um ato ou de um grupo terrorista, sendo que não é exatamente necessário que se cumpram todos os doze pressupostos para que sejam considerados como tais.

Estes indicativos têm papel de diagnóstico, servindo à avaliação do cenário, as pretensões, os alvos, motivações e outros.

Em seguida veremos um a um brevemente comentado:

- 1. Deve falar sobre uma doutrina e/ou sobre práticas de ações violentas:** A doutrina e/ou prática devem ser fins para o meio de uso do terrorismo. As ideologias de extrema-esquerda, extrema-direita, fundamentalismo religioso e nacionalismo são ferramentas utilizadas para uma prática violenta;
- 2. Deve se referir ao contexto em que terrorismo é empregado como prática:** Se as ideologias servem como fins, o contexto é o princípio da problemática que leva ao uso do terrorismo como ferramenta para chegar ao fim ideológico;
- 3. Deve conter o conceito de violência física ou ameaça:** O uso ou ameaça de uso da violência física é um pilar do terrorismo, através destes ele é capaz de barganhar, fazer-se notado, incitar uma cultura de medo e diversos outros objetivos de curto prazo utilizando incidentes isolados de violência letal (ataques, bombas), incidentes bifásicos (sequestros, reféns, roubos) e incidentes multifásicos (tortura, assassinatos, desaparecimentos);
- 4. Deve haver algo sobre processos de comunicação baseados em ameaça:** A ameaça, como dito anteriormente, é pilar para atingir objetivos. Através de suas ameaças eles são capazes de fazer demandas e “publicizar” sua causa, suas vontades e seus métodos;
- 5. Deve mencionar que terrorismo infunde medo, temor, pânico ou mera ansiedade:** o terror de seus atos é gerador de desconfiança na capacidade fundamental do Estado em proteger seus cidadãos e o temor provoca uma ausência

---

<sup>12</sup> SCHMID, Alex. **The Revised Academic Consensus Definition of Terrorism. Perspectives on Terrorism**, North America, 6, may. 2012. Available at: <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/schmid-terror-ism-definition>>.

de debate ponderado e moderado alavancando sempre as precipitações populares;

**6. Deve dizer algo sobre as vítimas diretas:** as vítimas dos atentados são meros meios para fins maiores. A morte de um pode gerar agitação entre milhares. A utilização da violência contra estes é uma prática além de comum, necessária para o sucesso da organização;

**7. Deve ser apontado que as vítimas diretas não são o alvo principal:** Como dito anteriormente, as vítimas dos atentados são meios para alcançar fins, sendo estes fins o alvo principal, um órgão governamental em grande maioria das vezes;

**8. Deve falar sobre os autores:** grupos terroristas podem ser organizações transnacionais possuindo mais de 10.000 membros e uma única pessoa sem afiliação com grupo algum também pode ser um terrorista. Não existe uma limitação numérica para isolarmos o conceito;

**9. Deve mencionar que terrorismo é predominantemente político:** Suas motivações, apesar de seus meios, são praticamente sempre políticas com repercussões societais;

**10. Deve se referir à intenção dos atos terroristas:** A intenção imediata dos atos de terrorismo é de provocar, a terrorizar, desorientar, desestabilizar seus alvos diretos e indiretos assim tornando-os suscetíveis à negociações, publicidade e outros;

**11. Deve conter a motivação para engajar no terrorismo:** As motivações podem variar das mais esdrúxulas e pessoais para as mais pragmáticas dentro de cada grupo. Pode-se considerar vingança, economia, política, status quo e etc;

**12. Deve mencionar que atos terroristas formam parte de uma campanha de violência:** Cria-se um ambiente/atmosfera de temor constante e ataques continuados para inserir uma prática persuasiva em negociações e alcance de seus objetivos. Sempre as precipitações populares.

Como dito previamente sobre os doze itens, a ausência de um ou mais não desconfigura necessariamente um grupo, ou um ato, como terrorista/terrorismo.

Exemplificamos anteriormente o grupo Aum Shinrikyuna. Este grupo efetuou um único ataque e originalmente não surgiu com a intenção de se utilizar de coerção ou violência. Sua organização detinha um teor estritamente religioso e de caráter pós-apocalíptico que, em querelas como Estado nipônico, acabou por se utilizar de violência para defender suas capacidades e propriedades.

Contudo, observamos nele (Aum Shinrikyuna) um grupo religioso, e seu ataque com gás sarin foi perpetrado em 1995, coincidindo com o início da Onda Religiosa de Rapoport (1975-Hoje).

Não obstante, seu ataque teve como vítimas diretas os cidadãos no metrô de Tokyo, mas almejou, indiretamente, ameaçar o Estado.

Tal *modus* de operação diverge de modelos de criminalidade organizada, ou demais formas de associação de agentes para fim de cometimento de crime, cujo a estrutura em

muito se assimila com as práticas de grupos terroristas, porém sua finalidade é distinta, pois o uso da violência em nada implica na promoção do “terror” ou na desestabilização do Estado e suas instituições, mas sim, e somente, como instrumento para a manutenção da própria proto-instituição “organização criminosa”.

#### 4 | A LEI Nº. 13.260/2016

O repúdio ao ato terrorista já era previsto dentro da Constituição de 1988, sendo uma das poucas condutas com reprovabilidade prevista na esfera constitucional, porém foi somente em 2016 que o tema passou a ser regulamentado formalmente com caráter jurídico-penal, tendo lei própria.

Dentro da constituição brasileira, o posicionamento de aversão ao terrorismo se prontificou de tal maneira:

“Art. 4º - A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

[...]

VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;”

(Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)

Em paralelo, o crime de racismo, outra conduta com reprovabilidade prevista em seara constitucional, foi legislado e definido em menos de um ano após a Constituição ser promulgada, por meio da Lei nº. 7.716/89.

Sobre esse ponto, critica-se aqui o dispositivo da Constituição Federal por alocar o ato de terrorismo no inciso VIII, em conjunto com o racismo. Afinal, apesar de partilhar pouco das ideias e se basear em mais do que puramente ódio sistêmico e livre, não se vê base substancial para tratar as duas condutas em grau paridade e/ou similaridade temática.

De certo modo, nunca houve alguma demanda para a estipulação da condição e enquadramento dos terroristas dentro do território brasileiro, pois a América Latina em si pouco sofreu com grupos terroristas dedicados.

De fato, à época da sua promulgação, muito se falou<sup>13</sup> sobre o caráter oportunesco da medida legal, eis que estava-se à beira da realização das Olimpíadas de 2016, evento global de grande exposição, bem como foi percebido forte onda de protestos em consequência das Manifestações de Junho de 2013<sup>14</sup> durante outro grande evento, a Copa do Mundo de 2014, também sediada no Brasil.

Não se exclui o impacto do calendário de eventos internacionais na promulgação da legislação, apesar disto, ignoramos alguns exemplos pela tenuidade das situações.

Como primeiro exemplo, cita-se as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia — Exército do Povo), que a seu tempo foi um grupo duradouro, se utilizando

13 MARTINS, Miguel. **A Lei Antiterror abre espaço ao arbítrio**. 01/04/2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/894/remendo-insuficiente>>.

14 **Jornadas de Junho**. Para saber mais: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos\\_no\\_Brasil\\_em\\_2013](https://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos_no_Brasil_em_2013)>.

de sequestros e táticas de guerrilha para atingir seus objetivos políticos, sendo um claro exemplo da New Left Wave na sua constituição e objetivos finais, vinculados a causas sociais e revolução política armada<sup>15</sup>.

E outros casos que poderiam ser considerados como terrorismo e são semelhantes à situação previamente estabelecida de Aum Shinrikyu?

Pablo Escobar seria um claro exemplo<sup>16</sup> de um agente inicialmente desvinculado de um propósito inicial com motivação política e tão pouco se enquadra nas quatro ondas de Rapoport.

No Brasil, A Lei Antiterror foi sancionada em 2016 pela presidente Dilma Rousseff, após ter passado pelas casas legislativas em caráter de urgência, e foi publicada no Diário Oficial na quinta-feira, 17 de março de 2016, com oito vetos, sendo que dois deles dizem respeito à definição de atos de terrorismo.

No caso, o Projeto de Lei aprovado pelo Congresso Nacional classificava como atos de terror “incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado”. Também prevendo as ações de “interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática ou bancos de dados”.

Segundo a Presidente, quando da sanção<sup>17</sup>, tais definições apresentadas e aprovadas pelo Congresso eram “excessivamente amplas e imprecisas”, argumentado ainda que há outros incisos que já garantem a previsão das condutas graves e que devem ser consideradas ato de terrorismo.

Nesses termos, como dito anteriormente, em março de 2016 a Lei n.º. 13.260 foi aprovada e em questão de meses a Polícia Federal iniciou sua Operação Hashtag<sup>18</sup> onde prendeu 8 pessoas, alguns temporariamente e outros preventivamente<sup>19</sup>.

A sentença foi objeto de grande controvérsia em virtude da condenação do réu Leonid El Kadre, que se baseou nos arts. 3º e 5º §1º, inciso I, §2º da Lei 13.260/16, que qualificam “promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista” e fazer preparativos de terrorismo com propósito inequívoco para realizar tal ato.

Dentro destes dois artigos, incisos e parágrafos observamos a amplitude do termo “terrorista” quando utilizado, desconsiderando diversos fatores como a sentença destes pode demonstrar.

De fato, nenhum dos réus se engajou em qualquer ataque, bem como não houve um

---

15 BBC News. **Colombia's most powerful rebels**. 19/09/2003. Disponível em: < <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1746777.stm>>.

16 International Crisis Group. **War and Drugs in Colombia**. 27/01/2005. Disponível em: <<https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/war-and-drugs-colombia?id=3238&l=1>>.

17 SENADO FEDERAL. **Lei Antiterrorismo é sancionada com vetos pela presidente Dilma**. 02/06/2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/03/18/lei-antiterrorismo-e-sancionada-com-vetos-pela-presidente-dilma>>.

18 Relatório de Notícias. **Operação Hashtag**. Revista Isto é. Disponível em: <<https://istoe.com.br/tag/operacao-hash-tag/>>.

19 Ação Penal n.º. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR.

fato que pudesse servir como ponto fixo nas acusações. Contudo, devido à abrangência da terminologia aqui estudada, utilizada oportunamente, foi possível encaixá-los na promoção de organizações terroristas. Algo que ocorreu de fato e evidenciado pela Polícia Federal<sup>20</sup>. Porém, todas as capacidades de aplicação se resumem tão unicamente ao detalhamento e especificação dados no art. 2º e em seu parágrafo primeiro como segue:

“Art.2º. O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública;

§1º São atos de terrorismo:

I - Usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;”

(Lei nº. 13.260 de 16 de março de 2016)

Dentro do inciso I, vemos o tipo penal “ameaçar usar”, isso quer dizer, a mera pretensão de seu utilizar dos artifícios citados com a finalidade de “provocar terror social ou generalizado” já são dois fatores capazes de levar agentes pré-identificados como “terroristas” a prisão, assim como ocorreu.

Ademais, observando os doze pressupostos em correlação, teremos cerceado o termo em lei, mas ainda inexistirá o fator de localização e segurança de que o interlocutor, seja a Autoridade Policial, o Ministério Público ou o Estado-Juiz, faça uso destas para interpretar se das capacidades de desenvolver uma campanha de terror se utilizando de coerção, ameaça e/ou violência física resultará em um ato de terrorismo, ou se tratar-se-á de um grupo terrorista.

Também inexistente dentro dos parâmetros legais um órgão ou pessoa de competência capaz de diferenciar o crime preestabelecido fora do âmbito do terrorismo do crime intrínseco ao terrorismo.

## 5 | LEGISLAÇÕES PENAIS CONCORRENTES NO BRASIL

Concomitante a Lei Antiterror, uma série de tipos penais destinados a melhor imputar uma responsabilidade penal sobre relações e associações entre agentes para o cometimento de crimes.

Tais crimes se configuram quando da associação de agentes, porém somente podem ser detectados quando da prática de crime final, que configura a ilicitude da forma de associação. Isso dificulta muito a sua distinção dos tipos presentes na Lei nº. 13.260 de 16 de março de 2016, seja pela sua igual abstração, seja pela grande similaridade entre o

20 R. Pacheco, A. **Controversa História das Primeiras Condenações por Terrorismo no Brasil**. Disponível em <[http://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/06/politica/1494076153\\_663185.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/06/politica/1494076153_663185.html)>.

perfil dos agentes quais empregam tal forma de associação.

Um dos principais concorrentes é o crime de “Formação de Milícia Armada”, disposto no artigo 288-A do Código Penal, acrescido pela Lei nº. 12.720, de 27 de setembro de 2012.

O dispositivo jurídico-penal foi incluído como um derivado do artigo 288 do Código Penal, que trata da forma mais simples de associação criminosa (antiga formação de quadrilha), quando 3 (três) ou mais pessoas se associam para o fim específico de cometer crimes.

Outrossim, a terminologia adotada pelo artigo 288-A do Código Penal apresenta algumas definições específicas que podem concorrer diretamente com aquelas dispostas na Lei Antiterror, tornando ainda mais difícil a distinção de crime comum praticado por milícia armada de ato de terror.

Eis o tipo penal:

“Art. 288-A. Constituir, organizar, integrar, manter ou custear organização paramilitar, milícia particular, grupo ou esquadrão com a finalidade de praticar qualquer dos crimes previstos neste Código: (Incluído dada pela Lei nº 12.720, de 2012)

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos.”

(Artigo 288-A do Código Penal)

Como se observa, uma série de definições e terminologias foram acrescentadas a esta forma de associação criminosa para a prática de crime comum.

O que ocorre é que a forma de associação presente neste dispositivo penal também é muito comum, se não praxe, no modelo organizacional de grupos terroristas, ou mesmo *freedom fighters*, tornando sua distinção um ato complexo:

**1) Organização paramilitar:** No sentido literal do termo, é aquela que “caminha ao lado” da militar, em situação não prevista em lei. Possui a estrutura da organização militar, sem ser militar ou ter qualquer vínculo com uma autoridade oficial. Assemelha-se à estrutura militar, podendo haver hierarquia, armamento, planejamento de ataque, etc.

**2) Milícia particular:** Se refere a um grupo menor de agentes criminosos que se reúnem inicialmente para fornecer “segurança” e depois passa a extorquir uma determinada população. No Brasil, em alguns casos, pode por exemplo, ser formada por policiais militares, como no caso do Estado do Rio de Janeiro. Existe uma semelhança grande entre as expressões “*organização paramilitar*” e “*milícia particular*”.

**3) Grupo:** É o conceito mais genérico do art. 288-A, referindo apenas à união ou conjunto de pessoas. O art. 121, §6º do Código Penal fornece complementarmente um exemplo, falando em grupo de extermínio, ou seja, aquele constituído com a finalidade de ceifar a vida das pessoas de forma seletiva e direcionada.

**4) Esquadrão:** No conceito militar refere-se a uma unidade da cavalaria, do exército blindado, etc. O termo se vincula a uma reunião de pessoas quantitativamente

maior que o grupo. O esquadrão pode ser exemplificado na organização criminosa formada no interior dos estabelecimentos penitenciários ou em São Paulo, com o chamado “esquadrão da morte”.

Não bastasse o dispositivo legal acima, com a entrada em vigor da Lei 12.850/2013, destinada a definir as premissas essenciais de uma “Organização Criminosa” e dispor meios para a sobre a investigação criminal a ser empregada sobre ela, surgiu também uma nova diferença conceitual e prática entre a chamada “Organização Criminosa” e a “Associação Criminosa”.

O §1º, do Artigo 1º, da Lei 12.850/2013 prevê e define que:

“Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.”

(Artigo 1º, §1º da Lei 12.850/2013)

Já o artigo 288 do Código Penal, como falado anteriormente, trata do tipo penal da “Associação Criminosa”, onde o mínimo para a sua configuração é de 3 pessoas ou mais, e é aplicado às infrações penais com penas máximas inferiores a 4 (quatro) anos.

Ao contrário disso, na “Organização Criminosa”, o mínimo é de 4 pessoas ou mais e a aplicação é para infrações penais com penas máximas superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

Não obstante, o Parágrafo Único do artigo 288 do Código Penal, amplamente alterado pela Lei 12.850/2013, que definia a já conhecida “Associação Armada”, que não se confunde com Formação de Milícia ou Organização Criminosa, passou a prever a figura da participação de criança ou adolescente para aumento de pena, ao passo no crime de formação de “Organização Criminosa” o aumento da pena ocorre quando:

1. Quando há atuação da organização criminosa com emprego de arma de fogo - Artigo 2º, § 2º, da Lei 12.850/2013;
2. Quando há participação de criança ou adolescente;
3. Quando há concurso de funcionário público, valendo-se a organização criminosa dessa condição para a prática de infração penal;
4. Se o produto ou proveito da infração penal destinar-se - no todo ou em parte - ao exterior;
5. Se a organização criminosa mantém conexão com outras organizações criminosas independentes; e/ou
6. Se as circunstâncias do fato evidenciarem a transnacionalidade da organização -Artigo 2º, § 4º, da Lei 12.850/2013.

Por fim, buscou se mostrar nesse capítulo que há demasiada semelhança quando

da caracterização de uma “Associação Criminosa”, “Milícia Armada” ou “Organização Criminosa”. Tamanha abstração legal exige dos operadores do Direito (Advogados, Autoridades Policiais, Promotores e Juizes) um grau de conhecimento dos fatos, motivações e das relações dos agentes muito superior ao exigindo quando da análise do próprio crime final, que serve para configurar o modelo de associação.

Esse cenário se torna mais complexo com o passo que determinados grupos, seja de milicianos ou organizações criminosas, perpetram crimes utilizando práticas muito similares com aquelas tidas como principal característica de grupos terroristas. Tal como o uso de explosivos em seus atos.

No Brasil, há um uso frequente de explosivos quando de furto/assalto à instituições financeiras, cenário no qual o número de casos de ataques a agências bancárias e a caixas eletrônicos com explosivos aumentou 72% no estado de São Paulo no primeiro bimestre de 2018, em comparação com o mesmo período de 2017. O número de boletins de ocorrência passou de 18 para 31<sup>21</sup>.

Segundo dados coletados pelo Centro Integrado de Inteligência da Secretaria de Segurança Pública (CIISP), os ataques por meio de explosivos a bancos e a caixas eletrônicos, realizados somente no primeiro bimestre dos últimos 4 anos, comportam os seguintes números:

- 1º bimestre de 2015: 59
- 1º bimestre de 2016: 25
- 1º bimestre de 2017: 18
- 1º bimestre de 2018: 31

Da mesma maneira, há indícios<sup>22</sup> de que grupos terroristas estejam diversificando suas atividades de modo a angariar recursos para a sua própria manutenção, assumindo assim condutas que antes compatibilizavam com Organizações Criminosas de caráter transnacional.

Esse ambiente de “inconsistência” estrutural, somado à demasiada abstração e amplitude de termos previstos em lei para a caracterização e distinção de todos os grupos mencionados aumenta drasticamente o grau de insegurança jurídica de todos os envolvidos, incluindo a própria sociedade, pois permite a assunção de um viés, ou grau, de constrictão legal a grupos que podem ou não ser compatíveis com tal nível de severidade. Algo que afetaria a eficácia de todo o modelo político-criminal adotado.

---

21 LEITE, Isabela; ARCOVERDE, Leonardo. **Ataques com explosivos a bancos e caixas eletrônicos crescem 72% no estado de SP no 1º bimestre de 2018**. 16/04/2018. Disponível em: < <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/ataques-com-explosivos-a-bancos-e-caixas-eletronicos-crescem-72-no-estado-de-sp-no-1-bimestre-de-2018.ghtml>>

22 KEATINGE, Tom. **De onde vem o dinheiro que financia grupos extremistas islâmicos?** 12/12/2014. Disponível em <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141212\\_grupos\\_financiamento\\_hb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141212_grupos_financiamento_hb)>.

## 6 I CONCLUSÕES

A partir de todo o exposto, entende-se aqui que o grande problema da Lei nº. 13.260/16 é que ela propõe a coibir dos “atos de terror”, atos que beiram somente o uso de força, coerção, ameaça, etc., mas estes não podem ser julgados individualmente; deve ser julgada como um ato premeditado, tal qual exige uma motivação prévia, bem como sua adequada identificação.

Esta motivação pode se enquadrar desde o recrutamento ao ataque e tudo que adentra estas duas extremidades sendo ideologia, modus operandi, alvos principais, vítimas diretas, indiretas, entre outros, sendo partes essenciais do que deveria ser considerado no julgamento como argumento lógico-legal.

O artigo segundo da Lei nº. 13.260/16, como já mencionado, fala das questões referentes às discriminações em seus atos, este é um bom exemplo quando se considera o núcleo da nossa problemática que seria qualificá-los [terroristas] como algo além de seus crimes, sendo algo maior do que o simples homicídio motivado pelo ódio ou emprego de explosivos para um objetivo fim, e mais como uma campanha de violência como exemplificado nos 12 pressupostos.

Contudo, em seguida, no caput, após menção destes, ele liga as características aos atos: “[...] expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública [...]” assim, a lei liga a ideologia ao ato incisivamente.

Diante do elucidado, debruçamo-nos sobre uma dificuldade para separar os crimes comuns dos crimes-meio para prática radical.

A elevação da do grau de “insegurança” decorrente de crimes comuns ao patamar de “terror” é preocupante, pois mostra instabilidade jurídica quanto ao tratamento do tema.

A Lei nº. 13.260/16, apesar de oferecer uma gama diversificada de exemplos para qualificar um terrorista, é incapaz de legislar para além de sua utilização oportunista, tendo em vista outros dispositivos que podem ser aplicados para designar as ações cometidas.

No caso de a lei possuir um teor mais rígido para qualificação e designação de terroristas seria necessário utilizar-se de um serviço de inteligência composto por acadêmicos de áreas diversas para fugir do caráter oportunista. Como dito por Gregor Bruce<sup>23</sup>: “A profissão jurídica deseja uma definição que possa ser usada em julgamento e condenação de réus terroristas. A defesa ou apelo por um réu terrorista é mais fácil se os crimes são ambigualmente definidos”.

Questionar e definir, portanto, deve ser não só um trabalho individual dentro dos parâmetros da lei, mas uma ação de cooperação internacional.

O meio jurídico-legal não é o único capaz de buscar e definir o termo terrorismo, outras áreas como as ciências políticas, as relações internacionais e a psicologia social podem e devem agregar ao estudo da definição.

<sup>23</sup> BRUCE, Gregor. **Definition of Terrorism Social and Political Effects**. Journal of Military and Veteran's Health. pp.27, vol. 21, 2013.

Um centro de pesquisa dedicado ao estudo do terrorismo, nesse sentido, seria uma alternativa dentro do meio acadêmico para estabelecer um elo entre a academia e rule makers; uma vez que, destes centros já existentes, a maioria se concentra na Europa e nos E.E.U.U., regiões desenvolvidas, mas que possuem uma cultura acadêmica eurocêntrica, deixando de lado culturas periféricas com ampla capacidade de contribuição ao tema.

## 7 | REFERÊNCIAS

JONES, Seth G., **How Terrorist Groups End: Lessons for Countering al Qaeda**, pp. 41, 2008.

SCHMID, Alex, **The Revised Academic Consensus Definition of Terrorism**, Perspectives on Terrorism, 2011.

RAPOPORT, David C., **The Four Waves of Rebel Terror and September 11**, Anthropeotics VIII, nº1, Los Angeles/EUA, 2002.

SCHMID, Alex, **The Routledge Book for Terrorism Research**, pp. 229, Routledge, 2011.

**OXFORD Living Dictionaries**. Disponível em: <[https://en.oxforddictionaries.com/definition/freedom\\_fighter](https://en.oxforddictionaries.com/definition/freedom_fighter)>.

JONES, Seth G., **How Terrorist Groups End: Lessons for Countering al Qaeda**, p. 168, RAND, 2008.

SCHMID, Alex. **The Revised Academic Consensus Definition of Terrorism. Perspectives on Terrorism**, North America, 6, may. 2012. Available at: <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/schmid-terrorism-definition>>.

MARTINS, Miguel. **A Lei Antiterror abre espaço ao arbítrio**. 01/04/2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/894/remendo-insuficiente>>.

SENADO FEDERAL. **Lei Antiterrorismo é sancionada com vetos pela presidente Dilma**. 02/06/2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/03/18/lei-antiterrorismo-e-sancionada-com-vetos-pela-presidente-dilma>>.

International Crisis Group. **War and Drugs in Colombia**. 27/01/2005. Disponível em: <<https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/war-and-drugs-colombia?id=3238&l=1>>.

BBC News. **Colombia's most powerful rebels**. 19/09/2003. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1746777.stm>>;

**Jornadas de Junho**. Para saber mais: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos\\_no\\_Brasil\\_em\\_2013](https://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos_no_Brasil_em_2013)>.

SENADO FEDERAL. **Lei Antiterrorismo é sancionada com vetos pela presidente Dilma**. 02/06/2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/03/18/lei-antiterrorismo-e-sancionada-com-vetos-pela-presidente-dilma>>.

Relatório de Notícias. **Operação Hashtag**. Revista Isto é. Disponível em: <<https://istoe.com.br/tag/operacao-hashtag/>>.

R. Pacheco, A. **Controversa História das Primeiras Condenações por Terrorismo no Brasil.** Disponível em <[http://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/06/politica/1494076153\\_663185.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/06/politica/1494076153_663185.html)>.

LEITE, Isabela; ARCOVERDE, Leonardo. **Ataques com explosivos a bancos e caixas eletrônicos crescem 72% no estado de SP no 1º bimestre de 2018.** 16/04/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/ataques-com-explosivos-a-bancos-e-caixas-eletronicos-crescem-72-no-estado-de-sp-no-1-bimestre-de-2018.ghtml>>.

KEATINGE, Tom. **De onde vem o dinheiro que financia grupos extremistas islâmicos?** 12/12/2014. Disponível em <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141212\\_grupos\\_financiamento\\_hb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141212_grupos_financiamento_hb)>.

BRUCE, Gregor. **Definition of Terrorism Social and Political Effects.** Journal of Military and Veteran's Health. pp.27, vol. 21, 2013.

## NECESSIDADE DE REVISÃO DAS DIRETRIZES PARA O EMPREGO DO POLICIAMENTO MONTADO NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE ALAGOAS

*Data de aceite: 01/03/2022*

**Diogo Buarque Pereira**

<http://lattes.cnpq.br/3981737395342589>

**Joao Carlos Salvador de Lima Santos**

**Livia Carolina de Souza Dantas**

<http://lattes.cnpq.br/9595925504740992>

<https://orcid.org/0000-0002-4952-744X>

**RESUMO:** A doutrina existente e as diretrizes sobre o tema balizam as ações das tropas montadas da Polícia Militar de Alagoas, capitaneada pelo Regimento de Polícia Montada Dom Pedro I e pelo Pelotão Montado do 3º Batalhão. Na busca por solucionar o problema ora pesquisado, que trata do aprimoramento na prestação de serviço a partir do emprego do policiamento ostensivo montado, apontamos como hipótese a necessidade de revisão de suas diretrizes legais. O objetivo foi analisar as normatizações atuais para o emprego do Policiamento Montado na Polícia Militar do Estado de Alagoas, no cenário contemporâneo de segurança pública. A utilização de cavalos treinados para prover segurança pública certamente foi o condão da nossa pesquisa, tudo isso ajustado à realidade do cenário local. Para tanto, recorreremos à metodologia de pesquisa qualitativa e quantitativa, com a realização de revisão narrativa da literatura existente acerca do tema e, ainda, análise da estrutura administrativa e operacional da corporação frente ao emprego ordinário do Policiamento Montado.

Instrumentalizada por meio da pesquisa do tipo descritiva observacional transversal, com aplicação de questionário, foi possível apurar algumas considerações, as quais se vislumbram, de antemão, seriam de significativo ganho para a Polícia Militar de Alagoas, uma vez que mitigaria eventuais insucessos, com garantia de eficiência.

**PALAVRAS-CHAVE:** Policiamento Montado; Cavalaria; Policia Militar.

**ABSTRACT:** Existing doctrine and guidelines on the subject guide the actions of the mounted troops of the Military Police of Alagoas, led by the Dom Pedro I Mounted Police Regiment and by the Mounted Platoon of the 3rd Battalion. In the search to solve the problem researched, which deals with the improvement in the provision of service from the use of ostensible policing, we point out as a hypothesis the need to review its legal guidelines. The objective was to analyze the current regulations for the use of Mounted Policing in the Military Police of the State of Alagoas, in the contemporary scenario of public security. The use of trained horses to provide public security was certainly the essence of our research, all adjusted to the reality of the local scenario. To this end, we resorted to qualitative and quantitative research methodology, carrying out a narrative review of the existing literature on the subject and, also, analyzing the administrative and operational structure of the corporation in the face of the ordinary use of Mounted Policing. Instrumentalized through cross-sectional observational descriptive research, with the application of a questionnaire, it was possible to determine some considerations, which, in

advance, would be of significant gain for the Military Police of Alagoas, since it would mitigate any failures, with guarantee of efficiency.

**KEYWORDS:** Mounted Policing; Cavalry; Military police.

## 1 | INTRODUÇÃO

Atualmente, o Regimento de Polícia Montada Dom Pedro I (RPMon), sediado na capital do estado de Alagoas, Maceió, e o Pelotão Montado do 3º Batalhão de Polícia Militar (BPM), sediado no município de Arapiraca/AL, são os responsáveis pela aplicação das diretrizes do policiamento que se utiliza dos cavalos como forma de deslocamento na prática do policiamento ostensivo montado (POMon).

Esse processo de policiamento é amplamente utilizado na Polícia Militar de Alagoas e, por vezes, até requisitado por autoridades e população em geral, frente à credibilidade conquistada e aos benefícios que alcança no cotidiano de sua atuação, seja na pronta resposta aos atos de desordem pública, seja como medida notadamente eficaz de prevenção à criminalidade. Assim, merece especial atenção a fim de manter seu vigor operacional, conforme nos recorda a canção da cavalaria —[...] Arma de tradição que o peito embala / Cujas histórias é de luz e de fulgor [...]ll.

Os manuais e recomendações sobre a atuação do policial militar nas unidades especializadas — no que se refere ao emprego do policiamento montado — e a origem das unidades de cavalaria datam de períodos distintos, tendo seu regramento técnico submetido a períodos de implantação e desenvolvimento. Assim, a constante análise e exame de novas tecnologias pressupõem uma melhor capacidade de resposta e de consciência situacional no emprego do policiamento em diversos cenários (PMAL, 2014).

Utilizar-se de cavalos treinados com a finalidade de executar policiamento, em todas as suas circunstâncias, exige muita responsabilidade e conhecimento técnico por parte dos operadores. A arte policial militar de conduzir cavalos com fim de empreender no campo da segurança pública exige por demais responsabilidade, destemor e afinidade com as técnicas policiais equestres (POLICASTRO, 1995).

Mormente, esta é uma atividade de policiamento fortemente atrelada às técnicas e doutrinas próprias, corroboradas em manuais, apostilas e procedimentos operacionais padrão ora em vigência na Corporação. E ainda, subsidiariamente, com base em doutrinas de outras corporações coirmãs, que labutam igualmente na seara do policiamento montado, tudo com o objetivo do aprimoramento paulatino adequado à realidade da PMAL.

É possível observar que os operadores do policiamento montado em Alagoas, especialmente os instrutores, já possuem fortemente massificadas as técnicas e doutrinas coligidas ao longo dos anos a nível nacional, conferindo à PMAL uma salutar envergadura técnica nessa área, restando o dever de acuidade com a doutrina própria para o emprego da tropa montada.

A Polícia Militar de Alagoas (PMAL) utiliza-se de normativas técnicas desde suas raízes, para cumprir sua missão de manter a ordem pública e a integridade das pessoas e do patrimônio, em obediência às leis (BRASIL, 1988). Ao longo de quase dois séculos de criação da PMAL, apesar de avanços na produção de conteúdos técnico-científico, há que se destacar que ainda se mostram incipientes em várias vertentes de sua atuação.

A normatização hoje existente na Corporação baseia-se no Procedimento Operacional Padrão disponibilizado na Central de Acesso aos sistemas da PMAL; além da doutrina disseminada por ocasião do Curso de Policiamento Montado (CPMon), já consolidado no rol de cursos ofertados pela PMAL, arcabouço importante que deve ser amplamente observado, no que pese a necessidade de revisão e aprimoramento constante (ALAGOAS, 2009; ALAGOAS, 2014).

Assim, as unidades com tropas hipomóveis exercem primordial influência em manter vivos esses procedimentos voltados ao serviço de policiamento montado, pela importância de se encontrar mecanismos que aumentem a eficiência da tropa montada na segurança pública, e viabilizando melhorias no seu emprego, provendo os meios adequados de trabalho para o policial que exerce a atividade fim (MONÇÃO, 2019).

Ressaltando o emprego operacional no policiamento do cotidiano, e com base nos manuais e doutrinas sobre a atuação do policial militar nas unidades especializadas, no que se refere ao emprego do policiamento montado, surge a necessidade de revisão das diretrizes para o prestância desse policiamento, visando o aprimoramento e resultados benéficos desse serviço.

Esta pesquisa teve por objetivo principal analisar as normas e diretrizes do emprego do policiamento montado a partir da sua revisão teórica, bem como através de investigação por meio de questionário.

Para tanto foi realizado uma pesquisa do tipo descritiva observacional transversal. Esse método de estudo permite ao pesquisador aplicar um questionário em um determinado grupo de participantes sem intervenção direta nos resultados que surgirão. Do ponto de vista da forma de abordagem do problema, a pesquisa será qualitativa e quantitativa, pois será realizada uma breve revisão narrativa e documental da literatura existente acerca do tema, e ainda análise da estrutura administrativa e operacional da corporação frente ao emprego ordinário do Policiamento Montado, através de um questionário estruturado, criado pelos pesquisadores, que traz informações acerca do perfil dos participantes, bem como do nível de conhecimento acerca do tema proposto.

Foi utilizado o *Google Acadêmico* como plataforma de busca da literatura, que são os artigos, teses e dissertações nele encontrados. Documentos de outras Corporações coirmãs e plataformas de pesquisa na área de ciências humanas foram também utilizados para a produção científica deste trabalho.

Após aprovação do Comando Geral da PMAL, conforme processo SEI E:01206.0000026340/2021, os participantes foram contatados via *WhatsApp* e receberam

o link do questionário *on-line* para resolução das questões. Na primeira seção consta o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Após aceitá-lo, o participante teve acesso à segunda seção de pesquisa para responder ao questionário propriamente dito.

Como critério de inclusão foram elegíveis todos os policiais militares que atuam no policiamento ostensivo montado atualmente ou que atuaram nos últimos 5 (cinco) anos. A lista de possíveis participantes foi extraída da plataforma Intranet de Recursos Humanos, disponível na PMAL.

Para o questionário online, foi utilizada a plataforma *Google Forms*. O questionário foi composto por nove perguntas objetivas e uma pergunta subjetiva.

A análise das respostas objetivas foi feita através do programa da Microsoft Office Excel 2010, que apresentou o resultado de frequência, média, desvio padrão e caracterização amostral. Já a questão aberta foi transcritas *ipsis litteris* até a saturação das análises dos dados. Essa amostra foi composta por conveniência, em razão da especificidade dos participantes da pesquisa, conforme relatado acima, assim, todos os demais policiais militares estarão excluídos da amostra.

## 2 | DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Aspectos legais e conceituais

O referencial teórico da presente pesquisa foi estruturado de forma a dar uma sequência lógica às referências bibliográficas que servirão de base para o artigo científico. Assim, iniciaremos esta parte teórica, apresentando o conceito fundamental de policiamento montado, a considerar o que define Goiás (2020), conforme segue:

[...] o Policiamento Montado é a modalidade de policiamento ostensivo que utiliza o cavalo como meio de locomoção, conferindo grande mobilidade, visibilidade privilegiada, rapidez de ação e aplicabilidade nos mais diversos tipos de terreno (GOIÁS, 2020, p. 63).

Ainda segundo o mesmo autor, é tratado acerca do policiamento montado da seguinte forma:

[...] Com foco na redução dos índices de criminalidade através do patrulhamento ostensivo/preventivo e/ou reativo/repressivo, conforme as exigências da missão, a Cavalaria atua no recobrimento de zonas quentes de criminalidade. Além disso, pode ser empregado de maneira extraordinária na integração da Polícia Militar com a sociedade local pelo fascínio natural das pessoas em relação ao cavalo (GOIÁS, 2020, p. 63).

O legislador, ao editar a Constituição Federal de 1988, tendo como fundamento basilar a democracia legítima e a garantia dos direitos sociais a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados, impunha a todos a segurança como elemento fundamental da vida em sociedade no país, dentre outros de igual destaque (BRASIL, 2007).

As polícias militares, insculpidas expressamente no texto constitucional, são encarregadas das atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública. Com dignidade constitucional, essa atividade tão essencial compreende dimensão ampla, abrangendo todas as fases da atividade policial na qual o homem que a executa, isoladamente ou em tropa, é identificado de relance, quer pelo uniforme, quer pelo equipamento ou viatura (ALAGOAS, 2014).

Em uma pesquisa sobre o trabalho policial e a saúde mental, Spode e Merlo (2006) afirmaram que o trabalho policial ocupa um território de controvérsias, onde se produz uma realidade ainda pouco conhecida pela sociedade de modo amplo. Discorrendo que o *policial trabalhador*, cuja função é conter a violência, ao passo que corre o risco de reproduzi-la, pode ser vítima dela, como consequência própria da natureza de seu trabalho.

Nesse ínterim, verifica-se que o ofício policial carece de constante atualização e rotineiros treinamentos, além de doutrina sólida sistematicamente empregada no exercício da atividade fim. Ainda segundo Spode e Merlo (2006), os policiais militares são uma categoria profissional bastante vulnerável à produção de sofrimento psíquico, uma vez que o exercício do trabalho é marcado por um cotidiano em que a tensão e os perigos estão sempre presentes, logo se percebe a real necessidade de mitigar erros e riscos.

Segundo Policastro (1995), em seu Manual de Tropa Montada,

A missão da Polícia Militar é a execução do Policiamento Preventivo Ostensivo Fardado, ou seja, deve evitar a ocorrência do crime através de uma presença ostensiva nas ruas, inibindo a ação dos delinquentes. Portanto, quanto mais visível for a polícia à população tanto menor será a probabilidade de acontecerem os ilícitos penais e, conseqüentemente, maior a sensação de segurança (POLICASTRO, 1995, p. 35).

Assim, nessa linha de raciocínio, de acordo com Policastro (1995):

[...] segundo esse enfoque, ao se comparar as diversas modalidades de policiamento, verificar-se-á que a tropa montada se constitui numa das mais eficazes, uma vez não existir nada mais ostensivo do que um policial a cavalo, seja pelo porte físico avantajado do animal, seja pela posição elevada e de destaque em que se situa o seu cavaleiro, ou, ainda, pelo contraste produzido por sua estranha presença em meio à agitação de carros e pessoas dos grandes centros urbanos (POLICASTRO, 1995, p. 36).

Dentre as diversas diretorias, comandos de policiamento, batalhões e companhias independentes, com suas seções e subseções, imbuídas da missão constitucional da Polícia Militar, destacaram aquelas sabidamente conhecidas como Unidades Especializadas, cuja finalidade é potencializar e prover maior grau de efetividade às ações policiais ordinariamente desempenhadas pelas demais Unidades que compõem o orgânico da PMAL, com especial atenção às atividades das tropas montadas.

O Regimento de Polícia Montada Dom Pedro I foi criado no ano de 1991, conforme Decreto Estadual nº 35.005, de 07 de agosto de 1991, sendo que na época era denominado Esquadrão de Polícia Montada. Inicialmente teve como sede as instalações do Parque de

Exposição José da Silva Nogueira (Pecuária), situado na Av. Siqueira Campos, s/nº, no bairro do Trapiche. Hoje possui suas instalações localizadas na Av. Prefeito Joatas Malta de Alencar, s/nº, Chã da Jaqueira.

O Pelotão Montado Maj. QOV PM José Vieira Bezerra, pertencente a 2ª Companhia do 3º BPM, foi criado em 03 de abril de 2014, pelo então Comandante TC QOC PM Thulio Roberto Emery dos Santos, sediado no Município de Arapiraca.

Segundo Vieira (2021), quando trata das operações de choque montado — forma de atuação da tropa hipo — diversos fatores devem ser levados em consideração, e poderá ser empregado preventivamente e repressivamente em eventos especiais e de caráter extraordinário, em situações de manifestações sociais ou políticas.

Notadamente, o policiamento montado oferece algumas características bastante peculiares, como grande economia de efetivo, capacidade de patrulhar grandes áreas, mobilidade e flexibilidade, poder de choque e efeito psicológico capaz de dissuadir grandes aglomerados, sobretudo em situações mais complexas de perturbação da ordem pública (BAHIA, 2018).

Na realidade atual da PMAL, sua área de atuação, para o desempenho da missão principal, é todo o território do Estado, valendo-se, para isto, dos recursos humanos e logísticos disponíveis. Ao desígnio de evitar eventual ociosidade, e desde que não ocorram situações que exijam o seu emprego extraordinário (manifestações, greves, ocupação de terras, etc.), e tampouco prejudiquem os treinamentos necessários, conforme Minas Gerais (2013) as tropas hipo executam missões ordinárias, cotidianas e de policiamento ostensivo geral, com a observância de procedimentos operacionais básicos, antes, durante e após o serviço, tanto na região metropolitana quanto no interior.

Nesse norte se faz necessária a capacitação do efetivo policial militar, seguindo as doutrinas mais atualizadas à disposição desse processo de policiamento, bem como com a utilização das técnicas e equipamentos mais adequados, como é examinado amiúde neste trabalho.

Como resultado de um esforço institucional embrionário, veio à tona, em meados do ano de 2009, os Procedimentos Operacionais Padrão (POP), no âmbito da Polícia Militar de Alagoas, seguindo os critérios técnicos previstos em Manuais de outras coirmãs, com destaque para as Polícias Militares dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Goiás, elaborados pelo corpo de oficiais da PMAL, com a colaboração de todos os integrantes da Instituição (ALAGOAS, 2009).

Segundo Alagoas (2009), são documentos que descrevem, sistematicamente, como uma ação profissional específica, integrante de uma das etapas de um processo produtivo qualquer, deve ser executada, tendo por objetivo a adoção de estratégias para minimizar as margens de erros e melhorar a prestação de serviços.

## 2.2 O policiamento montado

Historicamente ligado à atividade de controle de distúrbios e na garantia da Lei e da Ordem, o policial a cavalo passou a desenvolver, em maior parte do tempo, um trabalho de caráter rotineiro e eminentemente preventivo. Essas funções têm origem no preparo técnico-profissional, decorrente de qualificação e capacitação constante (BARBOSA, 2019).

O binômio homem-cavalo já está solidamente adaptado ao panorama moderno de segurança pública, numa demonstração clara que perfaz, alinhado o tradicional e o moderno. Ora, observamos a importância do emprego operacional do Policiamento Montado nas atuais estratégias de segurança pública com foco na prevenção aos delitos, na redução dos índices de criminalidade.

Neste trabalho buscamos compreender, a partir da busca de dados sobre o tema, os conceitos estruturais atrelados à análise situacional dos aspectos que influem na formação ou manutenção de certas estruturas que impactam, consideravelmente, os resultados que se apresentam. Neste contexto, assim como, em se tratando do processo de policiamento montado, toda a dinâmica social, ambiental e histórica, devem ser consideradas para entender a consciência situacional que se apresenta no cenário contemporâneo.

O local de atuação relaciona-se diretamente com o conhecimento dos aspectos físicos do terreno e das características da localidade no cumprimento da missão, além do conhecimento dos aspectos sociais de determinado povo, que, aliados ao preparo policial militar, hão de cancelar o melhor desempenho operacional.

Pautado nas técnicas específicas, tem-se atualmente, na realidade da PMAL, o *Procedimento Operacional Padrão – 508: Patrulhamento Montado*, bem como o *Manual de Técnica de Policiamento Montado*, como balizadores daquilo que for pertinente à técnica e tática policial militar básica, abordagem, busca e procedimentos policiais no policiamento montado (ALAGOAS, 2009; ALAGOAS, 2014).

### 2.2.1 O Policiamento Montado como agente de Segurança Pública

Na esteira das características do policiamento ostensivo — a saber: identificação, ação pública, totalidade, dinâmica, legalidade e ação de presença —, destacamos que o emprego do policiamento a cavalo, com iguais características, potencializa, sobremaneira, a utilização dos recursos. Nesse trabalho, observamos que o Policiamento Montado possui potencial tático-estratégico no planejamento e na execução do Policiamento Ostensivo (MONÇÃO, 2019).

Sabemos que a tropa a cavalo pode ser destinada, basicamente, ao policiamento ostensivo/preventivo e ao policiamento de choque; atuando dessa forma nas mais diversas circunstâncias, como policiamento ostensivo em bairros residenciais da capital e região metropolitana, praças desportivas, orla marítima, eventos artísticos, além de outras missões especiais ou extraordinárias.

De maneira especial, a característica basilar do policiamento a cavalo é o homem montado sobre o solípede, e para consecução dessa tarefa devemos observar as condições necessárias, sem os quais o emprego da tropa montada restaria fadado ao insucesso. Assim, conforme a lição de Alagoas (2014), quando trata do Regimento de Polícia Montada e demais Unidades que operam com policiamento montado, devem se observar, distintamente, a especialização, o treinamento, a seleção e os equipamentos operacionais específicos, que precedem o emprego na tropa no terreno. Ademais, as unidades devem prover, adotando todas as medidas, tempestivamente, as condições mínimas necessárias ao apoio técnico e logístico.

Com excelente campo de visão, ao tempo em que é percebida a relativa distância, a tropa montada é capaz de atuar num grande raio de ação, mesmo circunscrita ao trânsito e agitação dos grandes centros urbanos, espaços em que animais já não são utilizados como meio de transporte, fato que faz o policial montado causar grande impacto e visibilidade, geradores de ostensividade do policiamento. Nessa seara, observamos que o policiamento montado pode agir com razoável tranquilidade nas areias de praia, na grama de um parque, em calçadas e acessos onde o policiamento motorizado não alcança, ou nas grandes avenidas, além da capacidade de transpor obstáculos, como canteiros e passeio público. Essa flexibilidade garante grande vantagem para a eficiência do policiamento e a manutenção da ordem pública nos mais diversos ambientes (POLICASTRO, 1995).

Como é possível perceber, trata-se de um ramo da atividade policial extremamente especializado, logo confere às Unidades de Cavalaria grande responsabilidade, a fim de bem desenvolver suas missões, fazer frente ao seu custo operacional e evitar a ociosidade. Contudo, devem concentrar esforços para manter seus efetivos devidamente treinados e preparados para a perfeita execução do Policiamento Montado (MONÇÃO, 2019).

Seja nas ações de manutenção da ordem pública, notadamente em áreas urbanas populacionalmente densas, a Cavalaria Policial Militar é, indubitavelmente, um grande fator para a otimização das atividades operacionais a cargo da Polícia Montada. É que o homem procurou sempre aumentar a potência dos seus esforços e, para isso, desde suas primeiras lutas, buscava um comandamento, uma posição pujante, que lhe auferisse uma posição vantajosa sobre o mesmo, o que foi conseguido pela utilização de uma plataforma, de cima da qual o combatente dominava (MONÇÃO, 2019).

Segundo Alagoas (2014), o policiamento montado é classificado como um processo, no qual o cavalo é o meio de locomoção, ferramenta amplamente utilizada na maioria dos países, frente a sua reconhecida vantagem e ao grande poder que representa diante do ser humano.

Desta forma, ainda na lição de Alagoas (2014), entendemos que é de suma importância fomentar o treinamento específico ao homem e ao cavalo empregados no Policiamento Ostensivo no processo montado.

## 2.3 Resultados e discussão

A amostra foi composta por 89 participantes de ambos os sexos, que trabalham ou trabalharam em uma das duas unidades do Policiamento Montado na Polícia Militar de Alagoas.

Na tabela seguinte será apresentada a caracterização da amostra. Quanto ao sexo dos participantes, 71 são do sexo masculino e 18 do sexo feminino. Ainda quanto ao sexo, percebe-se que o percentual encontrado é semelhante, estatisticamente, àquele observado no quadro de efetivo total da PMAL, aproximadamente 80% de homens e 20% de mulheres. A idade média dos participantes é de 37,1 anos com desvio padrão de  $\pm 7,25$ , levando em consideração que a idade média na PMAL é 38,4 anos, não observamos diferença estatisticamente relevante para esse quesito.

Já sobre o nível de escolaridade, todos os participantes possuem, no mínimo, o nível médio completo. Dessa forma, suprimimos da tabela a descrição de nível fundamental e médio incompleto. Com destaque para o maior percentual anotado, no qual registramos o nível superior completo (34,8%).

Quanto à função desempenhada durante o patrulhamento montado, mais de 38% dos participantes exercem a função de comandantes de guarnição, cõnscio que o papel dessa e das demais funções dos componentes de uma guarnição policial militar é variável, a depender da configuração funcional dos profissionais nela engajados, pelo critério de antiguidade e precedência hierárquica, de forma que, majoritariamente os participantes apontaram com precisão a opção que corresponde aquilo que ele executa geralmente. Ao passo que, ainda quanto à função desempenhada, 5,61% dos participantes relatam que não sabem informar qual função exercem, geralmente.

Variáveis	Valores
Idade (anos)	37,14 ( $\pm 7,25$ )
Sexo	
Masculino	71 (79,7%)
Feminino	18 (20,2%)
Escolaridade	
Médio completo	22 (24,7%)
Graduação completa	31 (34,8%)
Graduação Incompleta	15 (16,8%)
Pós-graduação Completa	17 (19,1%)
Pós-graduação Incompleta	
Função	4 (4,4%)
Comando	34 (38,2%)
Guarda Cavalos	9 (10,1%)

Revista	28 (31,4%)
Segurança	13 (14,6%)
Não sabe informar	5 (5,61%)
Já fez ou tem interesse em fazer curso de aperfeiçoamento na área de Policiamento Ostensivo Montado	
Sim	66 (74,1%)
Não	23 (25,8%)

As variáveis categóricas estão expressas em números (percentuais) e as variáveis contínuas estão expressas em média ( $\pm$ desvio-padrão).

Tabela 1 - Caracterização da amostra.

Fonte: o autor com dados da pesquisa, 2021.

Como visto no Gráfico 1, abaixo representado, no quesito curso de aperfeiçoamento na área de policiamento montado, mais de 74% dos participantes afirmaram que já fizeram ou que têm interesse na especialização. Em contraponto, 25,8% relatam que não fizeram e que não têm interesse.

### CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO NA ÁREA- POMon

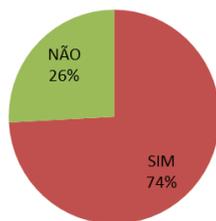


Gráfico 1 – Respostas frente ao questionamento sobre já ter participado ou ter interesse em participar de Curso de Especialização – Maceió – 2021

Fonte: o autor com dados da pesquisa, 2021.

No que diz respeito aos dados acerca da atividade fim do policial de cavalaria, a Tabela 2 traz as informações obtidas a partir do questionário confeccionado por esses autores. Quanto ao tempo que exerce ou exerceu a atividade de policiamento montado, 21% não ultrapassaram um ano de atividade. As maiores porcentagens, 43% e 22%, possuem até cinco anos e mais de oito anos, respectivamente.

Na indagação sobre o conhecimento acerca das normas e técnicas voltadas ao policiamento montado, 62,9% relataram que as conhecem, em oposição a 17,9%, que responderam que conhece pouco ou que conhece totalmente. Ao responderem sobre a presença das normas e técnicas no cotidiano de sua Unidade hipomóvel, antes, durante

e após o serviço de policiamento montado, 52,8% afirmaram que quase sempre essas normas estão presentes. Responderam que nunca estão presentes um total de 40,4% dos participantes e 6,7% disseram que raramente as normas e técnicas estão presentes no cotidiano de suas unidades. Quanto à existência de rotinas e/ou processos de trabalho adequados para garantir a segurança e a eficiente aplicação das diretrizes (normas e técnicas) utilizadas no policiamento montado, a maioria dos participantes, cerca de 80%, afirmou que existe. Aproximadamente 12,3% disseram que não existe e 5,6% garantem que não sabem informar.

Variáveis	Valores
Tempo que exerce ou exerceu a função	
Até 01 ano	19 (21,3%)
Até 05 anos	38(42,9%)
Até 08 anos	12(13,4%)
Mais de 08 anos	20 (22,4%)
Conhecimento sobre as normas e técnicas referentes ao Policiamento Montado	
Não conheço	1 (1,12%)
Conheço pouco	16 (17,9%)
Conheço	56 (62,9%)
Conheço totalmente	16 (17,9%)
Normas e técnicas em Policiamento Montado estão presentes no cotidiano?	
Raramente	06 (38,2%)
Quase sempre	47 (10,1%)
Nunca	36 (31,4%)
Rotinas e/ou processos de trabalho estão adequados para garantir a segurança e a eficiência	
Sim	73 (82,0%)
Não	11 (12,3%)
Não sabe informar	05 (5,7%)

Tabela 2 – Apresentação dos dados específicos ao que diz respeito à atuação do profissional de Polícia Montada

Fonte: o autor com dados da pesquisa, 2021.

Ao ser indagado quanto ao grau de satisfação na Organização Policial Militar que serve (ou serviu), voltada ao Policiamento Ostensivo Montado, aqueles que se sentem insatisfeitos ou pouco satisfeitos correspondem a 24,6%. Os participantes que se sentem satisfeitos somam 57,3%, e aqueles totalmente satisfeitos são 17,9%, como apresentado no Gráfico 2.

## GRAU DE SATISFAÇÃO

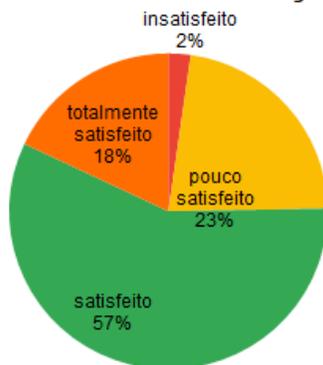


Gráfico 2 – Respostas frente ao questionamento quanto ao grau de satisfação na Organização Policial Militar que serve (ou serviu) voltada ao Policiamento Ostensivo Montado – Maceió – 2021

Fonte: o autor com dados da pesquisa, 2021.

No escopo de avaliar se existe uma correlação ou dependência entre os fatores que subjucados interferem no conhecimento das normas e doutrinas do policiamento montado, passamos a inferir algumas correlações.

Na análise quanto ao grau de satisfação do policial, e tendo em vista o ineditismo da nossa pesquisa, os autores encontraram dificuldades para selecionar, na literatura, pesquisas análogas, a fim de subsidiar uma ampla discussão dos resultados. Entretanto, a ausência destes não inviabiliza os registros aqui encontrados, permitindo assim o surgimento de novas pesquisas acerca do tema.

A Tabela 3 apresenta a correlação entre o Tempo de serviço e conhecimento das Normas e ainda entre Tempo de serviço e grau de satisfação. Pode-se observar que existe uma correlação forte e positiva em ambas as análises, sugerindo que quanto maior o tempo de serviço, maior o nível de conhecimento e satisfação, respectivamente. Por se tratar de uma correlação positiva, e dada a análise dos resultados individuais refinados em planilha estatística, afirma-se, também, que o inverso do que trata o anteriormente citado também é verdade, de modo que quanto menor o tempo de serviço, menor o grau de conhecimento e satisfação.

Correlação	Coefficiente de Correlação	Magnitude
Tempo de serviço e conhecimento das Normas	0,89	Forte
Tempo de serviço e grau de satisfação	0,85	Forte

Devido à natureza não paramétrica da amostra foi utilizada a correlação de Spearman.

Tabela 3 – Correlações entre os desfechos primários

Fonte: o autor com dados da pesquisa, 2021.

Através da análise de Bardin, 2011 que consiste em uma técnica metodológica que pode ser aplicada em discursos diversos e a todas as formas de comunicação, por meio da saturação dos dados por frequência, passamos a analisar as respostas da indagação subjetiva, na qual o participante emite sua opinião sobre fatores que prejudicam a execução satisfatória do Policiamento Montado e ainda pode tecer sugestões de melhorias.

Assim, conseguimos inferir que dentre os fatores que prejudicam a execução satisfatória do Policiamento Montado, observou-se a prevalência do serviço de Guarda das Cavalariças, atrelado ao sentimento de desvalorização e balizando a necessidade de terceirização desse serviço ou outros mecanismos que não a utilização de policiais militares. Seguido por fatores ligados às dificuldades na condução de alguns equinos que atuam no policiamento e à fragilidade de treinamentos físicos para os policiais e para os equinos. Foram observadas, também, respostas ligadas à falta de conhecimento do Procedimento Operacional Padrão, precariedade de alojamentos e falta de instrução de tiro a cavalo. Registramos, ainda, nas respostas, certa insatisfação relacionada à escala de serviço e à escassez de utensílios de uso veterinário.

De modo geral, e de caráter perene em significativa parcela das respostas, tem-se o serviço de guarda das cavalariças como sendo fator preponderante para o comprometimento do grau de satisfação.

Assim, de acordo com Santos e Moreira, 2011:

Diante destes fatos, é importante avaliar o emprego de policiais militares no serviço de cavalariças, uma vez que estes não foram formados para esta função. E a atividade para o qual foram formados está carente de pessoal, além de ser extremamente importante para a segurança da população (SANTOS e MOREIRA, 2011, p. 22).

Como uma das medidas para potencializar o policiamento ostensivo montado, segundo Santos e Moreira (2011), a questão dos custos de contratação de pessoal também representa vantagem em relação ao emprego do policial militar para a função de cavaleiro — guarda das cavalariças — tornando-se menos onerosa em relação à utilização dos policiais, seja no RPMon, seja no Pelotão Montado do 3º BPM.

### 3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da escassez de publicações e manuais disponíveis acerca do tema, foi possível observar, a partir desta pesquisa, que as normas e doutrinas aplicáveis ao Policiamento Montado estão em razoável consonância com aquelas praticadas pelas Corporações coirmãs igualmente dedicadas a essa temática. Constatamos ainda, que a maioria dos estados brasileiros possui, em suas Polícias Militares, unidades de tropa montada, entretanto, pouco se observa de doutrina escrita, cientificamente registrada, no que diz respeito ao emprego do processo montado.

As normas atuais datam de períodos superiores a 06 (seis) anos de suas publicações, sugerindo a necessidade de atualização, com vistas ao melhoramento dos processos e rotinas nas unidades de cavalaria em Alagoas. Ora, ratificamos que o aparelhamento normativo já existente se encontra em plena aplicabilidade, e possui o condão técnico apto a conferir o melhor desempenho por parte de seus operadores mais atentos.

Ponderamos, porém, que para tornar essa doutrina ainda mais longeva, faz-se necessário o cuidado em melhor avaliar se a matéria está sendo aplicada satisfatoriamente e o zelo em tornar as publicações a ela inerentes mais atuais, de forma a modernizar, adequadamente, frente às novas realidades que se impõem, como preenchimento de Boletim de Ocorrência em sistema próprio, aplicativos de consulta de pessoas e veículos, ferramentas que auxiliam na apuração criminosa, modernização de equipamentos de transporte equino e de tropa, armas e munições de menor potencial ofensivo, dentre outras atualizações mais refinadas, portanto, capazes de serem catalogadas, registradas e normatizadas.

A partir da análise dos dados obtidos por meio desta pesquisa permitiu-se concluir que o tempo de serviço, o conhecimento das normas e técnicas e o grau de satisfação dos participantes são fatores que permeiam a necessidade do aprofundamento ora sugerido, bem como a maior divulgação das normas técnicas e doutrinas, potencializado pelo treinamento do contingente envolvido no processo de policiamento montado.

Todo esforço no sentido de fomentar os cursos de especialização, como o Curso de Policiamento Montado, Curso de Choque Montado e outros ofertados por corporações coirmãs ou forças armadas, além das instruções de manutenção nas unidades de cavalaria, como forma de manter vivo o espírito da doutrina, em face da rotatividade de policiais militares, é de fundamental importância para mitigar a falta de conhecimento relatada por alguns participantes da pesquisa.

### REFERÊNCIAS

ALAGOAS, Polícia Militar de. **Procedimentos Operacionais Padrão - 508 Patrulhamento Montado**. PMAL, 2009.

ALAGOAS, Polícia Militar de. **Manual de Técnicas de Policiamento Montado**. PMAL, 2014.

BARBOSA, Luan Rodrigues. **Aplicação da tropa hipomóvel frente a modernização da atividade de segurança pública**. Rio de Janeiro; EsEqEx, 2019.

BAHIA, Polícia Militar de. **Manual Básico de Abordagem Policial**. Governo do Estado. Salvador, 2018, p. 113-118.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007. GOIÁS, Polícia Militar de. **Doutrina do Regimento de Cavalaria**. PMGO, 2020.

MINAS GERAIS, Polícia Militar de. **Policamento Montado**. Manual Técnico Profissional N° 3.04.09/2013-CG. Caderno Doutrinário 9. Academia de Polícia Militar. Belo Horizonte, 2013.

MONÇÃO, Rafael Vieira. **A Experiência da Tropa Montada da Polícia Militar do Distrito Federal no Contexto das Grandes Manifestações**. Escola de Equitação do Exército. Rio de Janeiro. 2019.

POLICASTRO, Alberto Nubie. **Manual de Tropa Montada**. SÃO PAULO, 1995.

VIEIRA, Diego H. B.. **A instituição de diretrizes para o emprego da tropa montada em situações de manutenção e perturbação da ordem pública no Estado de Alagoas**. Academia de Polícia Militar. Maceió, 2021.

SANTOS, R. V.P; MOREIRA, A. J. S. **Ampliação Do Policiamento Ostensivo Montado Da PMRN**: retirada dos policiais do serviço de cavalaria. Polícia Militar do Rio Grande do Norte. Natal, 2011.

SPODE, C. B.; MERLO, A. R. C. Trabalho Policial e Saúde Mental: Uma Pesquisa junto aos Capitães da Polícia Militar. **Rev Psicologia: Reflexão e Crítica**. n 19. Vol 3. p. 362-370. Porto alegre. 2006.

# CAPÍTULO 3

## PCH: A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL E NATURAL COMO POLÍTICA URBANA E REGIONAL

*Data de aceite: 01/03/2022*

**Paulo Ormino de Azevedo**

Conferência pronunciada no Seminário “O PCH/ Programa das Cidades históricas: um balanço após 40 anos”. São Paulo, USP/IPHAN, 16-17 de novembro de 2015. Publicado originalmente nos Anais do Museu Paulista, vol.24, no. 1, jan/abr. 2016, Scielo.

**RESUMO:** Este texto analisa as raízes do Programa das Cidades Históricas, sua criação em 1973 e a desativação no início da década de 1980. Suas raízes estariam na inserção do IPHAN na rede de cooperação internacional, no ideário de seu principal articulador, Arq. Renato Soeiro, e nos objetivos do governo militar de desenvolvimento da região Nordeste. Para sua criação teria contribuído a presença de nordestinos e nortistas em ministérios e altos postos do governo militar. Após 36 anos, o protagonismo das ações sobre o patrimônio seria transferido do Rio de Janeiro para o Recife fortalecendo grupos locais e dando início a uma disputa pelo controle do IPHAN. Sem mais o apoio da Secretaria de Planejamento e da Coordenação Geral da Presidência da República, o PCH começou a ser desativado em 1979 no governo do Gal. João Figueiredo com uma nova política cultural destinada a criar uma base popular para a “abertura política gradual e controlada”. Paralelamente a esta mudança ideológica, se acirra a disputa entre os grupos do Recife e do Rio de Janeiro e progressiva

desativação do PCH.

**PALAVRAS-CHAVE:** IPHAN, PCH, R. Soeiro, M. de Andrade, G. Freyre, A. Magalhães.

**ABSTRACT:** This paper analyzes the roots of the Historical Cities Program (PCH), its creation in 1973, and deactivation in early 1980s. The program was rooted in the insertion of IPHAN in the international cooperation network, the ideas of its articulator, Arch. Renato Soeiro, and military government objectives, which included the Northeast development through cultural tourism. The presence of northeastern and northerners people in ministries and higher ranks of the military government has contributed to its creation. After 36 years, Recife replaced the leadership of Rio de Janeiro on heritage policy, strengthening local groups and setting off a struggle for control within IPHAN. Without support from the Secretariat of Planning and General Coordination of the Presidency of the Republic, the PCH started to be dismantled by the government of General João Figueiredo in 1979, after a new cultural policy to create a popular base for the “gradual and controlled opening policy.” Alongside this ideological shift, the regionalist dispute between groups of Recife and Rio de Janeiro was intensified and the PCH progressively dismantled.

**KEYWORDS:** IPHAN, PCH, R. Soeiro, M. de Andrade, G. Freyre, A. Magalhães.

### INTRODUÇÃO

O ano de 1967 marca o início do período mais duro da ditadura militar no Brasil, mas

também de estabilidade econômica do país com a criação do cruzeiro-novo e da política desenvolvimentista do país, que resultou no chamado “milagre econômico brasileiro”. Marca também uma mudança profunda na política cultural do país com uma nova direção no IPHAN. É neste cenário que se cria o maior programa de preservação do patrimônio cultural integrado ao desenvolvimento urbano e regional, através do turismo cultural. É o Programa das Cidades Históricas do Nordeste, depois estendido a todo o país, com a sigla de PCH, que deslocaria o foco da preservação monumental para conjuntos urbanos e paisagísticos. Este programa é analisado neste artigo através de três subcapítulos: as Raízes do PGH, a Fundação do PCH e o Desmonte do PCH.

As raízes do programa estão no estreitamento das relações do IPHAN com os organismos culturais internacionais e nos Encontros de Governadores de Brasília e Salvador. A criação do PCH resultou do convenio da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República com o IPHAN para o desenvolvimento do Nordeste, então conflagrado por movimentos sociais no campo, uma das maiores preocupações dos militares. Seu desmonte iniciado em 1979 ocorre com a volta galopante da inflação e a intenção dos militares de fazerem uma abertura política gradual e controlada. Como consequência deste quadro, realiza-se a primeira intervenção política no IPHAN em 43 anos de existência, com o abandono da política de desenvolvimento de cidades históricas do Nordeste pelo turismo, objeto muito sensível ao mercado imobiliário, para bens imateriais populares como forma de cooptação de setores marginalizados da sociedade. A nossa tese é que a disputa deflagrada em 1979 pelo controle do IPHAN não foi apenas de caráter conceitual, senão político e regionalista. É a disputa do grupo do Recife fortalecido pelo protagonismo na gestão do PCH com o grupo carioca e mineiro que controlava o órgão desde sua fundação.

## **RAÍZES DO PCH**

A criação do PCH pode ser creditada a três fatores: inserção do IPHAN<sup>1</sup> na rede de cooperação patrimonial mundial, o ideário de seu principal protagonista, Renato Soeiro, e os objetivos do regime militar. Até o final da década de 1950, não só no Brasil como em todo o mundo, o patrimônio cultural era visto como um dos elementos constitutivos da identidade nacional, conjuntamente com a língua, a literatura, e as artes do país. O patrimônio era a expressão da cultura e do poder dominante, defendido pelos setores hegemônicos da sociedade como forma de manter a unidade nacional, ainda quando estes bens tenham sido criados, no passado, por impérios maiores que as atuais nações, como o grego, o romano e o otomano.

Como tal, a preservação do patrimônio era tratada com critérios não universais. Isto

---

<sup>1</sup> Para evitar a confusão dos leitores, estamos denominando genericamente de IPHAN às várias siglas e status que teve o órgão desde a sua criação: SPHAN em 1937, DPHAN em 1946, IPHAN em 1970, SPHAN/FNPM em 1979, IBPC em 1990 e novamente IPHAN, a partir de 1994.

deu origem a teorias de preservação díspares, no final do século XIX na Europa, como a de Viollet le Duc, na França, de reconstituição da unidade estilística; John Ruskin, na Inglaterra, de simples consolidação estrutural dos monumentos e ruínas; e Camillo Boito, na Itália, de respeito de todas as intervenções históricas sofridas pelo monumento e diferenciação das próteses necessárias à sua consolidação da “fábrica” original<sup>2</sup>. Só no caso do patrimônio arqueológico e de conflitos militares que pusessem em risco o patrimônio comum poderiam os organismos internacionais sugerirem cautelas e critérios universais de preservação dos monumentos. Com este propósito o I Congresso de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos, patrocinado pelo Conselho Internacional de Museus, se reuniu em Atenas em 1931 para discutir a preservação de ruínas arqueológicas, fazendo as primeiras recomendações e apelo à cooperação internacional na chamada *Carta de Atenas de 1931*<sup>3</sup>.

Seria por esta brecha que a UNESCO iria, na década de 1950, recomendar cautelas aos países beligerantes na proteção de monumentos com a *Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado* de 1954 e, dois anos depois, critérios de preservação de ruínas arqueológicas com a *Recomendação que define os princípios internacionais que deveriam aplicar-se às escavações arqueológicas*<sup>4</sup>.

Mas na década de 1960 a questão do patrimônio ganha uma dimensão internacional com a consciência de que seu valor transcendia as fronteiras nacionais. Em 1962, a UNESCO lança a *Recomendação relativa à beleza e ao caráter dos lugares e paisagens*<sup>5</sup>, objeto pouco valorizado pela ideologia de patrimônio como fundamento da nacionalidade. Dois anos depois, em 1964, o II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos, patrocinado pelo Conselho Internacional de Monumentos e Sítios – ICOMOS, órgão assessor da UNESCO, reunido em Veneza, lançaria a *Carta Internacional sobre a conservação e a restauração de monumentos*, mais conhecida como *Carta de Veneza*<sup>6</sup>. Inspirada na *Carta de Restauro* italiana, este documento teve uma repercussão internacional enorme.

Embora a *Carta de Veneza* fale na necessidade de se manter o entorno dos monumentos, recomendação já feita anteriormente na *Carta de Atena de 1931*, os “sítios monumentais” são tratados em apenas quatro linhas. Esta temática já vinha sendo estudada na Itália, desde a década de 1910, especialmente por Gustavo Giovannoni, nas relações entre “cidade nova” e “cidade velha” e das duas com a paisagem<sup>7</sup>. Os redatores da *Carta de Veneza* preferiram não entrar nesse campo, ainda objeto de muita discussão. Até o início da década de 1960, a preservação das cidades históricas e dos chamados centros históricos não havia sido associada à atividade econômica. Mas em 1966, a 72<sup>a</sup>

2 Ver Carlo Cheschi (1970).

3 Sobre convenções e recomendações aqui citadas ver CARTAS PATRIMONIAIS. [www.portal.iphan.gov.br/p%C3%A1ginas/detalhes/226](http://www.portal.iphan.gov.br/p%C3%A1ginas/detalhes/226).

4 Ibidem.

5 Idem.

6 Idem.

7 Ver Renata Capello Cabral (2013, p.21-37).

Reunião do Conselho Executivo da UNESCO, realizada em Budapeste, incluiu em sua ordem do dia a preservação dos monumentos e outros bens culturais em sua relação com o desenvolvimento do turismo.

O passo definitivo foi dado em 1967, quando a Organização dos Estados Americanos, OEA, realizou em Quito a Reunião sobre a Conservação e Utilização de Monumentos e Lugares de Interesse Histórico e Artístico cujo documento final ficou conhecido como *Normas de Quito*<sup>8</sup>. De sua preparação e aprovação participou Renato Soeiro, como representante do Brasil. Nela se pregava abertamente a utilização do patrimônio cultural para alavancar o desenvolvimento dos países membros através do turismo. A palavra chave era “*puesta en valor*”, ou promoção dos monumentos e sítios históricos para o turismo. Esta política se inspirava na recuperação econômica de países como a Itália, França e Espanha, depois da II Guerra Mundial. Naquele momento era cunhada a expressão “turismo cultural”, para se diferenciar do turismo dos três S: *sun, sea and sex*.

Esta era a política cultural recomendada aos países membros, não só da OEA, como da UNESCO, no final da década de 1960. Sintomaticamente o relatório da segunda missão da UNESCO no Brasil se chamava *Proteção e valorização do patrimônio cultural brasileiro no âmbito do desenvolvimento turístico e econômico*<sup>9</sup>. Esse relatório, de 1968, foi recebido com grande entusiasmo pelos tecnocratas do governo militar, ávidos em tirar o país da crise econômica em que se debatia. Paralelamente se firmava internacionalmente o conceito de sítio monumental, isto é, o monumento com seu entorno, que muitas vezes compreendia todo um bairro, em oposição ao monumento isolado.

Embora o IPHAN já viesse fazendo tombamentos de cidades, desde a sua fundação em 1937, não tinha até aquela época nenhuma política consistente para essas cidades, resumindo suas intervenções à restauração dos mais importantes monumentos e a uniformização estilística de seu casario, como bem demonstrou Lia Motta<sup>10</sup>. O pedido da missão à UNESCO havia sido formulado no final da administração de Rodrigo M, F. de Andrade e promovida pelo embaixador brasileiro junto àquele órgão, Carlos Chagas, conforme sugere o arquiteto Michel Parent, autor do relatório. A missão foi realizada entre 1966 e 1967, mas seu relatório só foi entregue em 1968. Essa foi a segunda missão da UNESCO ao país, a pedido do governo brasileiro, visando a preservação do patrimônio cultural.

É nesse momento, em 1967, com a aposentadoria de Rodrigo Mello Franco de Andrade, que Renato Soeiro assume o IPHAN, então com praticamente a mesma estrutura e quadro de funcionários que possuía quando fundado, há 30 anos, e muitos deles agora se aposentando. Viviam-se o período mais conturbado do regime militar, com o afastamento do Gal. Artur Costa e Silva e posse do Gal. Emílio G. Médici. Mas os militares, nacionalista,

8 Ver CARTAS PATRIMONIAIS. [www.portal.iphan.gov.br/p%C3%A1ginas/detalhes/226](http://www.portal.iphan.gov.br/p%C3%A1ginas/detalhes/226).

9 Ver AS MISSÕES DA UNESCO (2008).

10 Ver Lia Motta (1987).

viam com bons olhos o patrimônio, como um fator de união do país, como via Getúlio Vargas em 1937, mas agora procurando cooptar outros segmentos sociais, como forma de se legitimarem no poder.

Os objetivos econômicos dos militares naquele começo de ditadura eram o controle da inflação e o desenvolvimento econômico, formulados no Plano de Ação Econômica do Governo, PAEG, do presidente Castelo Branco. No que toca ao desenvolvimento, uma das questões mais urgentes era diminuir os desníveis regionais, que provocavam grandes migrações internas e tensões sociais. A maior delas ocorria no Nordeste, em Pernambuco, com as Ligas Camponesas, lideradas pelo deputado federal Francisco Julião, cassado pelos militares. Desde 1955, esse movimento ocupava fazendas, criando muita insegurança no campo.

Soeiro procurou tirar o melhor proveito dessa situação, como fizera Gustavo Capanema, 35 anos antes. Uma das críticas mais comuns à administração de Rodrigo M.F. de Andrade era a concentração de recursos e obras em Minas Gerais e no Rio de Janeiro e o abandono do Nordeste e do Norte, regiões ricas de patrimônio cultural e natural, mas pouco desenvolvidas. Essa era uma das preocupações de Soeiro já explicitadas em seu discurso de posse.

Arquiteto com grande prática profissional, Soeiro tinha uma visão muito clara do que ocorria nas nossas cidades, no auge da explosão demográfica e processo de urbanização, que desestruturava as áreas centrais de nossas cidades e atropelava seus monumentos. Sua preocupação não era apenas com os monumentos, senão com seu entorno:

[...] a moldura onde se insere, a ambiência que lhe é própria ameaçadas que estavam pelas grandes obras públicas e privadas que no país se realizam: portos modernos se instalam, novas estradas se abrem destruindo vestígios pré-históricos e históricos, complexos industriais se levantam alterando ou repercutindo desfavoravelmente no monumento e no seu entorno, concorrendo para sua descaracterização e mesmo destruição. O aumento das populações nos próprios conjuntos tombados provoca a introdução de novas construções ou alterações nas existentes em proporções prejudiciais aos núcleos originais protegidos<sup>11</sup>

Ele conhecia, por outro lado, o que se discutia no plano internacional sobre o patrimônio cultural. Em 1952, ele havia representado o Brasil na reunião preparatória da *Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado*, firmada pela UNESCO em 1954. O mesmo ocorreu em 1965 na reunião preparatória da OEA, em St. Augustine, Flórida, e em 1967 na aprovação final das *Normas de Quito*. No ano de sua posse, ele foi convocado pelo *International Council of Monuments and Sites*, ICOMOS, para a reunião de organização de seu centro de documentação em Bruxelas.

A afirmação que a gestão de Renato Soeiro foi uma mera continuação, sem brilho, de seu antecessor não tem nenhum fundamento. Esta imagem foi criada pela administração

11 Renato Soeiro, apud Daniela Sophia (2015, p. 323).

que o sucedeu no livro *Proteção e revitalização do patrimônio cultural no Brasil, uma trajetória*<sup>12</sup> e repetida por autores como José R.S. Gonçalves<sup>13</sup> e Maria C. L. Fonseca<sup>14</sup>, ambos editados pelo novo IPHAN. Já tive oportunidade de demonstrar a parcialidade dessa afirmação em *Renato Soeiro e a Institucionalização do setor cultural no Brasil*, apresentado no seminário Arquivemória 3, realizado em Salvador em 2008<sup>15</sup>. Ponto de vista partilhado, também, por Márcia Sant’Anna e Roberto Sabino, como veremos adiante.

As principais preocupações de Soeiro eram a preservação do patrimônio cultural e natural, a compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação desse patrimônio, a cooperação internacional, o fomento do potencial turístico dos monumentos e a integração dos estados e municípios às ações de preservação da União<sup>16</sup>. Para orientar sua administração, Soeiro elaborou, em 1968, com a experiência de 30 anos no órgão, um documento que orientaria toda a sua administração, onde ficava evidente esses objetivos<sup>17</sup>. Analisamos esse documento no artigo referido. Esta plataforma era muito diversa daquela da administração de Rodrigo M.F. de Andrade, de afirmação da identidade nacional.

Logo após a sua posse, ele vai a Paris solicitar à UNESCO uma nova missão de Michel Parent para elaborar um plano para o centro histórico de Salvador. Porém, diante da impossibilidade de sua vinda, ele acerta uma missão do especialista em legislação de conjuntos históricos, o francês Jean-Bernard Perrin. Em seus 12 anos de gestão os sítios paisagísticos passam de 8 para 15, as cidades históricas de 9 para 14 e os conjuntos urbanísticos de 24 para 29. Mas a preocupação não era apenas tomar e congelar esses sítios, como vinha se fazendo, senão integrá-los ao desenvolvimento urbano/territorial.

Sem recursos nos dois primeiros anos, devido à crise política nacional, ele apela para a cooperação internacional em busca de *know how* de como tratar essas cidades e conjuntos urbanos. Junto à UNESCO conseguiu trazer os arquitetos Viana de Lima para um plano de preservação de Ouro Preto e avaliação do mérito do tombamento de S. Luiz e Alcântara no Maranhão, em 1968. Traz os ingleses Shankland e Walton para um plano turístico para o Pelourinho e o urbanista Limburg-Stirum para um plano integral de Paraty. Solicita ainda a vinda dos arquitetos Raul Pastrana e Guillermo Trimmiño, este especialista colombiano em inventários, e do diretor do Projeto Patrimônio Cultural Andino (Unesco/Pnud), Sylvio Mutal, para discutirem a política patrimonial.

Através da OEA ele traz o mexicano Carlos Flores Marini, um dos signatários da *Carta de Veneza* e que estava realizando planos para *Cartagena de Índias*, na Colômbia, e *Panamá Viejo*, no Panamá. Não bastava trazer expertos de fora, era preciso habilitar profissionais brasileiros e para isto firma convênio com universidades federais para a realização dos primeiros cursos de especialização nessa área. Ele traria de volta Jean-

12 Ver PROTEÇÃO E REVITALIZAÇÃO (1980).

13 Ver José Reginaldo Santos Gonçalves (1996).

14 Ver Maria Cecília Londres Fonseca (1997).

15 Ver Paulo Ormindo de Azevedo (2013)

16 Ver Roberto Sabino (2012, p. 2-3).

17 Ver Renato de Azevedo Duarte Soeiro (1968).

Bernard Perrin, em 1978, para coordenar um seminário sobre a experiência francesa de recuperação de cidades históricas, em função da lei André Malraux de 1962, com arquitetos e urbanistas brasileiros e não apenas com os técnicos do IPHAN<sup>18</sup>. Até o final de sua gestão foram realizados ainda planos de preservação para São Cristóvão e Laranjeiras, em Sergipe, e Cachoeira na Bahia, em convênio com a UFBA, coordenados por este autor.

Em 1975, o Conselho da Europa havia lançado a *Declaração de Amsterdam*<sup>19</sup> que consagrava o entendimento que a preservação das cidades e centros históricos só podia ser alcançada através do planejamento urbano. Ele sabia que não poderia preservar nossas cidades e sítios naturais sem a participação dos municípios, estados e da sociedade. Para isto ele promove os Encontros de Governadores de Brasília (1970) e de Salvador (1971), onde é assumido um pacto federativo pelo patrimônio<sup>20</sup>. Já ali era reivindicada a criação do Ministério da Cultura.

Diante da crise econômica, a saída para a preservação de nossos conjuntos e cidades históricas era o turismo cultural. Além de ser um dos redatores das *Normas de Quito*, de 1967, ele representou o Brasil, em abril de 1972 em Paris, no Comitê Especial de Peritos Intergovernamentais incumbido de elaborar projetos de convenção e recomendação aos estados membros da UNESCO sobre a *Proteção de Monumentos, Conjuntos e Lugares Históricos*. Ali foi eleito por aclamação seu vice-presidente.

Diante da disputa dos países europeus, asiáticos e latino-americanos de que o documento se referisse só aos monumentos e sítios históricos, como havia sido convocada a reunião, e dos norte-americanos e canadenses que queriam mudar o foco para os sítios naturais, que eles eram grandes possuidores, Soeiro consegue conciliar os dois interesses em um documento de uma amplitude muito maior do que havia sido convocado<sup>21</sup>. Na 17ª Assembleia da UNESCO, no final do mesmo ano em Paris, foram aprovadas a *Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural* e a *Recomendação para a Proteção em Âmbito Nacional do Patrimônio Cultural e Natural*. Uma grande vitória do Brasil.

## A CRIAÇÃO DO PCH

Com as missões da UNESCO de planejamento de cidades históricas brasileiras e o intercâmbio internacional, o IPHAN possuía a experiência necessária para a construção do futuro Programa das Cidades Históricas, PCH. Por um acaso, estavam em altos postos do governo federal homens das duas regiões menos desenvolvidas do país: Jarbas Passarinho, acreano, Ministro da Educação e Cultura; João Paulo Reis Veloso, piauiense, da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República e, logo

18 Ver RESTAURAÇÃO E REVITALIZAÇÃO (1980).

19 Ver CARTAS PATRIMONIAIS. [www.portal.iphan.gov.br/paginas/detalhes/226](http://www.portal.iphan.gov.br/paginas/detalhes/226).

20 Ibidem.

21 Ver JORNAL DO BRASIL (08/04/1972).

abaixo do ministro Passarinho, estavam Renato Soeiro, paraense, diretor do IPHAN e do Departamento de Assuntos Culturais do MEC, e Josué Montelo, maranhense, diretor do recém-criado Conselho Federal de Cultura. Estes homens estavam muito sensibilizados com a possibilidade de desenvolvimento das regiões Nordeste e Norte através do turismo cultural, como sugeria o relatório da missão da UNESCO de 1968. Esta era uma alternativa para desenvolver aquelas regiões e aplacar as tensões sociais na região, evitando uma conflagração como ameaçavam as Ligas Camponesas.

Renato Soeiro ganhou força com o convite de Jarbas Passarinho para organizar o Departamento de Assuntos Culturais, DAC, do Ministério da Educação e Cultura, cumulativamente com a direção do IPHAN. Não se podem separar as políticas complementares destas duas instituições. No DAC, Soeiro elabora o primeiro esboço de política cultural integrada do país, com o *Programa de Ação Cultural em 1973*<sup>22</sup>. Nele o patrimônio cultural era tratado como cultura viva, como um processo contínuo sem distinção entre passado e presente, entre erudito e popular. Para apoiar e incentivar as manifestações imateriais ele criou em 1975 uma fundação, a FUNARTE, que reuniu órgãos sem recursos anteriormente criados para a promoção do teatro, da música e do folclore. Reestrutura a Embrafilme para financiar a produção cinematográfica e não apenas distribuir o filme nacional, chegando a conquistar 40% do mercado nacional.

O *Programa de Ação Cultural em 1973* seria uma das referências do primeiro plano nacional de cultura, intitulado *Política Nacional de Cultura*, elaborado por uma comissão mista do Conselho Federal de Cultura e do MEC/DAC, em 1975. O país só iria ter um segundo *Plano Nacional de Cultura* em 2010. No texto a seguir evidencia-se que Soeiro estava inteiramente afinado com o projeto original de Mário de Andrade para o IPHAN:

O Ministério da Educação e Cultura chegou à conclusão de que se apresenta o momento de se proceder a um diagnóstico do estágio de maturação cultural atingido por nosso processo histórico, utilizando-se as vantagens das ciências do homem e da tecnologia moderna, posta à nossa disposição e com as quais nos será permitido o levantamento da realidade cultural brasileira. Assim, o Projeto Rodrigo M. F. de Andrade, promovendo um inventário da inteira produção do passado e do presente brasileiros, nos diversos campos da cultura, pretende integrar, preservar e incentivar tudo aquilo que for digno de apreço e que, ao mesmo tempo, torne as populações conscientes de seus valores locais dentro da cultura nacional<sup>23</sup>.

Tal inventário não chegou a ser realizado diante da complexidade e extensão da tarefa e pelo fato de Soeiro ter deixado a direção do DAC para se dedicar integralmente ao IPHAN. Mas o inventário seria um dos objetivos da fundação a ser criada para tornar mais ágil a ação do IPHAN. Seu substituto foi o colega no Conselho Federal de Cultura, etnógrafo e antropólogo, Manuel Diegues Jr. Na indicação acertada de um antropólogo para o cargo, Soeiro deve ter influenciado. Deve-se ressaltar que não existia na época

<sup>22</sup> Ver Renato Soeiro (1973).

<sup>23</sup> Cf. Renato Soeiro (1973, p. 6).

uma experiência internacional nesse campo, salvo em uma cultura muito diversa da ocidental, como a japonesa. A primeira manifestação da UNESCO sobre o assunto seria a *Recomendação sobre a cultura tradicional e popular*, de 1989<sup>24</sup>.

Quando ocupava os dois mais importantes cargos da área de cultura do MEC, Soeiro consegue transformar a antiga Diretoria de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Instituto Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, IPHAN, com a criação de novas divisões técnicas e distritos, e firmar convênios com outros ministérios visando a preservação do patrimônio cultural. O mais importante desses convênios foi com a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República, SEPLAN-PR, que tinha como objeto o *Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas do Nordeste com sua Utilização para Fins Turísticos* (sic), nome depois reduzido para a sigla PCH. Sua denominação original evidencia sua inspiração na reconstrução europeia depois da II Guerra Mundial, em consonância com as novas recomendações da UNESCO e da OEA.

O programa foi oficialmente criado pela Exposição de Motivos nº 076-B, de 21/05/1972 e formulado por um Grupo de Trabalho Interministerial reunindo representantes da SEPLAN-PR, MEC, EMBRATUR e SUDENE. O representante do MEC era Renato Soeiro, que além do IPHAN dirigia o DAC<sup>25</sup>. A primeira reunião do grupo foi realizada no Recife, em janeiro de 1973, e ali ficaria sediado o programa até o início da década de 1980. Os recursos, como nunca mais a área do patrimônio conheceu, eram provenientes do fundo Plano de Ações Integradas da SEPLAN-PR, que financiava 80% dos projetos, previamente aprovados pelo IPHAN, apresentados por estados e municípios que bancavam os 20% restante.

Com este programa, o protagonismo da preservação do nosso patrimônio se desloca do Rio de Janeiro para o Recife. A parceria do IPHAN com a SEPLAN-PR representou um grande avanço na gestão do patrimônio. É só a partir desta associação que se começou a fazer no órgão projetos executivos, orçados e com estudos de viabilidade financeira de sua manutenção, embora nem sempre funcionassem. Mas o programa enfrentava algumas dificuldades, como a incapacidade dos institutos ou fundações estaduais de cultura, recém-criados, de elaborarem projetos executivos e bancarem os 20% de contrapartida.

O próprio IPHAN, com quadro reduzido, tinha dificuldade de analisar e fiscalizar tantos projetos. De qualquer modo, devido ao grande sucesso do PCH, ele foi reivindicado e estendido, em 1977, aos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Nesse período o Sudeste volta a arrebatar dois terços dos recursos do programa, assustando os nordestinos. Entre 1973 e 1979 foram financiados 193 projetos de restauração de monumentos, feitas intervenções em 10 conjuntos urbanos, realizados 15 planos diretores de preservação de cidades históricas e 11 cursos e seminários de formação de mão de

<sup>24</sup> Ver CARTAS PATRIMONIAIS. [www.iphan.gov.br/portal.iphan.gov.br/paginas/detalhes/226](http://www.iphan.gov.br/portal.iphan.gov.br/paginas/detalhes/226).

<sup>25</sup> Ver Márcia Sant'Anna (2015, p. 216-217).

obra de nível médio e superior<sup>26</sup>.

Em 1979, o programa foi estendido a todo o país e incorporado ao IPHAN. Mas o órgão não tinha os recursos da SEPLAN-PR, mormente durante o chamado “milagre brasileiro”. Com as atribuições aumentadas e verbas reduzidas, Soeiro não desanima e imaginava poder contar com os recursos destinados à habitação social do Banco Nacional da Habitação, BNH, como afirma no texto abaixo:

Uma nova etapa é aguardada com a incorporação definitiva do Programa (das Cidades Históricas) ao IPHAN e o envolvimento indispensável com outros setores da Administração Pública e da área privada, o que deverá resultar na cooperação de organismos federais de financiamento para a tarefa de preservação e valorização do acervo residencial dos bairros e núcleos urbanos tombados. Somente uma ação conjunta com aqueles organismos financeiros aliados, mais uma vez, aos órgãos de cultura será possível resguardar a nossa identidade cultural, possibilitando, de maneira democrática, a solução para o problema que a coletividade brasileira enfrenta para garantir estes direitos básicos do indivíduo: o da habitação e o da livre transmissão da cultura<sup>27</sup>.

No ano anterior este autor havia apresentado no Simpósio sobre Barateamento da Construção Habitacional, promovido pelo BNH, uma proposta nesse sentido, que teve boa receptividade do banco e teria inspirado um projeto piloto em 1985, em Olinda<sup>28</sup>. Em 1983 foi realizada a última dotação significativa de recursos para o PCH, devido a um empréstimo de sete milhões de dólares concedidos pelo governo francês. Entre 1973 e 1983 foram investidos no PCH cerca de 73,8 milhões de dólares, incluída a contrapartida dos estados e municípios<sup>29</sup>.

## O DESMONTE DO PCH

A progressiva desativação do PCH, na primeira metade da década de 1980, se deveu não só à menor disponibilidade de recursos, como à mudança de foco da política cultural. Nos últimos anos da década de 1970, com a crise econômica que obrigou o Brasil a pedir empréstimo ao Fundo Monetário Internacional, a volta galopante da inflação e crescente contestação ao regime militar, era preciso reformular a política cultural, como chamou a atenção Roberto Sabino<sup>30</sup>.

Com a posse do Gal. João Figueiredo, em março de 1979, tendo como chefe da Casa Civil o Gal. Golbery de Couto e Silva, ideólogo do regime militar, foi nomeado para o Ministério da Educação e Cultura o pernambucano de formação Eduardo Portela. Este, por sua vez, nomeia Pedro Demo, filósofo e sociólogo, que desde 1970 trabalhava no IPEA, do Ministério do Planejamento, como Subsecretário Geral do MEC, que se transformaria no

26 Ibidem (p. 234 e 367).

27 Cf. Renato Soeiro (1979).

28 Ver Paulo de Azevedo (1988).

29 Ver Márcia Sant’Anna (2015, p. 235 e 369).

30 Ver Roberto Sabino (2012).

principal formulador da nova política cultural do país, seguindo o lema de Portela: “o bem tombado deve estar a serviço da comunidade”<sup>31</sup>. É dele o texto que se segue, de 1979:

No quadro da política social, o cuidado cultural aparece normalmente como secundário. Esta ótica desagradava os culturalistas, mas, uma vez bem enfocada, pode ser recolocada na linha da sedimentação de traços culturais participativos, como pontos altos do processo educativo, bem como do processo cultural. Dentro de um país com profundos desequilíbrios regionais e sociais, a meta prioritária da política social é a população de baixa renda, que, além de muito pobre, é também maioria.[...] Este conteúdo cultural pode revelar alienação acentuada, quando se perde na identificação de valores ligados à elite, como se o povo não tivesse cultura. Por isso, insistem em que a identificação se volte para o todo da sociedade, principalmente para o povo, podendo valorizar manifestações populares da religião, do folclore, de hábitos de alimentação, hábitos de cura, hábitos de lazer, etc., e não somente traços característicos do consumo elitista<sup>32</sup>.

Esta era também uma reivindicação difusa de grupos marginalizados da sociedade brasileira que buscavam o reconhecimento de sua identidade étnica, como negros e índios. Esses grupos não tinham grandes monumentos, senão uma cultura imaterial importante. Por outro lado, durante a década de 1970 a indústria imobiliária se consolida fundando Associações de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário, ADEMI, em praticamente todos os estados. A nova política cultural visava também diminuir o ônus da conservação de milhares de monumentos e dezenas de sítios históricos e aliviar a tensão com os proprietários e o mercado imobiliário que pressionava contra o tombamento de grandes conjuntos históricos, cidades e até municípios inteiros, como Porto Seguro e Santa Cruz Cabralia, na Bahia<sup>33</sup>.

Além dessas duas forças, existia uma luta surda pelo controle de um órgão que possuía, naquele momento, muitos recursos, influência e prestígio junto a governadores e prefeitos. Ao contrário do que afirma a maioria dos autores<sup>34</sup>, a disputa pelo IPHAN não era apenas conceitual, senão política e regionalista. Pode-se dizer que a mudança nos rumos do IPHAN em 1979 foi, em grande parte, a revanche do Nordeste pelo monopólio do órgão por um grupo de intelectuais de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, durante 43 anos.

Desde a criação do PCH, Aloísio Magalhães, pernambucano, brilhante designer oficial do regime militar<sup>35</sup>, mas sem antecedentes na defesa do patrimônio, disputava o poder com Soeiro pelo controle do IPHAN. Em 1975, ele criou o Centro Nacional de Referência Cultural, CNRC, através de convênio da Secretaria de Educação e Cultura do Distrito Federal e a Secretaria de Tecnologia do Ministério da Indústria e Comércio, cujo

31 Ver Eduardo Portela (1979).

32 Cf. Pedro Demo (1980, p.89-90).

33 Em 2015 o país contava com cerca de 21 mil edifícios e 79 centros e conjuntos urbanos tombados pelo IPHAN, segundo Daniela Sophia (2015, p. 320).

34 Defenderam esta tese FONSECA (2008, p. 250-251); GONÇALVES (1996, p.50-57), CHUVA (2009) e em parte SABINO (2012, p.1-3).

35 Aloísio foi o designer das cédulas do Cruzeiro Novo, e das logomarcas do Banco Central, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal, da Petrobrás, da Itaipu Binacional, de Furnas, Light e Docevale.

titular era seu amigo Severo Gomes.

A cooptação das camadas populares, como vimos, era um dos objetivos da nova política dos militares, como parte de sua estratégia de abertura política gradual e controlada frente ao fortalecimento de movimentos sociais como as Comunidades Eclesiais de Base e outros<sup>36</sup>. O discurso de Aloísio e os trabalhos do CNRC tornavam o seu nome o mais adequado para tocar a nova política no IPHAN.

Para entendermos esta contenda, vamos fazer um *flashback* e voltar à criação do IPHAN em 1937. Sobre este tema apresentamos durante o seminário Arquimemória 4, realizado em Salvador em 2013, a comunicação “*Raízes do SPHAN: de Mário de Andrade a Gilberto Freyre*”<sup>37</sup>. Apesar da amizade de Rodrigo M. F. de Andrade com Mário de Andrade, autor do projeto do IPHAN, de 1936, o órgão foi moldado mais sob o conceito de “patrimônio nacional” de Gilberto Freyre, representado pela casa grande, a capela e a senzala no campo e o sobrado e o mocambo nas cidades.

No prefácio da primeira edição de *Casa Grande e Senzala*, Gilberto fazia referência à interpretação de José Mariano Filho e Lúcio Costa de que a arquitetura era o espelho da nossa sociedade. “A casa-grande, completada pela senzala, representa todo um sistema econômico, social, político: de produção (monocultura latifundiária), de trabalho (a escravatura); de transporte [...] de higiene do corpo e da casa [...]; da política (o compadrismo)”<sup>38</sup>.

O livro havia sido lançado em 1933, com as maiores loas de Rodrigo e seu colaborador e primo Afonso Arinos de Mello Franco, em artigos em jornais cariocas. Gilberto sempre foi apaixonado pelo patrimônio de “pedra e cal”, como chamaria mais tarde Aloísio Magalhães. Além de seu livro inaugural, ele escreveu *Sobrados e Mocambos*, um guia da cidade de Olinda, uma introdução à “Casas de residência no Brasil” do Engenheiro L.L. Vauthier, publicado na *Revista do Patrimônio* e mais dois livros sobre a casa brasileira. A primeira publicação do IPHAN, em 1937, foi *Mocambos do Nordeste* de Gilberto Freyre, com prefácio de Rodrigo M. F. de Andrade. Assim, ele se transformaria no orago do IPHAN, com alguns de seus colaboradores escrevendo poemas de louvor a seu livro famoso, como Manuel Bandeira em *Estrela da vida inteira*, de 1936 e Carlos Drummond de Andrade em *Viola de bolso novamente encordoadá*, de 1955.

Rodrigo M.F.de Andrade nomeou Mario de Andrade em 1936 como representante do IPHAN em São Paulo. Dois anos depois, ele opta por ficar no Departamento Municipal de Cultura de São Paulo, que havia criado em 1935, ao invés do IPHAN, sendo substituído pelo arquiteto Luis Saia. Em conflito com o Estado Novo, se demite do órgão paulista, vai para o Rio de Janeiro e divide seu tempo entre o IPHAN e a universidade do antigo Distrito Federal, hoje UFRJ. Desambientado no Rio de Janeiro, Mário retorna a São Paulo em

36 Ver Roberto Sabino (2012, p.6.).

37 Disponível em <https://pauloormindoblog.wordpress.com>

38 Cf. Gilberto Freyre (2002, p.299-300).

1941. Doente, se refugia em Araraquara para terminar a monografia sobre o Pe. Jesuíno de Monte Carmelo, solicitada por Rodrigo M.F. de Andrade. Conclui o trabalho e morre, pouco depois, em 1945<sup>39</sup>.

Gilberto foi também nomeado representante do IPHAN, mas no Recife, com a incumbência inicial de fazer uma lista dos monumentos de Pernambuco e Alagoas que deveriam ser tombados. Pouco depois, ele é substituído pelo engenheiro Airton Carvalho, e nomeado pelo Presidente da República membro vitalício do Conselho Consultivo do IPHAN. Permaneceu funcionário do IPHAN até sua aposentadoria. Apesar da sua tese, que a arquitetura era o que melhor representava o patrimônio nacional, ter sido adotada pelo IPHAN, ele fazia críticas abertas ao favorecimento do órgão à Minas Gerais e ao Rio de Janeiro e ao abandono do Nordeste.

Com a gestão do PCH feita pela Delegacia da SEPLAN-PR no Recife, um grupo de intelectuais ligados a Gilberto Freyre se fortalece. Com a mudança na política cultural da ditadura, na transição para a democracia, e a nomeação de um pernambucano, Eduardo Portela, para o Ministério da Educação e Cultura, surgiu a oportunidade de uma revanche.

Com seu carisma e o apoio de o Globo, para quem havia feito sua primeira logomarca, Aloísio se transforma imediatamente em uma estrela nacional. Entrevistado logo após à posse por um jornalista, que perguntou se lhe causou surpresa a sua nomeação para diretor do IPHAN, Aloísio responde:

Há duas respostas. A primeira: não me causou surpresa [...] O ano passado comecei a me preocupar com a institucionalização do CNRC[...] Então cheguei à conclusão que havia um órgão oficial onde o CNRC caberia perfeitamente: o IPHAN [...] Me surpreendi com a nomeação porque há grande diferença entre ter um conceito de um determinado problema e se deparar, depois, com a realidade, a fim de resolvê-lo<sup>40</sup>.

Para se consolidar, a nova administração do IPHAN sepultou com honras militares a “fase heroica” de Rodrigo M.F. de Andrade e classifica a administração de Renato Soeiro como a continuidade inercial de seu antecessor.

Dessa forma, quando em 27 de março de 1979 ocorreu, pela primeira vez num período de nada menos de 43 anos, mudança na direção do IPHAN – o arquiteto Renato Soeiro, que ingressara no órgão em 1938, sendo substituído pelo Professor Aloísio Sérgio Magalhães, Coordenador Geral do CNRC – estavam dadas as condições para as profundas mudanças que iriam se processar no âmbito do IPHAN-PCH-CNRC<sup>41</sup>.

**José R. S. Gonçalves assim define a historiografia oficial do IPHAN naquela época:**

De acordo com a historiografia oficial do IPHAN, o “período heroico” da instituição corresponde àquele que se estende desde a sua criação em 1937 até a morte de Rodrigo, em 1969. Um segundo período é identificado por essa historiografia, de 1969 a 1979, tempo em que a direção esteve a

39 Ver Lélia Coelho Frota (1981, p. 24-37).

40 Cf. Aloísio Magalhães (1985, p.113-114).

41 Cf. PROTEÇÃO E REVITALIZAÇÃO (1980, p. 51)

cargo de Renato Soeiro, próximo colaborador de Rodrigo, mas que não foi marcada por quaisquer mudanças significativas em termos de política oficial de patrimônio<sup>42</sup>.

Após a posse, Aloísio põe em execução projetos que encontrou de seu antecessor, como um sistema formado por uma secretaria de estado, com poder de polícia, e uma fundação, com agilidade de ação, ou seja, o sistema SPHAN/Pro-Memória. Aquela proposta, com outra denominação, foi desenvolvida por Irapoan Cavalcanti Lyra, que havia transformado a Casa de Rui Barbosa em uma fundação, a pedido de Soeiro, seu colega no conselho daquele museu-biblioteca. Entre os objetivos da Fundação Pro-Memória restou da antiga minuta a proposta do Projeto Rodrigo M. F. de Andrade, do DAC<sup>43</sup>, de realização de “um inventário da inteira produção do passado e presente brasileiros, nos diversos campos da cultura”, mas que nunca foi concretizado.

Aloísio manteve na SPHAN os arquitetos do que ele chamava pejorativamente de “pedra e cal” e colocou na Fundação Pro-Memória os antropólogos e sociólogos que vieram do CNRC. A SPHAN tinha as atribuições duras da lei: tomba, fiscalizar e embargar, e a Fundação Pro-Memória, com personalidade jurídica de direito privado, a de definir a política do órgão, fazer estudos sobre referências culturais, e financiar o sistema. Os funcionários da SPHAN tinham salários da administração pública e os da fundação salários maiores, de mercado. Enquanto Aloísio dirigiu os dois órgãos não houveram grandes conflitos, mas com sua morte prematura, em 1982, as coisas se complicaram.

A nova administração não conseguiu criar um instrumento de preservação do patrimônio vivo mais flexível que o tombamento, nem abandonar o patrimônio de “pedra e cal”, protegido por lei. O processo de inclusão de Ouro Preto e Olinda, na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO tinha mais função de promover o país e a nova administração no âmbito internacional, que propriamente assegurar sua conservação, pois as duas cidades já estavam tombadas pelo IPHAN. Na verdade, as grandes transformações realizadas no IPHAN ocorreram na década de 1970, como avalia Márcia Sant’Anna:

A gestão de Renato Soeiro correspondeu ao processo de modernização administrativa do IPHAN e à democratização da questão do patrimônio. E nesse período que o patrimônio, apesar das resistências, extrapolou o âmbito do órgão criado por Rodrigo M. F. de Andrade e passou a ser também assunto de governos estaduais e municipais. Correspondeu ainda ao período em que o IPHAN contou com o maior volume de recursos para investimento desde a sua criação, o que ao nosso ver, põe por terra, a afirmação de que Renato Soeiro não gozava de bom trânsito político no governo. Bastaria também lembrar que ele foi o primeiro diretor do Departamento de Assuntos Culturais do MEC, origem e embrião do futuro Ministério da Cultura, que, à época, foi um organismo tão importante quanto a Secretaria da Cultura de Aloísio Magalhães [...] Não fossem suficientes os fatos citados, a administração de Soeiro também poderia ser caracterizada como o momento em que se formulou uma nova política de preservação de áreas urbanas. Buscou-se

42 Cf. José Reginaldo dos Santos Gonçalves (1996, p. 51)

43 Ver Daniela Sophia (2015, p. 335)

tornar sistemático, embora sem muito sucesso, um novo modo de atuação baseado na elaboração de planos diretores e urbanísticos e na colaboração internacional<sup>44</sup>.

Naquela época foram feitos tombamentos “inusitados”, na expressão de Márcia Sant’Anna<sup>45</sup>, que não funcionaram, como o do presépio de Pipiripau e o da Fábrica de Vinho de Caju Tito Silva, que fechou as portas no ano seguinte. Mas essas bandeiras empunhadas por seus colaboradores do antigo CNRC viabilizaram, depois de sua morte, o tombamento da Serra da Barriga, local das lutas de Zumbi dos Palmares, em Alagoas, e do Terreiro da Casa Branca do Engenho Velho, em Salvador, não sem grandes polêmicas dentro do IPHAN pelo receio de que seu tombamento engessasse a dinâmica do Candomblé. Mesmo os seus mais fiéis seguidores reconhecem que seu programa não passou do discurso.

O fato é que, na prática, a síntese pretendida por Aloísio Magalhães não chegou a se concretizar realmente, e as inevitáveis diferenças de orientações dos técnicos das três instituições (SPHAN, CNRC e PCH) “fundidas”, sobretudo entre os da “referência” e os de “pedra e cal”, não foram superadas em uma proposta de trabalho comum. A proposta do CNRC, apropriada e desenvolvida pela FNPM, encampada pela SEC e, em certa medida, inclusive pela Constituição Federal de 1988, ficou conhecida praticamente apenas enquanto discurso<sup>46</sup>.

De qualquer forma, o discurso do novo IPHAN transcenderia o regime militar e se refletiria na ampliação do conceito de patrimônio nacional na Constituição de 1988 e na aprovação, 18 anos mais tarde, do Decreto nº 3.551/ 2000, que criou o “Registro de bens culturais de natureza imaterial”. Vale lembrar que para a redação do Art. 216 da nova Constituição, que trata do patrimônio, foi decisiva a proposta elaborada em 1987 por uma comissão mista constituída por conselheiros e técnicos do IPHAN sugerida e coordenada pelo conselheiro Modesto Carvalhosa. Como membro dessa comissão, defendemos a inclusão do inventário como um instrumento de preservação mais flexível que o tombamento, aplicável a manifestações reiterativas, como casas e sobrados de conjuntos históricos. Infelizmente a regulamentação dos novos instrumentos de preservação apontados pela Constituição de 1988 nunca foi feita.

Há uma aparente contradição no fato de Aloísio estigmatizar o patrimônio de “pedra e cal”, inspirado em Gilberto Freyre, e pregar o retorno do IPHAN ao projeto etnológico de Mário de Andrade. Mas o que estava em jogo, naquela oportunidade, era menos a questão conceitual, que a cooptação das camadas populares e a disputa com o grupo do Sudeste identificado com de “pedra e cal”. Marcia Sant’Anna observa que a contribuição de Aloísio no órgão foi mais política que conceitual.

Por fim, cabe observar que a “revolução” tentada por Aloísio Magalhães se deu muito mais no plano político que, propriamente, conceitual. Em sua

44 Ver Sant’Anna (2015, p. 256-257),

45 Cf. Marcia Sant’Anna (2015, p. 271).

46 Cf. Maria Cecília Londres Fonseca (1997, p. 200-201).

gestão, o órgão foi aberto para a vida política e não eminentemente técnica, como antes. Embora o discurso de implantação do Sistema SPHAN/Pró-Memória tenha se colocado como uma proposta de ampliação do conceito de patrimônio, na realidade não trouxe muita novidade<sup>47</sup>.

Soeiro havia valorizado o patrimônio imaterial e popular com a Funarte e favorecido o Nordeste com PCH, mas era o herdeiro institucional de Rodrigo M.F. de Andrade e seu grupo, ainda que fosse paraense e tivesse uma plataforma de ação distinta da dele. A ocultação de sua obra era fundamental para a afirmação da nova política cultural e do grupo emergente.

Pouco antes de sua morte, Aloísio transformou o DAC na Secretaria de Cultura do MEC, núcleo do futuro ministério homônimo. Como titular dessa Secretaria, Aloísio nomeia Irapoan Cavalcanti Lyra, carioca, filho de tradicional família pernambucana, antigo colaborador de Soeiro, para a direção do sistema SPHAN/Pro-Memória. Com sua morte em 1982, um grupo de intelectuais pernambucanos com o apoio da Delegacia da SEPLAN-PR no Recife, consegue nomear para sucedê-lo na Secretaria de Cultura do MEC outro conterrâneo, Marcos Vinicius Vilaça, membro do Conselho Diretor da Fundação Joaquim Nabuco. O novo Secretário mantém Irapoan C. Lyra na presidência do sistema SPHAN/Pro-Memória, mas a disputa dos dois grupos continuaria.

Com a redemocratização e criação do Ministério da Cultura pelo presidente José Sarney, o seu mais duradouro ministro, o cearense Celso Furtado, entendendo que a disputa era essencialmente regionalista, nomeia para a Fundação Pro-Memória o pernambucano Joaquim Falcão, ligado à Fundação Joaquim Nabuco, e para a SPHAN o Prof. Ângelo Oswaldo, mineiro. Mas esta divisão salomônica do sistema não resolveria a questão. Com o avanço do neoliberalismo Sarney delega ao setor privado a política cultural do país, com a lei de renúncia fiscal que levou seu nome, talvez pensando em resolver a contenda.

Diante das infundáveis brigas intestinas do órgão, o presidente Collor de Mello dissolveu o sistema SPHAN/Pro-Memória, em 1990, e o substituiu pelo Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural, IBPC. Não era apenas o PCH, já morto, que era sepultado, senão o próprio sistema SPHAN/Pro-Memória. O presidente Fernando Henrique Cardoso restauraria o antigo IPHAN e o colocaria no território neutro de Brasília, com um atraso de 35 anos. Mas nem a Lei Sarney, nem a sua substituta Lei Rouanet, conseguiriam atrair o interesse do setor privado para o patrimônio edificado.

Sem meios, o novo IPHAN iria buscar no Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, recursos para financiar o Projeto Monumenta, que duraria de 2000 a 2008 e não seria renovado.

Para o nosso patrimônio edificado não cair no vácuo, o presidente Lula criaria no ano seguinte o PAC das Cidades Históricas. Não cabe aqui avaliar o desempenho desses dois programas. Com a criação do registro de bens imateriais, o IPHAN passa a usar mais esse

---

47 Márcia Sant'Anna, (2015, p. 271).

instrumento de certificação cultural, que não implica em despesas de preservação, nem maiores tensões com proprietários e o mercado imobiliário, que o tombamento, delegando aos órgãos estaduais e municipais a preservação de novos sítios urbanos e naturais eleitos.

Qual o legado do PCH, nesses 35 anos de seu término? Ganhou-se a quebra do monopólio do tombamento pela União, a flexibilização da metodologia de intervenção do PCH em alguns municípios, como Recife e Manaus, e com a ação da Funarte e do CNRC, a ampliação do conceito de patrimônio na Constituição de 1988 e o consequente registro dos bens imateriais, em 2000. Perdeu-se a integração do patrimônio cultural e natural aos programas de desenvolvimento urbanos e regionais e o pacto federativo pelo nosso patrimônio, com o fechamento de muitos órgãos estaduais e municipais de preservação por falta de apoio federal.

Não se voltou à situação anterior à década de 1960, mas os desafios continuam muito grandes. É urgente criar uma lei específica para os conjuntos urbanos, com a competência concorrente da União, dos estados e dos municípios, e regulamentar os novos instrumentos de preservação introduzidos pela Constituição de 1988. Precisamos convocar novamente os governadores e prefeitos, recolocar o patrimônio, sem divisões, na agenda nacional e descentralizar a ação, como se fez na década de 1970.

## REFERÊNCIAS

AS MISSÕES DA UNESCO no Brasil: Michael Parent. Tradução de Rejane Maria Lobo Vieira. Rio de Janeiro: Iphan/Copedoc, 2008.

AZEVEDO, Paulo Ormino David de. A recuperação do patrimônio habitacional. *Rua-Revista de Arquitetura e Urbanismo*, v. 1, n. 1, p.35-51, 1988.

\_\_\_\_\_. Renato Soeiro e a institucionalização do setor cultural no Brasil. In: \_\_\_\_\_; CORREA, E. (Org), *Estado e Sociedade na Preservação do Patrimônio*, p. 19-53. Salvador: Edufba: IAB, 2013.

CABRAL, Renata Campello. *A noção de “ambiente” em Gustavo Giovannoni e as leis de tutela do patrimônio cultural na Itália*. S. Paulo: IAU/USP, 2013. Disponível em: [pct.capes.gov.br/teses2013/33002045014P7/TES.PDF](http://pct.capes.gov.br/teses2013/33002045014P7/TES.PDF), acessado em 1º/11/2015.

CARTAS PATRIMONIAIS. [www.iphan.gov.br.portal.iphan.gov.br/paginas/detalhes/226](http://www.iphan.gov.br.portal.iphan.gov.br/paginas/detalhes/226). Acessado em 1º/11/2015.

CHESECHI, Carlo. *Teoria e storia del restauro*. Roma: Mario Bulzoni Ed., 1970.

CHUVA, Márcia R. R., Os arquitetos da memória: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (1930-1940). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

DEMO, Pedro. *Pobreza sócio-econômica e política*. Florianópolis: Imprensa da UFSC, 1980

FONSECA, Maria Cecília Londres, *O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ: IPHAN, 1997.

FREYRE, Gilberto. Prefácio à 1ª edição de *Casa Grande e Senzala* Apud RUBINO, Silvan1 a B. Gilberto Freyre e Lúcio Costa ou a boa tradição: o patrimônio intelectual da SPHAN. In: GUERRA, Abílio (Org). *Textos fundamentais para a história da arquitetura brasileira*, parte I. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

FROTA, Lélia Coelho. Mário de Andrade, uma vocação de escritor público. In: *Mário de Andrade, cartas de trabalho*; correspondência com Rodrigo Mello Franco de Andrade (1936-1945). Brasília: SPHAN/ Pro-Memória, p. 21-37, 1981,

GONÇALVES, José Reginaldo Santos. *A retórica da perda: os discursos do patrimônio cultural no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPHAN, 1996.

JORNAL DO BRASIL, Rio de Janeiro, 08/04/1972

MAGALHÃES, Aloisio. *E Triunfo? A questão dos bens culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; (Brasília): Fundação Pro-Memória, 1985,

MOTTA, Lia. A SPHAN em Ouro Preto, uma história de conceitos e critérios. *Revista do Patrimônio*, n. 22, 1987, p. 108-122.

PORTELA, Eduardo. *Política de educação e cultura*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, ESG, 1979.

*PROTEÇÃO E REVITALIZAÇÃO do patrimônio cultural no Brasil: uma trajetória*. Brasília: MEC-SPHAN/ Pro-Memória, 1980

*RESTAURAÇÃO E REVITALIZAÇÃO de núcleos históricos: análise face à experiência francesa*. Brasília, MEC/SPHAN, 1980.

SABINO, Roberto. *As disputas pela representação do patrimônio nacional (1967-1984)*. Resumo de dissertação defendida no PPG de Museologia e Patrimônio da UNIRIO/MAST. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em [www.culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2012/09/Roberto-Sabino.pdf](http://www.culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2012/09/Roberto-Sabino.pdf). Acessado em 1º/11/2015.

SANT'ANNA, Márcia. *Da cidade-monumento à cidade-documento: a norma de preservação de áreas urbanas no Brasil*. Salvador: IPHAN; Oiti Editora, 2015.

SOEIRO, Renato. Plano estratégico de ação datado de 14/09/1968 (datilografado). Rio de Janeiro: IPHAN, Arquivo Noronha Santos, Personalidades: SOEIRO, Renato de Azevedo Duarte, pasta 93.03.13S.

\_\_\_\_\_. *Programa de Ação Cultural em 1973*. Brasília: MEC/DAC, 1973.

\_\_\_\_\_. Discurso de agradecimento à homenagem do Instituto de Arquitetos do Brasil, em 30/03/1979. Rio de Janeiro: IPHAN, Arquivo Noronha Santos. – Personalidades, SOEIRO, Renato de Azevedo Duarte, pasta. 93.03.13.S.

SOPHIA, Daniela. As políticas de preservação do patrimônio na arena federal sob a gestão de Renato Soeiro (1967-1979). *Museologia e Patrimônio*. Rio de Janeiro: Museu da Astronomia e Ciências Afins, 2015, p.317-338. Disponível em [http://www.mast.br/hotsite\\_mast\\_30\\_anos/pdf/volume\\_01.pdf](http://www.mast.br/hotsite_mast_30_anos/pdf/volume_01.pdf). Acessado em 15/03/2016.

# CAPÍTULO 4

## PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: LIMITES E FRAGILIDADES DO POTENCIAL GERMINATIVO DA CIDADANIA FEMININA

*Data de aceite: 01/03/2022*

*Data de submissão: 10/01/2022*

### **Mara Rosange Acosta de Medeiros**

Universidade Católica de Pelotas - PPG em  
Política Social e Direitos Humanos/ Curso de  
Serviço Social  
Pelotas - RS  
<http://lattes.cnpq.br/0884189877142984>

### **Roberta Rodrigues Trierweiler**

Universidade Federal de Pelotas  
Pelotas - RS  
<http://lattes.cnpq.br/4515067800983617>

**RESUMO:** Este trabalho se propõe refletir qual o efeito do Programa Bolsa Família (PBF), de forma especial, nas relações de gênero e no exercício da cidadania, na vida de um grupo de beneficiárias. Cabe lembrar que o PBF criado em 2003, e extinto no final de 2021, tinha no seu desenho, a figura feminina como principal beneficiária. Apresentando dados de pesquisa realizada no período de 2011 e 2012, envolvendo mulheres residentes no Loteamento Dunas no município de Pelotas, no estado do Rio Grande do Sul, destacamos que a centralidade da mulher no Bolsa Família é inegável, pois cabia a ela a titularidade do benefício e, na prática, o cumprimento das condicionalidades do programa, entretanto, pode-se afirmar que seu papel tem permitido assegurar o atendimento das necessidades domésticas e dos filhos, não garantindo um maior empoderamento,

como previa as diretrizes do programa, o que poderia acontecer, desde que houvesse uma maior articulação com outras políticas sociais. Entretanto, não será possível seu avanço, haja vista a sua extinção. Finalizando, se faz necessário um olhar atento sobre o Programa Auxílio Brasil, dada as incertezas que o revestem, desde o valor a ser repassado aos beneficiários, duração temporal, critérios de acesso, dentre outros aspectos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mulher, gênero, cidadania, Programa Bolsa Família.

### **FAMILY ALLOWANCE PROGRAM: LIMITS AND FRAGILITIES ON GERMINATION POTENTIAL OF WOMEN CITIZENSHIP**

**ABSTRACT:** This study proposes to reflect what is the effect of Family Allowance Program (FAP), particularly in gender relations and citizenship practice, in a benefiting group's lives. It is worth remembering that the FAP created in 2003, and extinguished in the end of 2021, had the women as the main beneficiary. According to research data done between 2011 and 2012, with women who live in Dunas neighborhood in Pelotas city, in Rio Grande do Sul state, it is emphasized that the woman centrality into the Allowance Family Program is undeniable since it was hers the entitlement of the benefit and, as well as, the program condition compliances. Furthermore, it can be stated that the woman's role ensures the household and children needs, not providing a greater empowerment as it was expected by the program guidelines, what could happen if there was a better interaction with other social policies. However, this program will not move forward

because of its extinction. Finally, it is necessary a close look about Aid Brazil Program, due to the uncertainties this program has, since the amount paid to the beneficiary, period of time, access criteria, among other aspects.

**KEYWORDS:** Woman, gender, citizenship, Family Allowance Program.

## 1 | INTRODUÇÃO

A alta concentração de renda nas mãos de uma minoria e o aumento da pobreza tornou necessária a inclusão na agenda política da discussão sobre os programas de transferência de renda, os quais passaram a integrar o Sistema de Proteção Social Brasileiro, dos quais se destaca o Programa Bolsa Família considerado o principal programa de transferência direta de renda condicionada. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), até outubro de 2014, “22 milhões de brasileiras e brasileiros superaram a extrema pobreza com o Bolsa Família; 1,35 milhão de famílias que eram extremamente pobres {...} entraram no Bolsa Família” (MDS, 2014, p.27).

A conjuntura pandêmica que atinge o mundo inteiro desde o começo de 2020, acirrou, sobremaneira, as desigualdades sociais já existentes no Brasil, atingindo a classe trabalhadora, dando origem a um aumento expressivo de desempregados e/ou subempregados dependentes da intervenção governamental. Dessa forma, fortemente pressionado por partidos de esquerda e movimentos sociais, o governo implantou o auxílio emergencial, o qual, não foi suficiente para garantir a sobrevivência da grande parcela de trabalhadores desempregados, tendo em vista a necessidade, da manutenção da transferência de renda associada a criação de frentes de trabalho, com vínculos empregatícios que não obriguem aos trabalhadores se colocarem como empreendedores assumindo para si, a responsabilidade de se sustentar em meio a uma crise sem precedentes. Entretanto, na contramão desta realidade, o presidente Jair Bolsonaro extinguiu o Programa Bolsa Família (PBF) e em seu lugar criou o Auxílio Brasil, afirmando que este será mais eficaz no atendimento à população mais pobre. Na verdade, podemos perceber que não há diretrizes claras de como este novo Programa vai atuar no enfrentamento da pobreza, nem de onde serão captados recursos para tal a manutenção De tal programa.

Outro aspecto importante a ser destacado é que em decorrência da pandemia, há estudos que alertam o crescimento da pobreza em lares com chefia feminina. Fortalecer e/ou ampliar políticas sociais voltadas para mulheres, se torna um desafio a ser enfrentado sem demora.

Há um intenso debate sobre as políticas públicas quanto a sua capacidade de enfrentamento ou redução da pobreza e o atendimento às famílias, porém pouco se discute os efeitos destas políticas na vida das mulheres. Segundo Novellino (2004), as políticas públicas se destinam mais à sobrevivência de mulheres pobres e seus filhos do que ao propalado empoderamento, desconsiderando sobremaneira a questão de gênero.

Strey (1997) afirma que cada sociedade atribui determinados papéis a homens e mulheres; e esses, frequentemente, se ajustam a certas ideias de como são ambos os sexos: os homens trabalham fora de casa, com uma função produtiva e pública, pois seu estereótipo é orientado para o exterior, enquanto as mulheres são donas de casa, voltadas para a família e tiveram sua identidade constituída discursivamente, sob uma argumentação ecológica, a partir de sua função reprodutiva, sendo seu estereótipo então voltado para o interior, para o espaço privado. Assim, embora os estereótipos não sejam regras, podem chegar a ter um efeito normativo sobre ideias e comportamentos, limitando as possibilidades de desenvolvimento social. Prá (1996) afirma que o lugar que uma mulher ocupa na sociedade vai depender do sentido que adquire aquilo que faz através das interações concretas, que se dão por meio das práticas de suas relações sociais e que estão carregadas de sentidos perpetuadores de seus papéis de gênero.

Reconhecendo que é de fundamental importância a análise da posição que hoje a mulher ocupa em programas como o Bolsa Família, e devido ao fato deste atender no município de Pelotas 11.882 famílias, no mês de outubro de 2013, a presente pesquisa pretendeu investigar qual o efeito do Programa Bolsa Família sobre a vida destas mulheres, e em especial, sobre as relações de gênero travadas por estas em seu cotidiano, bem como no processo de construção de sua cidadania. Elegeu-se como público alvo as beneficiárias/titulares do programa, atendidas pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do bairro Areal no município de Pelotas/RS e residentes no Loteamento Dunas.

A pesquisa desenvolvida teve um caráter qualitativo. Quanto aos procedimentos técnicos, foram utilizados o levantamento bibliográfico sobre a normatização e regulamentação das diretrizes do PBF, bem como a análise do acervo documental referente ao Cadastro Único dos Beneficiários do Programa Bolsa Família (CadÚnico) e do Cadastro do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Areal, bem como a realização de entrevistas semi-estruturadas com um grupo de 13 beneficiárias/titulares.

A definição dos sujeitos sociais balizou-se pela utilização de critérios tais como beneficiárias/titulares residentes no loteamento Dunas e inseridas no PBF durante os anos de 2011 e 2012; casadas, em união estável ou com companheiros e também com filhos até 17 anos e que não dispusessem de nenhuma outra fonte de renda. A articulação entre os pressupostos teóricos e os dados empíricos coletados foi realizada na tentativa de revelar as tensões e até as contradições da sociedade e, que muitas vezes, não corresponde à visão que cada mulher tem de si mesma. Visão esta que apresentamos, mesmo que de forma breve, a seguir.

## 21 BENEFICIÁRIAS DO BOLSA FAMÍLIA: UM OLHAR SOBRE E PELAS MULHERES NO MUNICÍPIO DE PELOTAS

### 2.1 Perfil das Beneficiárias

Mesmo ciente das infinitas particularidades que compõem a identidade de cada uma dessas mulheres, procurou-se traçar um perfil de cada uma delas. Como forma de garantir o anonimato das entrevistadas, seus nomes verdadeiros foram substituídos por nomes fictícios, representados pelas denominações de pedras preciosas, devido à riqueza e singularidade contida em cada história compartilhada por elas. Portanto, Turmalina, Quartzo, Água, Água Marinha, Topázio, Ônix, Turquesa, Diamante, Ametista, Esmeralda, Safira, Rubi e Pérola abrilhantaram literalmente a realização da pesquisa.

Ao traçar este perfil revelou-se um grupo relativamente maduro, já que setenta por cento delas está acima dos 30 anos, o que contraria o perfil delineado pelos relatórios em nível nacional elaborados pelo MDS que apontam as mulheres jovens como preponderantes entre as titulares. Um baixo nível de escolaridade foi identificado entre as pesquisadas, limitando-se a experiência de educação escolarizada delas ao ensino fundamental e mais especificamente às séries iniciais deste ciclo.

Verificou-se que cinquenta por cento delas já estava vivenciando sua segunda união e que os atuais companheiros não eram pais de seus filhos, ilustrando os argumentos sobre os novos arranjos familiares decorrentes do elevado número de separações. Entretanto, este segundo relacionamento não alterou a configuração de famílias nucleares— composta pela mãe, marido/companheiro, pai/padrasto e filhos – encontrada em noventa e nove por cento das entrevistas. Famílias estas que tem a figura da mãe dedicada integral e quase que exclusivamente ao trabalho doméstico, alijadas da participação no mercado de trabalho formal.

### 2.2 O Programa Bolsa Família a partir das beneficiárias

Ao pesquisar sobre o impacto do PBF na vida destas mulheres, foi necessário resgatar, antes de tudo, qual a apreensão e avaliação delas sobre o programa e ainda como se dá esta relação. As narrativas aqui apresentadas são representativas da maioria das respostas obtidas.

É uma ajuda muito da boa. Tá tudo muito bom. Foi muito bem-vindo. Com ele eu compro uma comida melhor, um caderno, um lápis, uma merenda mais fortinha. (TOPÁZIO)

É ótimo. Aí eu tenho uma coisa certa prá receber. É nota 1000 esta ajuda sim. (TURQUESA)

Prá mim e prá minha filha é uma ajuda muito grande mesmo. As pessoas precisam mesmo. (ÁGATA)

A noção de ajuda ou favor é recorrente e pode trazer consigo duas implicações. A primeira, registrada diretamente em algumas falas, remete ao baixo valor do benefício e

à insuficiência deste para dar conta das despesas da família, constituindo-se então este em um auxílio, o que seria paradoxal no caso das entrevistadas, já que metade delas depende exclusivamente do benefício, ou seja, constitui-se então na única renda da família. A segunda hipótese sugere um desconhecimento de direitos, preconizados na Constituição Federal de 1988 e também da responsabilidade do poder público em garantir a seus cidadãos condições dignas de vida. E é neste momento, como bem alerta Sposati *et al* (2006) que assistência se constitui em um não-direito.

Ao serem questionadas sobre o fato do MDS ter escolhido as mulheres como principais responsáveis pelo recebimento em nome da família, a clássica justificativa para tal se baseia no pseudo argumento da inata capacidade destas em administrar os assuntos relativos ao lar e à família.

Porque é as mulheres que tomam conta dos filhos. Então tem que tá na mão delas prá controlar tudo bem direitinho. (TOPÁZIO)

Eu acho que as mulheres sabem as necessidades dos filhos, comida, calçado, material escolar [...]. Acho que eles (o governo) viram na mulher uma pessoa mais responsável. (ÔNIX)

Nas falas das entrevistadas, percebe-se que elas assumiram o cuidado aos seus membros dependentes, se colocando como elemento-chave da manutenção do grupo familiar. Para Regina Célia Miotto, “o cuidado, nesse contexto, é entendido como algo natural e intrínseco às famílias e é representado nas instituições pela figura do acompanhante — geralmente mulher “ (MIOTO, 2015, p.709).

Outra questão importante, que deve ser destacada é a ausência de percepção de um potencial de empoderamento por parte destas mulheres, pois a titularidade do cartão resume-se então à possibilidade de garantir aos filhos e à família de modo geral, o atendimento de suas necessidades materiais básicas. Em nenhuma fala, há a manifestação de referência a elas *per se*, na melhor das hipóteses se supõe que elas se incluem na família ou no “todo mundo”.

Na tentativa de dimensionar o envolvimento das beneficiárias com o programa, além do recebimento do benefício, investigou-se se elas tinham conhecimento sobre a existência de atividades e/ou ações promovidas pelo PBF (como por exemplo, cursos voltados à inclusão produtiva e promovidos pelo PRONATEC ou pelo Programa Mulheres Mil), e se participam, ou participaram em algum momento destas, e ainda verificar a influência destas na vida delas e na da família.

De forma unânime, afirmaram nunca ter participado de nenhum curso e que desconheciam a oferta de algum. Somente Ônix relatou que havia se inscrito, há dois anos, no CRAS/Areal para um curso de pintura em guardanapo, mas que o mesmo não chegou a ser ofertado por falta de interessadas. O que de antemão pode-se inferir é que a única iniciativa mencionada de qualificação foi revestida de um tradicional papel de gênero, à medida que associa a habilidade de grande parte das mulheres em trabalhos manuais com

o espaço privilegiado da cozinha.

### 2.3 As beneficiárias do Bolsa Família e suas relações de gênero

O grande desafio de todas as mulheres e em especial das integrantes deste estudo das beneficiárias/titulares do PBF, é o compromisso de ser aquilo que elas entendem por mulher. Ao serem questionadas sobre o que é ser uma mulher, as entrevistadas deixaram transparecer uma total ausência de identidade enquanto sujeito autônomo.

Não sei não. É simplesmente ser. (ÁGUA MARINHA)

Não sei explicar. Não sei te dizer. É uma benção. (ÁGATA)

Não sei dizer não. É tanto filho né? Ser mulher é ser mãe. (SAFIRA)

A concisão dos relatos sugere, primeiramente, a prática pouco frequente, ou até inexistente, de reflexões e problematizações sobre sua existência.

Embora vivenciem, com intensidade, os aspectos subjetivos de suas identidades, seus conflitos, suas angústias, seus transtornos, assim como qualquer ser humano de qualquer classe social, é evidente que os níveis de reflexão e abstração em torno de si e de suas vidas ainda são práticas pouco exercitadas (PEIXOTO, 2010, p.81).

As respostas indicam que elas não pensam em sua existência por si ou para elas mesmas. Sua existência está intrinsecamente relacionada a seus papéis em função de outrem, de ser mãe ou esposa/companheira, ou ainda, e simultaneamente, atrelada a tarefas e comportamentos sociais e culturais historicamente atribuídos às mulheres, como ilustram as narrativas abaixo.

Ser mulher é ser dona de casa, cuidar dos filhos e do marido. (TURQUESA)

Mulher é tudo. É dona de casa, é cuidar do filho, cuidar do marido. Fazer a função toda da casa, lutar para fazer os filhos estudarem. (DIAMANTE)

Para Potyara Pereira (2006) a responsabilidade em cuidar da casa, da família, enquanto atribuição feminina pode gerar condições de pobreza ainda mais significativas, tendo em vista que

chefiar família e cuidar dos filhos, de enfermos e idosos - porque esta continua sendo atribuição feminina - constitui uma via para o empobrecimento. A situação piora na velhice, pois muitas formas de provisão social, especialmente a aposentadoria, são baseadas em contribuições de longo prazo provenientes, de regra, do trabalho formal assalariado. (PEREIRA, 2006, p.35).

Embora possa se observar nas falas das entrevistadas, um arraigado determinismo social e até mesmo ideológico de condutas femininas, não se pode desconsiderar a história pessoal e as relações interpessoais travadas por estas mulheres e que influenciam a formação de sua identidade. À medida que não foi resgatada a história de vida destas mulheres antes do ingresso no programa, não seria possível, de forma satisfatória, explicar o processo de construção de suas identidades e personalidades. Entretanto percebe-se a

exaltação de qualidades virtuosas da condição feminina, mas que também são necessárias para o enfrentamento das tarefas que lhe são impostas por esta mesma condição.

Ao serem questionadas sobre a existência de desigualdades entre homens e mulheres, as respostas foram muito semelhantes.

Não existe desigualdade. (TURMALINA)

Não sei [...] acho que não. É tudo igual. (QUARTZO)

No estudo realizado pelo IBGE (2018) denominado Estatísticas de Gênero Indicadores sociais das mulheres no Brasil, há a ênfase para a presença dessa desigualdade, entre homens e mulheres, destacando que:

Na maioria das sociedades, há diferenças e desigualdades entre mulheres e homens nas funções e responsabilidades atribuídas, atividades desenvolvidas, acesso e controle sobre os recursos, bem como oportunidades de tomada de decisão. Estas diferenças e as desigualdades entre os sexos são moldadas ao longo da história das relações sociais, mudando ao longo do tempo e em diferentes culturas (IBGE, 2018, .4).

Dentre as entrevistadas que mencionaram a existência de desigualdade no tratamento entre homens e mulheres, quase a totalidade referiu-se à inserção no mercado de trabalho e na conseqüente remuneração.

## 2.4 Cidadania das beneficiárias: as possibilidades de sua (des)construção

Cidadania não é um vocábulo definido e interpretado de maneira homogênea, carregando consigo uma multiplicidade de significados. Entretanto, é uníssono no discurso dos autores que se dedicam aos estudos sobre gênero e também sobre cidadania, o reconhecimento que as mulheres de todos os países, em maior ou menor grau, chegaram ao mundo dos direitos e da cidadania tardiamente e as condições para tal foram ainda mais remotas. A fundação e regulamentação de direitos e deveres do cidadão e sua relação com o Estado está sedimentada na Constituição Federal promulgada em 1988.

Entretanto, o fato de todos os brasileiros estarem sob a égide deste texto constitucional não é garantia da possibilidade de exercício da cidadania. Procurou-se resgatar a compreensão das beneficiárias acerca de temas como direitos, cidadania e também identificar quais os efeitos e as transformações percebidas por estas mulheres, enquanto cidadãs, após o ingresso no programa.

Provocar a reflexão sobre a temática de imediato despertou nas entrevistadas um misto de expressões de desconhecimento, falta de familiaridade e até certa confusão entre direito e dever, como pode ser observado nas falas transcritas a seguir:

A gente trabalhar. Não tirar o que é dos outros. Seguir a vida da gente de forma direita . Uns poucos são respeitados, só quando eu trabalhava fora. (DIAMANTE)

Não sei dizer não. (ÁGUA MARINHA)

Deixa eu ver [...] de ir e vir. Como posso te dizer? Tá complicado. Ter um serviço que hoje tá crítica a coisa né. A gente pode ter um salário, coisa que eu não tenho. Preciso tanto de um salário. E ter tudo direitinho anotado na carteira, que assim a gente se garante e tem as coisas. (TOPÁZIO)

A categoria trabalho, ou melhor, trabalho fora de casa, se faz presente nas manifestações das entrevistadas, demonstrando a centralidade deste nas relações e práticas sociais. De acordo com Ricardo Antunes (1999) o trabalho é idealizado na consciência de cada um e se constitui em fundamento de um processo de aquisição de autonomia. Segundo o autor, a importância do trabalho está no fato de ser uma fonte primária de realização do ser social, protoforma da atividade humana. Porém, deve-se atentar que o autor se refere aqui ao trabalho como atividade vital à medida que desenvolve sua função de criação de valores de uso, o que não se restringe somente ao trabalho assalariado.

Ao serem questionadas se empreendiam alguma ação para defender seus direitos, apenas Ônix acenou positivamente, mas relacionou-a direta e imediatamente ao consumo e relações comerciais, como se pode observar:

Quando eu vejo que tão me roubando alguma coisa, já procuro o PROCON. Não tenho estudo, mas não sou boba não. (ÔNIX)

Como lembra Touraine (2007), a noção de sujeito está diretamente imbricada à ideia de direitos e esta à democracia. Democracia esta configurada a partir de uma concepção de um governo da lei a serviço dos direitos, que são afirmados e defendidos por todos os atores sociais que compõem este regime democrático. Dialeticamente, um sujeito de direito não é um produto da democracia, ele é sua condição essencial. Sob este prisma, as beneficiárias pesquisadas estão à margem da luta e defesa desses direitos.

Para avançar na discussão sobre cidadania plena, primeiro se faz necessário analisar o segundo elemento desta equação direitos-cidadania, à luz da compreensão das beneficiárias sobre sua condição de cidadã.

A questão apresentada – O que é ser cidadã? – aparentemente revestida de certa simplicidade, revelou-se de uma complexidade enorme no que tange à obtenção de respostas e de concatenação de ideias por parte das entrevistadas. Não é inequívoco afirmar a retroalimentação inerente à equação direitos-cidadania, por isso optou-se por elencar as narrativas sobre cidadania das mesmas entrevistadas que foram elencadas para a discussão sobre direitos, de forma a verificar o encadeamento de ideias sobre o tema.

Ser cidadã é a gente cumprir com seus deveres. Como posso te dizer [...] com um pouco de cada coisa a gente vai dando conta da vida. (DIAMANTE)

Agora não vou saber te responder. Vou ter que pensar muito sobre isso. Fica prá outra hora tá? (ÁGUA MARINHA)

Prá mim pessoas cidadãs são aquelas que mostram sua educação. Ultimamente tem pessoas sem educação. Pessoa cidadã é aquela que respeita os seus limites. (TOPÁZIO)

Ao traçar um paralelo entre as discussões travadas sobre direitos e as que abordaram a cidadania, é interessante notar que nenhuma das falas elencadas demonstra uma associação entre os dois temas. Como já mencionado anteriormente, o trabalho foi o direito mais enunciado pelas pesquisadas, entretanto não foi citado ao se falar sobre a cidadania. Outro apontamento que se faz necessário é o fato de cinquenta por cento delas afirmaram não saber do que se tratava. Em outros casos, a compreensão de cidadania manifestada em nada se aproxima do entendimento exarado sobre os direitos.

Ao propor às entrevistadas uma avaliação comparativa de sua situação, enquanto cidadã, antes do ingresso no programa e após dois anos de permanência no mesmo, narrativas carregadas de sentidos semelhantes despontaram.

Eu acho que o Bolsa Família ajudou bastante. Claro que não é uma nota que eu vá sempre seguir, mas com certeza ajudou as pessoas mais pobres. Antes eu não podia comprar quase nada. Hoje eu compro comida prá nós, roupa e calçado pros filhos. (ÔNIX)

Mudou muito a minha vida, porque o dinheiro ajuda muito. Tem dinheiro prá comprar o gás. Hoje tenho condições de botar na mesa comida boa, comprar um chinelo pros guris. Tô pensando até em um celular. (PÉROLA)

Melhorou muito, mesmo sendo pouco dinheiro, porque a gente não tinha nada. Agora eu recebo direitinho e posso comprar as coisas. (SAFIRA)

A análise que foi feita até o presente momento, ao tentar apreender o impacto do PBF no processo de construção de cidadania das entrevistadas, nos permite destacar a presença forte da valorização da inserção no mercado, na qualidade de consumidora. Isso vem demonstrar as falhas do PBF, na medida em que não fortalece o processo de construção de uma cidadania participativa que amplie a presença feminina nos espaços decisórios das políticas sociais.

Críticas são necessárias ao PBF, nestes 18 anos de existência, mas não é possível ignorar, que apesar das fragilidades nele presentes, o Programa conseguiu reduzir a pobreza em torno de 15% e a extrema pobreza em torno de 25%", conforme dados IPEA, em pesquisa realizada no ano de 2019.

### 3 | REFLEXÕES FINAIS

Segundo o MDS, ao optar-se pela mulher como titular no recebimento do benefício do Bolsa Família, este se transformou num importante instrumento de autonomia e empoderamento desta e do fortalecimento de seu papel na família e na comunidade, entretanto, ao ser incluída no programa, a mulher é tomada como representante do grupo familiar, simbolizando os tradicionais papéis femininos de mãe e cuidadora e relacionando-a assim às funções atreladas ao âmbito privado, a um melhor conhecimento das necessidades da família e à responsabilidade pelo cumprimento das condicionalidades exigidas pelos programas.

A modificação da situação econômica das mulheres, de forma isolada, não assegura sua autonomização. A independência financeira permanece sendo o fator primordial do processo de evolução do ser humano e especialmente das mulheres, mas enquanto não se desencadearem consequências morais, sociais e culturais nada terá se transformado em direção a uma nova mulher em busca de sua cidadania (BEAUVOIR, 1980).

Neste sentido, o recebimento do benefício parece não ter impactado as relações travadas por estas mulheres. Mas o que desperta mais atenção é, que as narrativas não apontam qualquer indicação de que estas mulheres percebam um potencial transformador e até mesmo autonomizador de sua condição no benefício, como apregoam as diretrizes do PBF, nem mesmo no fato de disporem da titularidade do benefício.

É incontestável que programas, como o Bolsa Família, como já exaustivamente tem sido demonstrado no transcorrer deste trabalho, reforça a tradicional associação da mulher às atividades pertencentes à esfera reprodutiva e à maternidade. Porém, daí a afirmar que tal prática incute um caráter de gênero nestas ações muito vai depender daquilo que se entende por políticas desta natureza.

Afirmar que o caráter de gênero subjaz as políticas de assistência direcionadas às mulheres e às famílias não é equivocado se fosse desejado com isso ressaltar a reafirmação de uma relação hierárquica entre homens e mulheres, situando-os em campos opostos e que reverbera significativamente na organização e representação da sociedade.

Entretanto, em pensamento diverso, propõe-se pensar política efetivamente de gênero aquela que objetiva a propulsão das mulheres à condição de protagonistas de suas vidas e da afirmação destas como sujeitos, o que implica diretamente em analisar os processos, as estratégias, as práticas culturais e sociais que educam indivíduos como mulheres e homens. E isto se faz extremamente necessário, principalmente, se tivermos a pretensão de desenvolver ações de intervenção que permitam modificar, mesmo que minimamente, as relações de poder vigentes nos grupos em que vivemos e na sociedade em geral. Neste sentido, não se identifica no PBF um potencial de suplantação do padrão vigente de discriminação que assola a vida das mulheres.

Por fim, a análise evidenciou que o Programa Bolsa Família, apesar de seu potencial germinativo para a construção de uma política de cidadania, devido a sua transversalidade com outras políticas, não conseguiu ser efetivo na transmissão de uma noção de direitos que está na gênese de sua configuração e nem na construção de um espaço de protagonismo para estas mulheres desempenharem seus melhores papéis, de atrizes sociais, políticas e cidadãs.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Bontempo Editorial, 1999.

BEAUVOIR, Simone. **O Segundo Sexo**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem Miséria**. Tereza Campello, Tiago Falcão, Patrícia Vieira da Costa (orgs). Brasília:MDS, 2014.

COHN, Amélia. Programas de Transferência de Renda e a Questão Social no Brasil. **Estudos e Pesquisas** nº 85. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estatísticas de Gênero Indicadores sociais das mulheres no Brasil, 2018. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf)

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). **Bolsa Família reduz pobreza e desigualdade em 15 anos**. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34949](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34949)

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Política social e trabalho familiar: questões emergentes no debate contemporâneo. **Serviço Social e Sociedade**. n.124,2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n124/0101-6628-sssoc-124-0699.pdf>

PEIXOTO, Socorro Letícia Fernandes. **Os Significados do Programa Bolsa Família na Vida das Mulheres**: um estudo na comunidade do Morro da Vitória. Dissertação apresentada ao Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2010.

PEREIRA, Potyara A.P. Políticas Públicas e necessidades humanas com enfoque no Gênero. Revista Sociedade em Debate.Pelotas.EDUCAT,2006.

PRÁ, Jussara. Cidadania e gênero no processo de construção da democracia brasileira. In: BAQUERO, Marcello. **Condicionantes da Consolidação Democrática**: Ética, Mídia e Cultura. São Leopoldo: Editora Unisinos, 1996.

SOARES, Vera. A construção da cidadania fragilizada da mulher. In: EMÍLIO, M.; TEIXEIRA, M.; NOBRE, M.: GODINHO, T. (org.) **Trabalho e Cidadania ativa para as mulheres**: desafios para a política pública. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher do Governo do estado de São Paulo, 2003, p. 89-100.

SPOSATI, Aldaíza *et al.* **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 5ª edição. São Paulo: Cortez, 2006.

STREY, M. Mulher, gênero e representação. In: STREY, M. (org.) **Mulher** – estudos de gênero. São Leopoldo: Editora Unisinos, 1997.

TOURAINÉ, Alain. **O Mundo das Mulheres**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2007.

## LUTAS SOCIAIS E GRANDES PROJETOS URBANOS EM BELÉM: AS “FRENTES DOS PREJUDICADOS”

*Data de aceite: 01/03/2022*

*Data de submissão: 08/01/2022*

### **Sandra Helena Ribeiro Cruz**

Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social  
Belém – Pará  
<http://lattes.cnpq.br/6427847823348453>

### **Gizele Cristina Carvalho dos Santos**

Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social  
Belém – Pará  
<http://lattes.cnpq.br/8035907935042223>

**RESUMO:** Este trabalho resulta de atividades de extensão e pesquisa realizadas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), vinculado ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), da Universidade Federal do Pará (UFPA), cujo objetivo foi produzir informações capazes de subsidiar os processos de resistência emergentes no âmbito de Grandes Projetos Urbanos (GPU's) em Belém. Se considerou GPU's as intervenções urbanísticas que se inscrevem no contexto de territórios “conflituais” (SÁNCHEZ, 2017), provocando impactos socioambientais no cotidiano de vida dos moradores que, de diversas formas resistem aos efeitos produzidos pelos GPU's em seus territórios. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo analisar as formas de resistência

emergentes nesses contextos. Apoiou-se na teoria crítica, cuja análise está centrada em demonstrar os efeitos gerados por intervenções urbanísticas no Brasil com base no planejamento estratégico de cidade, se evidenciando, dentre outros aspectos, que nas áreas circunscritas às bacias hidrográficas da Estrada Nova, Una e Tucunduba, a população residente enfrenta os “desacertos” dos GPU's, provocando a emergência de lutas e resistências que questionam o modelo de intervenção urbanística adotada historicamente pelo poder público. Tais processos têm gerado práticas sociais em defesa das bacias hidrográficas por meio das “Frentes de Prejudicados” que se organizam em cada bacia hidrográfica, atualizando as formas de luta em Belém.

**PALAVRAS-CHAVE:** Lutas Sociais. Grandes Projetos Urbanos. Frente de Prejudicados.

### **SOCIAL STRUGGLES AND MAJOR URBAN PROJECTS IN BELÉM: THE “FRONTS OF THE AFFECTED”**

**ABSTRACT:** This work is the result of extension and research activities carried out within the scope of the Postgraduate Program in Social Work (PPGSS), linked to the Institute of Applied Social Sciences (ICSA), of the Federal University of Pará (UFPA), whose objective was to produce information capable of supporting the emerging resistance processes within the scope of Large Urban Projects (GPU's) in Belém. GPU's were considered to be urban interventions that fall within the context of “conflictual” territories (SÁNCHEZ, 2017), causing social and environmental impacts

in the daily lives of residents who, from various forms resist the effects produced by the GPU's in their territories. In this sense, this work aims to analyze the forms of resistance emerging in these contexts. It was supported by critical theory, whose analysis is centered on demonstrating the effects generated by urban interventions in Brazil based on strategic city planning, highlighting, among other aspects, that in areas circumscribed to the Estrada Nova, Una and Tucunduba watersheds, the resident population faces the "mistakes" of the GPU's, causing the emergence of struggles and resistance that question the urban intervention model historically adopted by the government. Such processes have generated social practices in defense of the watersheds through the "Frentes de Prejudicados" that are organized in each watershed, updating the forms of struggle in Belém.

**KEYWORDS:** Social Struggles. Large Urban Projects. Front of Damaged.

## 1 | INTRODUÇÃO

Diante do cenário brasileiro marcado pela intensificação da questão urbana, materializada principalmente pela segregação social, econômica e cultural, tem-se, segundo Farage (2014), a emergência de movimentos sociais que lutam pelo direito à cidade e reforma urbana. Percebe-se que a emergência dos movimentos sociais urbanos e outras formas de organização social vêm acompanhadas das "contradições urbanas", advindas do processo de desenvolvimento predatório de acumulação capitalista que tem se instalado no espaço urbano e gerado as contradições entre quem produz a riqueza e quem se apropria dela.

Destaca-se que as reivindicações pelo direito à cidade no Brasil e em Belém possuem um histórico de lutas desde a década de 1970. Em Belém, o final da década de 1970 foi marcado por um formato de luta articulada com a criação da Comissão de Bairros de Belém (CBB) que, à época, conseguiu unificar as pautas por melhores condições de moradia e de vida nas periferias urbanas de Belém, resultando na emergência de inúmeras associações de moradores e centros comunitários (CRUZ, 2011).

O início da década de 1980 foi marcado pelo processo de transição democrática, cujos movimentos sociais urbanos tiveram importante papel mobilizador nas grandes manifestações de rua pelas "Diretas Já", objetivando a mudança de regime militar para eleições diretas em todas as esferas político-administrativas no país. Esse processo político, influenciado pela dinâmica partidária de velhos e novos partidos políticos, como o Partido dos Trabalhadores (PT), já no final da década de 1980, fez emergir uma nova forma de participação, diante de um Estado Democrático. Cita-se em Belém, a Coordenadoria Municipal de Associações Comunitárias (COMAC) e a Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores (FMCCAM), que não possuíam o caráter aglutinador de lutas como ocorria na década anterior e atuavam conforme a perspectiva política e partidária de suas lideranças.

Importante ressaltar que essa nova dinâmica social influenciou as análises de movimentos sociais, resultando na mudança de paradigma. Se, por um lado, os movimentos

sociais do final da década de 1980 possuíam o apoio do Estado democrático, que nesse momento tinha deixado de ser o inimigo dos movimentos sociais (GOHN, 1991), por outro lado, novos formatos emergiam, reivindicando, sobretudo, direitos humanos, através dos movimentos ambientais, ecológicos, mulheres, homossexuais, mães e negros. Eram os “novos movimentos sociais” entrando em cena (SADER, 1988), era a luta urbana sendo reconfigurada politicamente, ampliando a pauta de reivindicações. Do ponto de vista sociológico eram novos paradigmas, constituindo novas referências teóricas sobre os movimentos sociais, nos centros universitários de pesquisas (RIBEIRO, 1991; SADER, 1988; KOWARICK, 1988).

Cruz (1994), afirmava que nesse contexto, os movimentos sociais urbanos dos anos 1970 e 1980 deveriam ser considerados como sujeitos produtores da cidade, haja vista que, as conquistas pelo direito à cidade contribuíram para melhorar a vida urbana e interferiram nas estratégias de planejamento urbanos dos governos em todas as suas esferas político-administrativas.

A década de 1990, foi marcada pelas mudanças no cenário sociopolítico do país, produzindo novas pautas e diferentes estratégias de mobilização e reivindicação, em que a relação com o poder público substituiu as grandes manifestações de rua dos anos 1970 e 1980 por uma prática social que agora tinha na “negociação” e na “institucionalização” as principais estratégias dos movimentos sociais, fazendo emergir outras formas de organização popular, mais amplas e institucionalizadas, como os Fóruns, os conselhos setoriais e de direitos sociais e humanos.

Destaca-se que em Belém o surgimento do Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU), na década de 1990, surgiu como continuidade da luta pelo direito à cidade desencadeada nas décadas anteriores, como resultado da insatisfação dos sujeitos sociais excluídos que reclamam por melhores condições de vida no espaço urbano. O fórum em Belém, emergiu a partir da criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), um processo de luta pela implantação da Reforma Urbana em nível nacional. Diante disso, percebe-se que o perfil dos movimentos sociais mudou, pois, a conjuntura política mudou (GOHN, 2003).

A histórica luta pela reforma urbana, sofre alterações, mas, não morre. Nos dias atuais, os processos de reivindicação, manifestação e resistência ampliaram as bandeiras de luta, a pauta de reivindicação e também os formatos de organização política. Em Belém, verificou-se que já no limiar do século XXI os processos de resistência social ocorrem em áreas impactadas por GPU's, concluídos ou não.

Diante disso, buscou-se neste artigo evidenciar os movimentos sociais no contexto dos GPU's em Belém, que lutam pelo direito à cidade, como forma de resistência frente a um cenário marcadamente desigual e excludente, orientado pela lógica do capital. Sendo assim, a análise discorrerá sobre as Frentes dos Prejudicados nas bacias hidrográficas do Una, Tucunduba e Estrada Nova, tendo como referências teóricas a produção acadêmica

acerca do Direito à Cidade, Grandes Projetos Urbanos e Movimentos Sociais. Cita-se Harvey (2014), Gohn (2012), Cruz (2011), Portela (2005), Soares (2016) e Farage (2014).

O artigo está dividido em quatro partes. A primeira parte corresponde à introdução. Na segunda parte tem-se a discussão sobre os movimentos sociais urbanos no Brasil e em Belém do Pará. Na terceira parte serão apresentados os movimentos sociais urbanos em áreas de Grandes Projetos Urbanos em Belém, mais especificamente aqueles localizados na bacia do Una, Tucunduba e Estrada Nova. E na quarta parte tem-se a conclusão.

## **2 | LUTAS SOCIAIS E O DIREITO À CIDADE NO BRASIL E EM BELÉM DO PARÁ**

Segundo Cruz (1994), a partir da década de 1970, grande parcela da população brasileira que morava nas periferias das cidades iniciou processos de reivindicação que desencadearam a emergência de várias formas de organização popular, cujo objetivo imediato era garantir creches, habitação, energia, esgoto e pavimentação, redundava em garantir a construção de um espaço mais democrático no cenário político daqueles anos.

Em Belém do Pará, na década de 1980, a população que morava nos bairros mais pobres de Belém possuía renda familiar que variava em média de três a seis salários mínimos, segundo dados do IBGE. Grande parte dessas pessoas, oriundas do interior do estado do Pará, à procura de melhores condições de vida, alojaram-se nas áreas de baixadas<sup>1</sup>, sobrevivendo em condições de extrema miséria, sem muita esperança de um emprego razoável ou de retornar ao lugar de origem, vivendo de forma marginal do ponto de vista das estruturas urbanas, portanto, quase sempre sem usufruir das políticas econômicas e sociais definidas pelo setor público e setor privado (CRUZ, 1994, p.80).

É diante desse cenário, segundo Cruz (1994), que emergiu em Belém diversas formas organizativas para reivindicar o direito à cidade, com lutas específicas e espontâneas. Específicas porque as lutas aconteciam a partir das particularidades de cada rua, vila, passagem, localidade ou bairro. Espontâneas na medida em que os sujeitos passaram a se organizar independente das estruturas hierarquizadas e burocratizadas, como partidos políticos e sindicatos.

A partir de Cruz (2011), verifica-se que nos bairros Condor, Cremação, Guamá e Jurunas, pelos idos dos anos 1970-1980, os moradores já se organizavam em associações e centros comunitários para fazer frente às adversidades referentes à condição da moradia. Eram cerca de 17 associações e 64 centros comunitários nos bairros do Guamá, Benguí, Cremação, Icoaraci, Marambaia, Sacramento, Uma, Val-de-Cães, Condor, Jurunas, Marco, Outeiro, Pedreira, Umarizal, Telégrafo e outros bairros de Belém.

As experiências das associações e dos centros comunitários culminou com a criação da Comissão de Bairros de Belém (CBB) que conseguiu unificar as lutas urbanas. A

---

<sup>1</sup> Segundo Trindade Jr. (1997, p.22), as “baixadas” “[...] são áreas inundadas ou sujeitas às inundações – decorrentes, em especial, dos efeitos das marés – e ficaram conhecidas, principalmente a partir da década de 60, por serem espaços de moradia das camadas sociais de baixo poder aquisitivo”.

CBB foi criada em 1979, como entidade articuladora dos movimentos de bairros da capital, buscando unificar as pautas de luta. Nesse momento “os movimentos sociais urbanos adquirem grande expressão, implicando efetivamente em uma organização articulada, rompendo a lógica bairrista predominante até então” (ALVES; SÁ, 2011, p.262).

A luta dirigida pela CBB obteve várias vitórias, especialmente em relação à luta pela permanência na terra urbana de domínio público ou particular nos bairros Pedreira, Terra Firme (terras da UFPA), Jurunas, bairro da Sacramento (contra a família Ferro Costa, Aeronáutica e Prefeitura) e ainda as conquistas das terras do Aurá no Benguí e Pratinha, a partir das quais se originaram três bairros novos, constituídos pela população vinda basicamente do campo e das expulsões ocorridas nos bairros centrais de Belém (CRUZ, 2011, p.205-210).

No final da década de 1980, na bacia do Tucunduba, a luta pela permanência na terra urbana se intensificou, culminando com o Movimento pela Titulação e Urbanização da Área do Tucunduba (MOTUAT), cujo propósito era aglutinar, dirigir e representar as principais reivindicações dos ocupantes dos terrenos ocupados às margens do Igarapé Tucunduba (ALVES; SÁ, 2011, p.264-265).

Na nova conjuntura da década de 1980, tem-se uma nova forma de participação diante de um Estado Democrático com criação da Coordenadoria Municipal de Associações Comunitárias (COMAC) e a Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores (FMCCAM), que não possuíam o caráter aglutinador de lutas como ocorria na década anterior. Destaca Cruz (2011), que:

Se nos anos anteriores (pós-1964) o Estado se valia de medidas repressivas para tentar conter o avanço organizativo da população dos bairros de Belém, nos anos 1980, o governo, sob o discurso da democratização e participação, passa a ter na ‘negociação’, no ‘pacto’ e no ‘construir juntos’ uma nova forma de se relacionar com o movimento social em Belém (CRUZ, 2011, p.222).

Esse novo momento vivenciado pelo Brasil foi marcado pela crença de que a democratização das instituições traria rapidamente a felicidade nacional. Pensava-se que o fato de ter sido reconquistado o direito de eleger os prefeitos, governadores e presidente da república seria a garantia de liberdade, de participação, de segurança, de desenvolvimento, de emprego, de justiça social (CARVALHO, 2013, p.7-8). Em Belém, o governo estadual passou a orientar seus representantes a realizar reuniões nos bairros e a contar com a participação de alguns moradores nas decisões tomadas, tentando ainda se utilizar das organizações de bairros para viabilizar suas políticas e com isso enfraquecer a luta social nos bairros de Belém (CRUZ, 2011, p.224).

Percebe-se, então, que o discurso de “participação” advindo dos representantes da esfera municipal e estadual, não tinha o caráter de unificar as lutas, mas, pelo contrário, de fragmentar e individualizar. É nesse sentido que Gohn (1991) ressalta que os movimentos sociais do final da década de 1980 possuíam o apoio do Estado democrático, que nesse

momento tinha deixado de ser o inimigo dos movimentos sociais. Ressalta-se que em nível nacional tem-se a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), considerado o primeiro movimento em âmbito nacional que luta pela reforma urbana e direito à cidade (FARAGE, 2014, p.252).

Segundo Farage (2014), os componentes do Fórum eram dentre outros, os intitulados quatro grandes movimentos sociais urbanos da contemporaneidade, que são a Central de Movimentos Populares (CMP), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e a União Nacional de Moradia Popular (UNMP). Além desses movimentos o FNRU agrega organizações não governamentais, organizações de pesquisa ligadas a universidade, sindicatos e conselhos.

É interessante observar que na década de 1990, com a mudança radical no cenário sociopolítico, ocorreu o declínio das manifestações nas ruas que davam visibilidade aos movimentos sociais populares nas cidades e o surgimento de outras formas de organização popular, mais institucionalizadas, como Fóruns, que estabeleceram a prática de encontros nacionais gerando diagnósticos das expressões da questão social e os objetivos estratégicos para solucioná-los, segundo Gohn (2003).

No início na década de 1990, o surgimento do Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU) em Belém, foi marcado pela necessidade de se definir estratégias na participação do processo de elaboração do Plano Diretor Urbano (PDU) e do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una. O FMRU emergiu das lutas pela Reforma Urbana no Brasil, materializadas no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) (SILVA, 2007, p.32-35).

Já nos anos 2000, segundo Gohn (2003), emergiu um novo perfil de movimentos sociais, distintos das décadas anteriores, pois, atuam por meio de redes sociais, locais, regionais, nacionais e internacionais. Tais sujeitos foram vítimas da conjuntura, pois, as políticas neoliberais contribuíram com o enfraquecimento e desorganização dos setores que estavam organizados. Isto não significa que os movimentos sociais tenham desaparecido, pelo contrário, segundo a autora supracitada, os movimentos sociais na atualidade mudaram a sua natureza, pois, a conjuntura política, social e econômica do país mudou.

Esta breve contextualização dos movimentos sociais urbanos no Brasil e em Belém reflete a mudança do perfil dos formatos organizativos e, principalmente, a importância histórica dos movimentos, pois eles são “[...] o coração, o pulsar da sociedade. Eles expressam energias de resistência ao velho que oprime ou de construção do novo que liberte” (GOHN, 2011, p.336). Diante disso, na próxima parte serão apresentados três (3) movimentos sociais urbanos em áreas de grandes projetos urbanos emergentes em Belém, na atualidade.

## 3 | LUTAS SOCIAIS EM ÁREAS DE GRANDES PROJETOS URBANOS EM BELÉM DO PARÁ

O atual contexto das lutas urbanas em Belém, alcançou o século XXI com pautas que procuram aglutinar a população que habita as áreas circunscritas aos igarapés e/ou canais hidrográficos em torno da moradia com saneamento. Assim, a partir de 2005, as frações das classes trabalhadoras, residentes nas bacias hidrográficas do Una, Tucunduba e Estrada Nova, passaram a se organizar nos formatos de Frentes dos Prejudicados.

As Frentes dos Prejudicados passaram a contestar sobre os impactos produzidos no âmbito das intervenções urbanísticas do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, o Projeto de Macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN), o Projeto Orla, Obra de Saneamento Integrado do Igarapé Tucunduba e o Projeto de Duplicação da Avenida Perimetral, que no presente artigo serão definidos como GPU's, por sua dimensão em relação ao financiamento, cobertura e impactos como Grandes Projetos Urbanos (CRUZ, 2012).

As Frentes dos Prejudicados articulam e mobilizam a partir dos GPU's em Belém, têm como principal estratégia de resistência a judicialização dos impactos em órgãos de justiça, cuja atribuição é o controle social, tal como o Ministério público do Pará (MPPA) e o Ministério Público Federal. As Frentes dos Prejudicados surgiram a partir de 2005 e se articulam com movimentos históricos da luta urbana, como é o caso do Fórum da Reforma Urbana, a Central dos Movimentos Populares, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia etc., compondo uma mobilização mais ampla e representativa da luta pelo Direito à Cidade e, assim, constituindo, na atualidade, o campo dos movimentos sociais urbanos em Belém. Estão organizados, como mostra o Quadro I.

<b>Movimento Social</b>	<b>Natureza</b>	<b>Reivindicações</b>	<b>Composição</b>	<b>Instrumentos de luta</b>
<b>Frente dos Moradores Prejudicados da Bacia do Una (FMPBU)</b>	Surgiu em 2013, espontaneamente, em decorrência dos prejuízos materiais e morais causados pela conclusão e não manutenção do Projeto Una	Tramitação da ação civil pública ambiental no ministério público do Pará.	Moradores da bacia do una.	Denúncia, apoio de entidades que atuam com direitos humanos, blog e panfletagem.
<b>Frente dos Moradores Prejudicados da Avenida Perimetral (FMPAP)</b>	Surgiu em 2015, espontaneamente, em decorrência dos prejuízos causados pela obra de duplicação da Avenida Perimetral.	Regularização fundiária e indenização pelos prejuízos causados nas moradias pela obra de duplicação da Avenida Perimetral.	Moradores da Avenida Perimetral	Reuniões com os responsáveis pela obra e protestos.

<b>Frente dos Prejudicados do Tucunduba</b>	Surgiu em fevereiro de 2017 em decorrência dos impactos causados pela obra de Saneamento Integrado na Bacia do Tucunduba.	Fim dos alagamentos, moradia digna e infraestrutura urbana.	Moradores dos bairros do Guamã, Terra Firme, Baixada do Marco e Canudos.	Audiências Públicas, Assembleias, manifestações e reuniões.
---	---	---	--	---

Quadro I - Natureza, reivindicações, composição e instrumentos de luta dos movimentos sociais urbanos emergentes nas bacias hidrográficas do Una e Tucunduba, em Belém do Pará.

Fonte: Dados do Projeto de Extensão Atualização da Leitura Acadêmica acerca de Movimentos Sociais Urbanos em áreas de Grandes Projetos Urbanos em Belém, 2016-2017.

A Frente dos Moradores Prejudicados da Bacia do Una (FMPBU), apesar de surgir em 2013, vem denunciando desde 2008 a problemática dos alagamentos na bacia do Una, que corresponde a 60% do sítio urbano de Belém. As denúncias da Frente mostram que os alagamentos em Belém não derivam apenas de um fenômeno natural, a chuva, como apresentam os jornais. Mas, sim da falta de manutenção de um projeto de intervenção urbanística, o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una. Este projeto urbanizou as baixadas da Bacia do Una, introduzindo mudanças significativas na paisagem e nos modos de vida da população. No entanto, a ausência de serviços básicos na referida Bacia é constante, principalmente com a conclusão do Projeto em 2005. Destaca-se que o aumento da vulnerabilidade dos moradores da Bacia do Una, as inundações após a conclusão do projeto estão relacionadas a um conjunto de fatores como: 1) Exclusão deliberada de determinadas regiões do conjunto de obras do projeto; 2) Falta de prosseguimento de obras complementares em outras áreas; 3) Falta de manutenção do sistema de macrodrenagem implantado pelo Projeto Una (SOARES, 2015).

A denúncia da FMPBU se deu através de uma ação civil pública ambiental, que ainda está tramitando no ministério público. Enquanto isso, a Frente busca apoio nas entidades que defendem os direitos humanos como a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese Metropolitana de Belém, as Comunidades Eclesiais de Base Arquidiocesanas de Belém e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Além dessas entidades, o movimento busca apoio no âmbito acadêmico, estabelecendo parceria com o Programa de Apoio à Reforma Urbana (PARU) e o Grupo de Pesquisa em Políticas Urbanas e Movimentos sociais na Amazônia Globalizada (GPPUMA), além de outros movimentos, como o Comitê Popular Urbano (CPU). Além disso, a frente faz panfletagem para expor a problemática para a sociedade que sofre com alagamentos e possui um blog, com o intuito de dar visibilidade a problemática.

Já a Frente dos Moradores Prejudicados da Avenida Perimetral (FMPAP) surgiu em 2015, momento em que estava ocorrendo o Projeto de Duplicação da Avenida Perimetral.

Este movimento surgiu para contestar a lógica do projeto, pois, à medida que a obra avançava, as condições de moradia eram prejudicadas. Destaca-se que os moradores tiveram muitos prejuízos materiais, como o rebaixamento das casas e novos alagamentos. Além disso, não houve, para a maioria dos moradores, o pagamento de indenização ou cheque moradia como forma de garantir moradia digna. Nesse sentido, alguns moradores da Avenida Perimetral passaram a denunciar os impactos da obra junto ao poder público, principalmente na Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) e na Defensoria Pública Estadual. Além disso, buscaram esclarecimentos junto a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (SEDOP). Ademais, o movimento buscou apoio ao Programa de Apoio à Reforma Urbana (PARU) e Laboratório de Pesquisa e Práticas Sociais na Amazônia (LABPSAM), que prestaram assessoria e a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional na Amazônia (FASE).

A Frente dos Prejudicados do Tucunduba surgiu em 2017 para denunciar os alagamentos, reivindicar moradia digna e infraestrutura urbana na Bacia do Tucunduba. Destaca-se que o movimento questiona os impactos pelo Projeto de Saneamento Integrado do Igarapé Tucunduba, que teve início em 1993. Ressalta-se que a obra teve continuidade em 1996, com o financiamento do e se prolonga pelos anos seguintes até os dias atuais. Ressalta-se que no período de 2004 a 2008, o projeto ficou paralisado e somente foi retomado após a visita em Belém da missão da Organização das Nações Unidas (ONU) por moradia digna. Em 2006 a Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SEIDURB) apresentou o programa de macrodrenagem do Tucunduba aprovando seu financiamento através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Em janeiro de 2016, a comissão esteve presente na base do Serviço Social da empresa Centro Educacional de Tecnologia Social da Amazônia (CETEC) para dar continuidade à obra em conjunto com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (SEDOP), porém, não ocorreu por parte dos responsáveis pela obra, interesse na participação da população. Sendo assim, o movimento em decorrência dos impactos gerados pela obra, vem denunciando, dentre várias expressões da questão social: 1) A não conclusão do projeto habitacional para reassentar as famílias remanejadas, que por longos anos se encontram no auxílio aluguel 2) Sucateamento da principal avenida do bairro Terra Firme, ficando totalmente intrafegável, tanto para veículos quanto para pedestres, inviabilizando a vida da população.

Além das Frentes de Prejudicados apresentados, em Belém existem outros movimentos sociais que estão resistindo à lógica dos grandes projetos urbanos. O Comitê Popular Urbano (CPU) surgiu em 2014, a partir da necessidade de aglutinar as lutas em Belém pela Reforma Urbana e Direito à Cidade. Acentua-se que o movimento possui uma luta mais ampla em relação a outros movimentos sociais urbanos, pois, gira em torno do Direito à Cidade e Reforma Urbana em Belém. Além disso, o movimento engloba as reivindicações de outros movimentos sociais urbanos como a Frente dos Moradores

Prejudicados da Bacia do Una (FMPBU).

A Associação dos Moradores do Projeto Portal da Amazônia (AMPPA) surgiu em decorrência do Projeto Orla, que em conjunto com o Projeto de Macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN), compõe o Portal da Amazônia. A AMPPA denuncia a não construção das unidades habitacionais planejadas para reassentar as famílias remanejadas durante todo o período de intervenção. Ressalta-se que o movimento realiza audiências públicas e reuniões com os moradores prejudicados e com os responsáveis pela obra. Destaca-se que com a intervenção urbanística, surgiram seis impactos, mapeados durante a Oficina de Conflitos Socioambientais pelo LABPSAM/ PARU/FASE, em 2015: 1) Valor do Auxílio Moradia; 2) Demolição das moradias (60% das vilas da área); 3) Perda dos comércios; 4) Quantitativo de famílias atingidas negativamente (344); 5) A retirada do posto de saúde; 6) Aumento da violência.

A Frente em Defesa das Bacias de Belém (FBB) surgiu em 2017 com o intuito de aglutinar as lutas de movimentos sociais que estão emergindo nas Bacias Hidrográficas e Belém. Dentre as reivindicações da FBB, tem-se o fim dos alagamentos em Belém e a entrega de unidades habitacionais planejadas para reassentar as famílias remanejadas durante todo o período de intervenção no Tucunduba e Estrada Nova. Os membros da Frente são moradores e lideranças das Bacias Hidrográficas do Una, Tucunduba e Estrada Nova, bem como outros sujeitos de outras Bacias Hidrográficas. Destaca-se a proposta de criação da Frente se deu como alternativa coletiva e de resistência à lógica do projeto neoliberal, que intensifica à lógica individualista.

Percebe-se, dessa forma, que os novos formatos de movimentos sociais em Belém, fazem a resistência aos efeitos produzidos por intervenções urbanísticas que objetivam realizar ações de melhoria do saneamento e moradia, mas, que contraditoriamente produzem efeitos de exclusão e segregação social, como é o caso dos alagamentos, dos remanejamentos e da longa submissão da população atingida ao auxílio aluguel. Esse cenário de lutas sociais, principalmente em Belém, representa a resistência histórica dos sujeitos sociais diante de um cenário desigual, marcado pela agudização da questão urbana em decorrência de uma lógica mercadológica que predomina mais que as necessidades humanas.

## 4 | CONCLUSÃO

A partir da breve apresentação dos movimentos sociais que lutam pelo Direito à Cidade em áreas de Grandes Projetos Urbanos em Belém, destaca-se a mudança histórica do fenômeno, por conta da mudança conjuntural. Sendo assim, ressalta-se a existência de resistência por parte dos sujeitos sociais em torno da luta do Direito à Cidade e Reforma Urbana no Brasil e em Belém.

Além disso, é perceptível que as lutas sociais na atualidade não emergem através

de Associações de Moradores ou Centros Comunitários, como ocorreu nas décadas de 1970 e 1980, apesar de alguns destes ainda existirem. Atualmente há uma predominância de organizações populares em torno de frentes, comitês, comissão etc. Outra questão emergente é que a principal estratégia de luta tem se dado no campo da judicialização, questionando o poder público e reivindicando a garantas de direitos nas áreas afetadas por GPU's.

Ademais, na atual conjuntura os movimentos sociais urbanos possuem como desafio a organização da população para reivindicar por direitos humanos básicos, pois, o individualismo e os valores conservadores decorrente do processo de intensificação do neoliberalismo torna-se cada vez mais parte do cotidiano da população, dificultando, assim, que os sujeitos se vejam como coletividade. No entanto, o cenário de lutas em Belém demonstra a resistência por parte de tais sujeitos ao atual cenário de violação de direitos humanos e de passividade.

Outro fator, relacionado às condições objetivas dos sujeitos que vivem em áreas que estão sofrendo intervenção urbanística é a impossibilidade de permanecer no local de moradia ou a chamada insegurança da posse, como apresenta Rolnik (2015). Para a autora, vivencia-se um processo de radicalização da transformação da cidade em empresa.

É importante ressaltar por fim que, ao mesmo passo que os GPU's "passam", trazendo desenvolvimento econômico para a cidade, também destroem modos de vida e formas de trabalho de diversos sujeitos. Nesse sentido, percebe-se que o Direito à Cidade tem sido modelado de acordo com os desejos de uma minoria. Porém, é através das práticas diárias dos sujeitos que é possível mudar o modelo de cidade que existe, transformando-a em uma cidade de acordo com os desejos da coletividade. Sendo assim, os segmentos sociais organizados, que resistem e denunciam as violações de direitos humanos em tais áreas, estão buscando (re) construir essa cidade, pois, como ressalta Harvey (2009), se o mundo urbano que existe foi imaginado e feito, então ele pode ser reimaginado e refeito, isto é, o espaço urbano que existe pode ser transformado através da organização dos sujeitos.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Edvânia Santos; SÁ, Maria Elvira Rocha de. O legado dos movimentos sociais urbanos na luta por moradia na bacia do Tucunduba em Belém/PA. In: SANTANA, Joana Valente; SÁ, Maria Elvira Rocha de (Org.). **Políticas Públicas e Lutas Sociais na Amazônia**: enfoques sobre planejamento, gestão e territorialidades. Belém: ICSA/ UFPA, 2011. p. 245-281

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 2013. p. 7-13

COSTA, Alexandre. **O surgimento do Comitê Popular Urbano (CPU)**. Disponível em: <http://frentebaciadouna.blogspot.com.br/>. Acessado em: 22 de fev. 2017.

CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. **Movimentos sociais e construção do espaço urbano em Belém: o bairro da Sacramenta**. 1994. 180f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1994.

CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. Lutas Sociais e a cidade: os movimentos sociais urbanos em Belém. *In: SANTANA, Joana Valente; SÁ, Maria Elvira Rocha de (Org.). Políticas Públicas e Lutas Sociais na Amazônia: enfoques sobre planejamento, gestão e territorialidades*. Belém: ICSA/ UFPA, 2011. p.187-243

CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. **Grandes Projetos Urbanos, Segregação Social e condições da moradia em Belém e Manaus**. 2012. 317f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

FARAGE, Eblin. Experiências profissionais do serviço social nos movimentos sociais urbanos. *In: ABRAMIDES, Maria Beatriz; DURIGUETTO, Maria Lúcia. (Orgs.). Movimentos Sociais e Serviço Social: uma relação necessária*. São Paulo: Cortez, 2014. p.245-262

GOHN, Maria da Glória. Teorias dos movimentos sociais na contemporaneidade. *In: GOHN, Maria da Glória; BRINGEL, Breno M. (org.). Movimentos sociais na era global*. Rio de Janeiro: Vozes, 2012. p. 19-36

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na atualidade. *In: GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. Rio de Janeiro: vozes, 2003. p.11-88

GOHN, Maria da Glória. Questões teóricas. *In: GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Loyola, 1991.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 333- 512, maio-ago. 2011.

HARVEY, David. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Novos Cadernos**, NAEA, Belém, v. 12, n. 2, p. 269-274, dez. 2009.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade revolução urbana**. São Paulo: Martins fontes, 2014.

KOWARICK, Lúcio (Org.). **As lutas sociais e a cidade, São Paulo: passado e presente**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Movimentos sociais: caminhos para a defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90. *In: Ciências sociais hoje 1991*. São Paulo: Vértice, 1991.

ROLNIK, Raquel. Os sem-lugar ou a crise global de insegurança da posse. *In: ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 141-253

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências e luta dos trabalhadores da grande São Paulo – 1970/1980**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SÁNCHEZ, Fernanda. Jogos olímpicos e territórios em disputa: sujeitos e instrumentos para a reinvenção do espaço. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17, 2017, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: USP, 2017. p. 6

SILVA, Ellen Fernandes da. **Fórum Metropolitano de Reforma Urbana**: uma trajetória de lutas no espaço urbano de Belém do Pará. 2007. 105f. Trabalho de Conclusão de Curso (Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

SOARES, Pedro P. de M. A. **Memória ambiental na Bacia do Una**: estudo antropológico sobre transformações urbanas e políticas públicas de saneamento em Belém (PA). 2016. 278f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós Graduação em Antropologia Social, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. **Produção do espaço e uso do solo urbano em Belém**. Belém: NAEA, 1997

# CAPÍTULO 6

## ANÁLISIS FODA MUNICIPAL COMO HERRAMIENTA Y ESTRATEGIA CONTRA LA POBREZA: ESTUDIO DE CASO SAN ANDRÉS HUAYÁPAM, OAXACA, MÉXICO

*Data de aceite: 01/03/2022*

**Ana Luz Ramos-Soto**

Oaxaca, México

<https://orcid.org/0000-0001-8167-2631>

**Jovany Sepúlveda-Aguirre**

Medellín, Colombia

<https://orcid.org/0000-0002-1047-6673>

**Soledad Nuñez Ramírez**

Estudiante de la Licenciatura en Turismo y desarrollo Sustentable de la Facultad de Contaduría y Administración (FCA) de la (UABJO)

**RESUMEN:** El trabajo del FODA municipal herramienta contra la pobreza, tiene como objetivo realizar un trabajo descriptivo de las características del municipio de San Andrés Huayápam ubicado en la Región de los Valles Centrales del Estado de Oaxaca; en donde se identifican tanto las fortalezas como las oportunidades para el diseño de las estrategias de política pública, así como las debilidades, las cuales pueden ser atendidas para disminuir los indicadores que miden la marginación y la pobreza; la metodología aplicada fue de gabinete dado la problemática del COVID 19, obteniéndose datos de fuentes de información secundaria de INEGI, DIGEPO y CONEVAL, el trabajo está dividido en tres apartados: el primero es el estado del arte sobre la temática del FODA como una herramienta para la planeación; la segunda parte describe el área de estudio; posteriormente los resultados incluyendo el

FODA de los indicadores: turismo, organización y pobreza.

**PALABRAS CLAVE:** Análisis FODA, indicadores de pobreza, estrategias.

### ANÁLISE SWOT MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO E ESTRATÉGIA CONTRA A POBREZA: UM ESTUDO DE CASO DE SAN ANDRÉS HUAYÁPAM, OAXACA, MÉXICO

**RESUMO:** O objetivo do trabalho SWOT municipal, um instrumento contra a pobreza, é realizar um estudo descritivo das características do município de San Andrés Huayápam, situado na Região dos Vales Centrais do Estado de Oaxaca; A metodologia aplicada foi um estudo documental dados os problemas da COVID 19, obtendo dados de fontes de informação secundárias do INEGI, DIGEPO e CONEVAL, o trabalho está dividido em três seções: a primeira é o estado da arte sobre o tema SWOT como instrumento de planejamento; a segunda parte descreve a área de estudo; depois os resultados incluindo o SWOT dos indicadores: turismo, organização e pobreza.

**PALAVRAS-CHAVE:** Análise SWOT, indicadores de pobreza, estratégias.

### MUNICIPAL SWOT ANALYSIS AS A TOOL AND STRATEGY AGAINST POVERTY: A CASE STUDY OF SAN ANDRÉS HUAYÁPAM, OAXACA, MEXICO

**ABSTRACT:** The work of the municipal SWOT tool against poverty, aims to carry out a descriptive work of the characteristics of the municipality of

San Andrés Huayápam located in the Central Valleys Region of the State of Oaxaca; The methodology applied was a desk study given the problems of COVID 19, obtaining data from secondary information sources from INEGI, DIGEPO and CONEVAL, the work is divided into three sections: the first is the state of the art on the subject of SWOT as a tool for planning; the second part describes the study area; then the results including the SWOT of the indicators: tourism, organization and poverty.

**KEYWORDS:** SWOT analysis, poverty indicators, strategies.

## FODA

Igor Ansoff en el año de 1965 introduce por primera vez el término FODA en sus siglas de inglés SWOT, en su libro “Corporate Strategy: An Analytic Approach Policy for Growth and Expansion” (García López Teresa & Cano Flores Milagros, 2000) esta herramienta es utilizada para la planeación y planificación de planes de desarrollo municipales, dado que permite formular las metas a corto, mediano y largo plazo.

Del mismo modo en la planeación estratégica permite que al aplicarla con todos los actores sociales se pueda diseñar un FODA ya que todos los actores dentro de un territorio conocen la problemática y la situación actual de su área geográfica, lo que con lleva a plantearse ¿qué queremos lograr? lo cual son los objetivos y plantearse estrategias para el logro de los objetivos planteados (García López & Cano Flores 2000).

Los componentes para la realización de un análisis FODA son: factores internos, externos, positivos y negativos ejemplo la figura 1.

	(+ ) Positivos	(-) Negativos
Internos	(F ) Fortalezas	(D ) Debilidades
Externos	(O ) Oportunidades	(A) Amenazas

Figura 1. Componentes

Fuente: Elaborado por el investigador con datos de García López & Cano Flores

Existen trabajos de investigación en donde se han aplicado esta herramienta por ejemplo: Villagómez Cortés, Mora Brito, Barradas Troncoso, Vázquez Selem (2014) lo utilizaron para definir las líneas de generación de cuerpos académicos de la universidad de Veracruz México, en la Licenciatura de agronegocios internacionales; lográndolo a través de un ejercicio grupal en donde analizaron el ambiente interno y externo de la institución, e identificaron la misión y visión de cada cuerpo académico, lo que les permitió una vez hecho el FODA por cada cuerpo académico definir sus líneas de investigación.

Ponce Talancon (2006) utiliza el FODA para realizar un diagnóstico en organizaciones que pertenecen al sector productivo y del área social, el ejercicio lo aplica a una institución de seguridad pública del gobierno federal de la ciudad de México, con el objetivo de

profesionalizar a los servidores públicos que laboraban en el área de comunicación social, dentro de la investigación identifica a las amenazas y las oportunidades como fuerzas ambientales externas no contratadas por las organizaciones, pero que en un momento determinado sirven como elementos potenciales de crecimiento, la oportunidad es un factor que moldea las estrategias de las organizaciones y las amenazas no se pueden controlar, representan aspectos negativos.

Trabajos que relacionan el FODA con el Turismo como un elemento de desarrollo económico son los de Ordaz Ogüera y López Guzmán (2015); en donde realizan la investigación en la República Dominicana; dado que el turismo fortalece otras ramas de la economía como es la empresarial; por lo que este trabajo se toma en cuenta para esta investigación tomando en cuenta la variable turismo; en donde realizan un FODA de este mercado dado que esto permite que el desarrollo del turismo en las Islas de esta economía reduce los niveles de pobreza de la población.

Identifican seis polos de atracción turística en el área de los cuales cinco son de sol y playa y uno de turismo de negocios, a través de un análisis FODA identifican los puntos fuertes y débiles del turismo, recalcando una problemática de no tener mano de obra calificada, bajos niveles educativos lo que conlleva a no tener recursos humanos que permitan atender al turismo, como resultados de la investigación lleva a confirmar que el área de estudio si cuenta con atractivos turísticos naturales que son ofertados a economías europeas que dejan una derrama económica.

En trabajos realizados sobre el tema de la pobreza y la herramienta del FODA se encuentran el de Gómez Castañeda (2017) en su estudio la pobreza en Coyopolan Veracruz, México, hacia una alternativa económica de superación identifica los factores determinantes de la pobreza en el área de estudio y con datos del trabajo de campo y de gabinete realiza un FODA y elabora propuestas de superación identificando ventajas comparativas para elevar los niveles de vida de la población, finalmente este trabajo impulsa genera estrategias para impulsar el sector del campo ya que una de las oportunidades que se encontraron en el estudio fue la producción de hongos silvestres comestibles, ya que esta área es identificada como una de las más pobres del estado de Veracruz, por la falta de oportunidades laborales en esa pequeña región.

Carnap Martín (2013) consultor senior para el desarrollo rural, realiza una propuesta del FODA dinámico en donde en una de sus justificaciones para aplicarlo es en que esta sobrelleva dificultades para aceptar a los hombres y mujeres pobres como socios iguales en el desarrollo, este tipo de herramienta dinámica está basada en experiencias, involucra un factor el tiempo, pasado, presente y futuro. Las reuniones que se hacen con las personas para realizar una planeación se inicia haciendo preguntas sobre las problemáticas pasadas, como se encuentran en el presente y que se esperan para el futuro con la finalidad de conocer los errores y los éxitos y como poder no repetir esos errores, promoviendo la conciencia de todo el grupo.

El modelo que propone este FODA, es que al repetir los éxitos estos podrán llevar a las metas; a lo que refiere es que al repetir errores estos causan problemas; y se discuten los problemas con todos los actores sociales del grupo con el cual se está trabajando pueden ser personas que saben leer y escribir o con analfabetos, por lo que se necesita un moderador que tenga facilidad y que conozca el método para poder dirigir las reuniones y tener resultados óptimos, por lo que se sugiere tener tarjetas para que se plasmen todas las inquietudes del grupo (Carnp, 2013).

## ÁREA DE ESTUDIO

La comunidad de San Andrés Huayápam, se localiza en la parte central del estado de Oaxaca, en la región de los Valles Centrales, pertenece al Distrito del Centro. En las coordenadas 96°41' longitud oeste, 17°06' latitud norte y a una altura de 1,710 metros sobre el nivel del mar, sus colindancias son las siguientes: limita al norte con los municipios de San Agustín Etla y Santa Catarina Ixtepeji; al sur con San Agustín Yatareni y Tlalixtac de Cabrera; al oriente con Santa Catarina Ixtepeji y Tlalixtac de Cabrera; al poniente con San Pablo Etla y Oaxaca de Juárez, su distancia aproximada a la capital del estado es de 5 kilómetros (INEGI, 2020).

De acuerdo a la tabla uno se observa que el área geográfica es mixta rural dado que cuenta con 6,279 habitantes; de los cuales el 52% son mujeres y el 48% varones, teniendo una tasa de crecimiento poblacional de (0.13%); contando con datos de INEGI, 2020, con 1,850 viviendas; en donde el promedio de grado de escolaridad es de (11.3) por lo que se puede decir que han cursado hasta el segundo año de preparatoria la población que reporta tener 15 años y más; es un lugar en donde todavía se habla lengua indígena reportándose el (8.42%) de la población total promedio de cinco años y más ser hablante del idioma indígena zapoteco.

CONCEPTO	DATOS
Población total (Quinquenal) 2020	6.279 (Número de personas)
Población total Mujeres (2020)	3.265 (52%) (Número de personas)
Población total Hombres (2020)	3.013 (48%) (Número de persona)
Total de viviendas particulares habitadas (Quinquenal) 2020	1, 850 (Viviendas)
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años (Quinquenal) 2015	11.3 (Años de escolaridad)
Promedio de 5 años y más hablante de lengua indígena (Quinquenal) 2020	529 (Número de personas)

Tabla 1. Población

Fuente: Elaborado con datos de INEGI 2020.

Referente a las actividades económicas el municipio reporta con datos del censo económico del año 2019, los sectores económicos donde se concentraron más unidades económicas en el municipio fueron: Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas (80 unidades), Comercio al por menor (73 unidades) e Industrias Manufactureras (47 unidades); otros servicios excepto actividades gubernamentales (38); servicio de salud y asistencia social (9); comercio al por mayor (6); servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos y desechos y servicios (4); construcción (3); servicios educativos (2); agricultura y aprovechamiento de recursos naturales, generación y distribución de energía eléctrica; transporte correo y almacenamiento; servicios profesionales científicos y técnicos e información de medio masivos (1 unidad respectivamente).

SECTOR ECONÓMICO	UNIDADES ECONÓMICAS	PORCENTAJE %
Servicio de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	80	30,0
Comercio al por menor	73	27,3
Industrias manufactureras	47	17,6
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	38	14,2
Servicio de salud y de asistencia social	9	3,37
Comercio al por mayor	6	2,25
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos y desechos y servicios	4	1,50
Construcción	3	1,12
Servicios educativos	2	0,75
Agricultura, cría y explotación de animales y aprovechamiento de recursos naturales	1	0,442
Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica	1	0,442
Transporte, correo y almacenamiento	1	0,442
Servicios profesionales, científicos y técnicos	1	0,442
Información en medios masivos	1	0,442
<b>TOTAL</b>	<b>267</b>	<b>100%</b>

Tabla 2. Unidades económicas

Fuente: Elaborado con datos del censo económico (2019).

Referente a la cultura de la comunidad se puede citar lo siguiente:

El 30 de noviembre se celebra la fiesta en honor a San Andrés Apóstol. Se realizan misas, procesiones, calendas y bailes; se queman juegos pirotécnicos y se llevan a cabo eventos deportivos. En febrero se celebra el miércoles de ceniza. También tradicionalmente en esta comunidad se conserva el saludo a los mayores con un beso en la mano de éstos, como muestra de respeto; se conserva entre la población adulta (México, 2020).

Huayápam ofrece varios lugares para visitar, desde que se ingresa a la comunidad podrás apreciar las hermosas calles creadas con piedras de río, estas te envuelven en un recorrido placentero que no puedes dejar de apreciar recorriéndolo a pie, el caminar en sus calles observarás las casas construidas de abobe, cercas de carrizo, grandes árboles de chicozapote. La belleza de esta comunidad es impresionante por cada una de sus edificaciones y sus paisajes (Maldonado, 2016).

Existe una creencia entre la comunidad, esta es que cada cuaresma se tiene que ir a traer agua a un lugar conocido como “EL POSITO”, está ubicado a la orilla de un pequeño río y se cuenta que fue allí donde se apareció el Santo Cristo, esta imagen se encuentra en la iglesia de la comunidad y también se le conoce como “El Señorito de Huayápam” (Ibíd).

Su iglesia es del siglo XVI, su fachada es de dos cuerpos, tiene dos torres y en la parte de enfrente un atrio con gran jardín. En la portada la puerta de acceso tiene arco de medio punto, una ventana coral de forma octagonal, están flanqueados por pilastras lisas que forman intercolumnios, el remate tiene un nicho en donde está la imagen de San Andrés.

En el nicho central se ubica San Andrés, imagen representada por una escultura policroma, a sus costados están dos pinturas en óleo que escenifican la resurrección de Cristo. En el segundo cuerpo se ubica un óleo de la Virgen de los Dolores, en los muros laterales de la nave se aprecian otros dos retablos barrocos dedicados a la Virgen de la Soledad y la Virgen del Rosario (Maldonado, 2016). Gran parte de la población de la comunidad es de religión católica, por lo cual para ellos siempre es de suma importancia que su iglesia esté en las mejores condiciones, en estos últimos años su iglesia ha permanecido cerrada debido al daño que sufrió por el fuerte sismo del año 2017, que ocurrió en el estado. Pero a pesar de la circunstancia ellos siguen con la devoción a cada uno de sus santos y tratan de que no se pierda la fe que caracteriza a la comunidad (Ibíd).

Es tradicional el consumo de mole negro con pollo y diferentes tipos de moles como el rojo, amarillo, verde y coloradito. Se elaboran tamales de chichilo con hoja de hierba santa. El tasajo y las tortillas hechas a mano son típicas, así como las tlayudas con asiento, empanadas, dobladas y memelitas, por lo que es reconocido este municipio por su gastronomía.

## RESULTADOS

San Andrés Huayápam, es una comunidad que se dedica al turismo responsable, y ofrece varios lugares para visitar, desde que se ingresa a la comunidad se puede apreciar las hermosas calles creadas con piedras de río, estas te envuelven en un recorrido placentero que no puedes dejar de apreciar recorriéndolo a pie, al caminar por sus calles observarás las casas construidas de abobe, cercas de carrizo, grandes árboles de rosita de cacao, materia prima del téjate. En temporadas de lluvias y durante casi todo año podrás

ver como el río atraviesa la comunidad, lo que no puede faltar es ver en cada casa a las grandes cocineras preparando y vendiendo téjate (Maldonado, 2016).

LISTA DE FORTALEZAS	LISTA DE DEBILIDADES
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La comunidad cuenta con un centro ecoturístico propio, dirigido por la autoridad municipal.</li> <li>2. Cuentan con la infraestructura necesaria para dedicarse a la actividad turística.</li> <li>3. La comunidad es reconocida a nivel mundial por su bebida emblemática “Téjate”, lo cual hace que reciban turismo local, nacional e internacional.</li> <li>4. La población brinda servicios y productos turísticos, para compartir parte de su identidad cultural con los visitantes.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El centro ecoturístico carece de promoción por parte de la secretaría de Turismo del Estado.</li> <li>2. El centro ecoturístico no cuenta con el suficiente personal capacitado.</li> <li>3. La falta de mantenimiento del centro ecoturístico, las instalaciones suelen estar un poco descuidadas.</li> <li>4. La población de la comunidad carece de capacitación para brindar servicios de calidad al visitante. Además de no recibir apoyo económico por parte de la autoridad.</li> </ol>
LISTA DE OPORTUNIDADES	LISTA DE AMENAZAS
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Al ser una comunidad que se localiza cerca de la Ciudad de Oaxaca, recibe parte del turismo que visita el estado.</li> <li>2. La comunidad siempre cuenta con la disposición necesaria para atender, brindar y mostrar la riqueza gastronómica y cultural de su región.</li> <li>3. Cuentan con su propia Regiduría de turismo en donde asesoran o resuelven dudas a la población que se dedica a brindar este tipo de actividad turística.</li> <li>4. La actividad turística deja gran derrama económica en la comunidad.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La falta de promoción del centro ecoturístico puede ocasionar el cierre por completo del lugar, quitándole la oportunidad de crecimiento e ingresos a la comunidad.</li> <li>2. El personal del centro ecoturístico al no recibir la capacitación pertinente, puede sufrir u ocasionar un tipo de accidente.</li> <li>3. Las manifestaciones ocasionadas en los puntos de acceso claves a la comunidad, puede verse reflejada en la disminución de visitantes.</li> </ol>

Tabla 3. FODA del área Turismo

Fuente: Elaborado por los investigadores

Cabe destacar que San Andrés Huayápam es mundialmente conocido por conservar en su gastronomía una bebida que se elabora desde hace miles de años, los pobladores lo han bautizado como la bebida de los dioses; *El Téjate*, a pesar de que en varias comunidades Oaxaqueñas se elabora esta bebida, San Andrés Huayápam es su cuna y sus mujeres que lo elaboran le dan un sabor único que lo diferencia de otros lugares donde se elabora.

En San Andrés Huayápam, puedes apreciar la Sierra Norte de Oaxaca y si caminas hacia sus cerros (20 minutos) te encontraras con una pequeña presa y varias caídas de agua con diferente vegetación y fauna. Su iglesia es del siglo XVI, su fachada es de dos cuerpos, tiene dos torres y en la parte de enfrente un atrio con gran jardín. En la portada la puerta de acceso tiene arco de medio punto, una ventana coral de forma octagonal, están flanqueados por pilastras lisas que forman intercolumnios, el remate tiene un nicho en donde está la imagen de San Andrés. La planta arquitectónica es de cruz latina, dividido en coro

y Sotacoro, nave, crucero, transeptos y presbítero, bóvedas y cúpula. En el nicho central se ubica San Andrés, imagen representada por una escultura policroma, a sus costados están dos pinturas en óleo que escenifican la resurrección de Cristo. En el segundo cuerpo se ubica un óleo de la Virgen de los Dolores, en los muros laterales de la nave se aprecian otros dos retablos barrocos dedicados a la Virgen de la Soledad y la Virgen del Rosario (Maldonado, 2016) .

Es una localidad que es reconocida y recibe a visitantes tanto nacionales como internacionales, además se cuenta con un centro ecoturístico en el cual los visitantes pueden realizar diversas actividades de naturaleza y deportes extremos.

LISTA DE FORTALEZAS	LISTA DE DEBILIDADES
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La comunidad se caracteriza por la unidad que existe en la toma de decisiones, con el fin de lograr un bien común colectivo.</li> <li>2. Se cuenta con un comité para cada una de las actividades que se realizan dentro de la comunidad (festividades, salud, bienes comunales, etc.)</li> <li>3. Implementación de tequios colectivos.</li> <li>4. Participación conjunta constante de toda la comunidad.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Revueltas por estar en desacuerdo con la mayoría.</li> <li>2. Buscar el beneficio individual olvidándose de la comunidad.</li> <li>3. Problemas políticos.</li> <li>4. Desorganización en algunos aspectos fundamentales.</li> </ol>
LISTA DE OPORTUNIDADES	LISTA DE AMENAZAS
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Buscar el bien común de toda la comunidad.</li> <li>2. Generación de propuestas nuevas e innovadoras en temas de importancia.</li> <li>3. Cercanía del cabildo municipal con la población de la comunidad.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falta de comunicación entre la autoridad pertinente y los pobladores de la comunidad.</li> <li>2. Rivalidades de mando.</li> <li>3. Presión social en toma de decisiones.</li> </ol>

Tabla 4. FODA a la Organización

Fuente: Elaborado por los investigadores

LISTA DE FORTALEZAS	LISTA DE DEBILIDADES
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las personas buscan mejorar su calidad de vida y no estancarse en la pobreza.</li> <li>2. Existen programas que ayudan a la población que vive en esta situación.</li> <li>3. Cada vez disminuye más las personas en condiciones vulnerables.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un porcentaje bajo carece de servicios básicos (servicios de salud, vivienda y seguridad social).</li> <li>2. Por la falta de recursos económicos un porcentaje no goza de una buena dieta balanceada.</li> <li>3. Falta de apoyo gubernamental.</li> </ol>
LISTA DE OPORTUNIDADES	LISTA DE AMENAZAS
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programas de bienestar social.</li> <li>2. Creación de más empleos.</li> <li>3. Programas de despensa básica.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumento de la pobreza extrema dentro de la comunidad.</li> <li>2. Crisis económicas a nivel local y nacional.</li> <li>3. Aumento en la canasta básica y desempleo.</li> </ol>

Tabla 5. FODA de niveles de pobreza

Fuente: Elaborado por los investigadores

Después de analizar cada uno de los datos y factores que benefician y afectan a la comunidad, pude percatarme que es tan solo una minoría la que se encuentra en condiciones de pobreza extrema. Siendo esto algo favorable para la comunidad, pues cada año disminuyen las personas que se encuentran en condiciones de pobreza, logrando poco a poco el desarrollo comunitario a nivel local y regional.

En el año de 2019, el 20,7% de la población se encontraba en situación de pobreza moderada (4,50% superior al 2015) y 7,22% en situación de pobreza extrema (0,19% superior al 2015). La población vulnerable por carencias sociales alcanzó un 32,4% (3,35% inferior al 2015), mientras que la población vulnerable por ingresos fue de 3,08% (0,53% superior al 2015).

Las principales carencias sociales de San Andrés Huayápam en 2019 fueron carencia por acceso a la seguridad social, carencia por acceso a los servicios de salud y carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda (CONEVAL, 2019).

## CONCLUSIONES

Por lo que de acuerdo al FODA elaborado con el diagnóstico del área de estudio se recomienda impulsar el sector terciario en la sub-rama de las actividades turísticas; primero por su cercanía a la ciudad de Oaxaca de Juárez; realizar actividades que puedan ser llevadas a cabo en el Centro Ecoturístico a través de la Regiduría de turismo con el que cuenta el municipio, como pueden ser actividades deportivas, invitación a grupos musicales para realizar recitales; promover eventos con bandas de música de otros municipios aledaños; la feria del téjate se debe de promover a nivel estatal, nacional e internacional para que los turistas que visitan el estado de Oaxaca en esas fechas se trasladen a esta comunidad apreciar esta actividad; o los que visitan la ciudad de Oaxaca tengan conocimiento se esta fiesta y su estancia sea más prolongada, lo que se verá reflejado en este indicador de número de días de estancia en la ciudad.

Se debe de aprovechar la cultura de la comunidad, como lo es la organización en la realización de tequios para mantener limpia el área; del mismo modo los grupos de comités que cuenta el municipio se debe de coordinar con el cabildo municipal para realizar actividades que promuevan el municipio y pueda ver una derrama económica que se vea reflejada en la creación de empleos, y elevar el nivel de vida de los habitantes de Huayápam; y poder atacar las amenazas en el rubro de la pobreza, dado que la pandemia que se tiene hoy en día, ha ocasionado una inflación económica que se ve reflejado en el aumento de los precios de la canasta básica.

Por parte del gobierno municipal al realizar su plan de desarrollo municipal tomar en cuenta los programas que tiene el gobierno del estado para contar con recursos económicos, promoviendo los programas a través de proyectos productivos, de capacitación y producir acciones para la infraestructura social en los servicios de luz, agua potable y drenaje

a las colonias que no cuentan con ese servicio; lo que logrará disminuir los niveles de marginación y pobreza.

## REFERENCIAS

Aguera, F. O., & López-Guzmán, T. (2015). Análisis del Turismo en República Dominicana: Un Análisis FODA. *Observatório de Inovação do Turismo*, IX(1), 1-27.

Carnp, M. (2013). *El método FODA dinámico*. México : metaacción MAGAZINE ESPECIAL .

Castañeda, K. M. (2017). La Pobreza en Coyopolan Veracruz (2017), hacia una alternativa económica de superación. En E. P. Alonso, *Libro 2017, Congreso Tequio de la Red Vitae V.I.D.A. Feria Internacional, Regional ; científica, artística y artesanal* (págs. 53-62). Veracruz, México : Universidad Veracruzana y el Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales .

Censos económicos (2019) Censos Económicos 2019 (inegi.org.mx)

CONEVAL. (2019). *San Andrés Huayápam*. Obtenido de CONEVAL: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Indice\\_Rezago\\_Social\\_2015/Nota\\_Rezago\\_Social\\_2015\\_vf.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Indice_Rezago_Social_2015/Nota_Rezago_Social_2015_vf.pdf)

García López Teresa & Cano Flores Milagros (2000). *El FODA: una técnica para el análisis de problemas en el contexto de la planeación en las organizaciones*. <https://www.uv.mx/iesca/files/2013/01/foda1999-2000.pdf>.

INEGI (2020) <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

Maldonado, M. D. (26 de Febrero de 2016). Vive Oaxaca. Obtenido de Vive Oaxaca: <https://www.viveoaxaca.org/2011/06/san-andres-huayapam-oaxaca.html>

Ponce Talancón, H. “La matriz FODA: una alternativa para realizar diagnósticos y determinar estrategias de intervención en las organizaciones productivas y sociales” en Contribuciones a la Economía, septiembre 2006. pp.1-16.

Villa Gómez Cortés José Alfredo, et. alt. (2014). “El análisis FODA como herramienta para la definición de líneas de investigación”. *Revista Mexicana de Agronegocios*. 6a. época, Año XVIII, Vol. 35. Julio-Diciembre 2014. pp. 1121-1131.

## A SISTEMATIZAÇÃO DA PRÁTICA DO ASSISTENTE SOCIAL ÁBRANGENDO A VIOLÊNCIA AUTO INFLIGIDA NO CONTEXTO DA ADOLESCÊNCIA

*Data de aceite: 01/03/2022*

**Marialda Esmanhotto**  
Profissional de Serviço Social

**RESUMO:** O respectivo trabalho aborda a sistematização da prática do assistente social que atua diretamente junto a um Centro de Referência do Adolescente, situado na Região Metropolitana de Curitiba/PR. O papel do serviço social se concentra essencialmente no atendimento individual de adolescentes e seus familiares com procedência das diversas políticas públicas sociais (saúde, educação, assistência social), além da demanda espontânea. Utiliza-se como referencial metodológico a entrevista inicial, a “escuta qualificada”, contato com a rede de proteção socioassistencial e o trabalho em equipe multidisciplinar. O presente artigo nasce da inquietação da profissional quanto ao número expressivo de adolescentes que praticam a violência auto infligida como um meio de sanar a dor emocional pelo sofrimento físico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Adolescência; Violência Auto infligida; Escuta qualificada.

**ABSTRACT:** The respective work addresses the systematization of the practice of the social worker who works directly with an Adolescent Reference Center, located in the Metropolitan Region of Curitiba/PR. The role of social services is essentially focused on the individual care of adolescents and their families, based on the various public social policies (health,

education, social assistance), in addition to spontaneous demand. The initial interview, the “qualified listening”, contact with the social assistance protection network and the work in a multidisciplinary team are used as a methodological reference. This article arises from the professional's concern about the expressive number of adolescents who practice self-inflicted violence as a means of healing emotional pain through physical suffering.

**KEYWORDS:** Adolescence; Self-inflicted violence; qualified listening.

### INTRODUÇÃO

A inquietação advinda da prática profissional desenvolvida em relação ao atendimento de adolescentes que se colocam em risco através da violência auto infligida é que permeiam o respectivo artigo.

Os adolescentes atendidos pela profissional de Serviço Social são oriundos de diversas Políticas Públicas, com o objetivo de inserção em atividades diversas junto à um Centro de Referência do Adolescente situado na Região Metropolitana de Curitiba/PR.

O respectivo Centro de Referência ao Adolescente, contempla uma forma diferenciada no atendimento de serviços especializados, de psicologia, de hebiatria, apoio pedagógico e psicopedagógico, no formato da educação informal.

A Assistente Social atua neste Equipamento Social fazem três anos, e vêm

percebendo o crescimento significativo em relação ao índice de violência auto infligida e crise suicida praticada por adolescentes entre 12 a 17 anos de idade.

A média de atendimentos semanais realizados pelo Serviço Social é em torno de 12 adolescentes, tendo como perfil a faixa etária entre 12 a 18 anos, de ambos os sexos, desde que não façam uso de substâncias psicoativas, e não estejam inseridos em medida socioeducativa.

Os adolescentes chegam até o Centro de Referência através do encaminhamento dos diversos equipamentos do âmbito da educação, da saúde, da assistência social, sistema de garantia de direitos (Poder Judiciário, Conselho Tutelar), e busca espontânea.

Do período de julho a dezembro de 2018, totalizaram 122 adolescentes atendidos, deste universo, 41 são acometidos por algum sofrimento psíquico grave. Esses sofrimentos podem ser exemplificados como pensamentos de morte, ideação passiva ou ativa com ou sem planejamento, crise de ansiedade, síndrome do pânico, alucinação auditiva ou visual, violência auto infligida e tentativa de suicídio.

Assim, frente às diversas realidades presenciadas pela profissional de Serviço Social é que surge o enfoque desse artigo, sendo que dentre os adolescentes atendidos considerável número relata utilizar-se da violência auto infligida, praticados no âmbito escolar, preferencialmente no banheiro, através de cortes (braços e pernas) com lâmina de apontador, compasso e/ou gilete.

Relatam ainda que seus pais e/ou responsáveis não tem conhecimento da violência praticada, e que tal comportamento foi descoberto por profissionais no contexto escolar. Os adolescentes informam que na maioria das vezes os pais e/ou responsáveis não tem conhecimento sobre a violência auto infligida praticada pelo adolescente, e que só vão tomar ciência ao serem chamados pelo profissional da educação que lhe informa sobre o comportamento de seu filho.

Em relação aos pais e/ou responsáveis as informações coletadas é que ficam assustados diante da situação e que se sentem impotentes já que não sabem como lidar com a problematização apresentada pelos adolescentes.

## **O CONTEXTO DA ADOLESCÊNCIA – UMA IDENTIDADE EM CONSTRUÇÃO**

Ao situar-se no universo do desenvolvimento humano, se percebe que a adolescência é uma etapa intermediária entre a infância - juventude e fase adulta. Necessita de atenção devido às mudanças, se necessário um olhar ampliado e diferenciado:

A adolescência também está caracterizada por um período de vulnerabilidade física, psicológica e social, com complexas mudanças no processo de desenvolvimento do ser humano. As modificações físicas, cerebrais, endócrinas, emocionais, sociais e sexuais, ocorrem de forma conjugada, com modificações estruturais, físicas, mentais e emocionais, originando comportamentos e emoções não antes sentidas pelo adolescente, família, amigos e profissionais que convivem com ele. Por este ser um período

vulnerável, a experiência do adolescer vai exigir da família, dos profissionais de saúde e da educação uma atenção especial para esse adolescente, ajudando-o a lidar com situações e problemas. (DAVIM, 2009, p.132).

Percebemos na prática que o adolescente se encontra perdido em um meio que lhe cobra para ser adulto, mas para certas situações o considera criança, é nessa lacuna de incertezas que muitos se colocam em risco pessoal e social e conseqüentemente se tornam vulneráveis, a partir do momento que passam a faltar a escola, ficando muitas vezes nas ruas e praças em companhias inadequadas, enquanto demonstram revolta quanto à conduta de seus familiares.

O adolescente passa a ter um comportamento opositor aos pais em decorrência da necessidade de construir sua identidade enquanto pessoa. Ao mesmo tempo, pode não se ver capaz ainda de se separar desses pais, gerando então nele um sentimento de medo. De um lado a necessidade de separar-se dos pais para ser um indivíduo diferente e de outro lado a dificuldade de assumir a posição adulta (com suas responsabilidades e desejos) levam o adolescente a uma fase de intensa confusão de sentimentos, com uma constante mudança de opiniões e metas, e com um comportamento bastante impulsivo.

Embora haja grande quantidade de conhecimento existente hoje sobre esse assunto, é necessário alertar que muitos dos comportamentos atípicos manifestados pelos adolescentes podem apenas ser uma busca por sua identidade.

Outro ponto perceptível é que ao mesmo tempo que o adolescente procura fazer parte de um grupo, em ser popular, o mesmo passa por momentos que se sente só, desprotegido, incompreendido e acredita ser um problema insolúvel.

Segundo PIGOZZI (2005, p.57), o adolescente “oscila entre otimismo e pessimismo, egoísmo e idealismo, radicalismo e flexibilidade, submissão e rebeldia, turbulência e flexibilidade, determinação e preguiça, num vaivém que parece não ter mais fim”.

Todo esse processo de construção e reconhecimento da própria identidade é fundamental para a vida em sociedade, porém abrange uma fase de intensa vulnerabilidade e que merece nossa atenção, afinal não podemos deixar de esquecer que o adolescente é um sujeito social com direitos fundamentais garantidos por lei, que devem ser cumpridos.

Neste ponto, se percebe o adolescente com um potencial de resiliência presente em toda a sua caminhada, como ser em desenvolvimento, com altos e baixos, que limita seu pleno desenvolvimento, necessitando de esforços individuais e apoios externos para superar essas condições.

Assim, utilizamo-nos do conceito de resiliência, citado por Xavier que aborda, Bernard é “a capacidade de um indivíduo de reagir diante as adversidades, o que implica um conjunto de qualidades que fomentam um processo de adaptação exitosa e de transformação, apesar dos riscos e da própria adversidade vivida de exclusão social” (p.142, 2010) que o adolescente passa constantemente.

Ao abordarmos sobre as legislações que protegem o adolescente destacamos o

Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), apresenta uma nova abordagem sobre políticas de proteção integral a infância e juventude e principalmente a Constituição Brasileira de 1988, que procura assegurar às crianças e adolescentes o acesso a políticas básicas, como saúde, educação e assistência social.

Salientamos que as respectivas legislações procuram proteger os adolescentes que se encontram em risco e vulnerabilidade social e pessoal, proporcionando-lhes garantias para as situações de ameaça ou violação de direitos.

Observando o contexto social, econômico e cultural na contemporaneidade, se torna de extrema importância desconstruir a visão de adolescência como fase de crise e precisamos olhar criticamente para o perfil rotulado do adolescente como “aborrecente”, intolerante, irresponsável, rebelde, mas devemos focar na construção de uma nova relação entre os adolescentes, seus familiares, profissionais de diversas áreas e a sociedade como um todo.

Essa proposta de repensar e de reconstruir essa nova relação tem embasamento prático devido ao atendimento diário de adolescentes encaminhados por diversos equipamentos (educação, assistência social e saúde) de adolescentes que praticam a violência auto infligida.

O adolescente, quando tem tal comportamento, sabe conscientemente que está colocando a sua vida em risco, podendo assim se auto desafiar diante da morte. Como destaca Abílio OLIVEIRA:

Tanto os comportamentos de automutilação como os comportamentos de risco (em geral), partem da livre vontade do próprio e não visam a morte. Porém nos atos de automutilação existe uma intenção do indivíduo se magoar a si mesmo e este gesto não costuma colocar mais ninguém em perigo – visam cessar ou substituir uma dor psicológica sentida como ilimitada ou intolerável por outra física, localizada e palpável; nos comportamentos de risco, não costuma existir intenção do sujeito se magoar a si mesmo mas, em algumas situações, ele atenta não só contra a sua vida como pode colocar em risco de morte outras pessoas estes comportamentos visam, tantas vezes, o desafiar da morte e, não, morrer. (OLIVEIRA, 2001, p.511).

Quando se fala dos riscos de suicídios por parte dos adolescentes, faz-se necessário uma atenção especial aos mesmos, visto que são vulneráveis devido ao fato de a adolescência ser uma fase em que ocorrem modificações físicas, sociais e psicológicas, caracterizando um período de contradições, conflitos e ambivalências.

Para Botega, (2015, p. 156)

Adolescentes são mais propensos ao imediatismo e a impulsividade, e ainda não possuem plena maturidade, dessa forma, encontram maior dificuldade para lidar com estresses agudos, como término de relacionamento situações que provoquem vergonha ou humilhação, rejeição pelo grupo social, fracasso escolar e perda de ente querido. Esses acontecimentos como desencadeantes de atos suicidas.

A violência auto infligida ocorre devido a estratégias de lidar com a angústia e a frustração, sentimentos dolorosos e fragilidade na construção da personalidade do adolescente. A dor é tão intensa que só a dor física tende a amenizar a dor emocional. O que se confirma na fala de uma adolescente, “*a dor é tão grande que quando me corto parece que essa dor alivia, vai embora!*” (sic)

Onde ao contrário do que se possa pensar, este comportamento não é “modismo” ou exibicionismo, pois na sua maioria, os adolescentes escondem as partes do corpo que são atingidas, com a intenção de esconder cicatrizes e evitar perguntas indiscretas.

Normalmente estes adolescentes tendem a se automutilarem dentro dos banheiros escolares. Assim, resta aos educadores galgar alternativas para ajudar esses adolescentes da melhor forma possível, que para BOTEGA (2015, p. 156) “diferenciar reações de um jovem que podem ser consideradas *normais de sinais de alerta* de que algo grave está por acontecer pode ser  *muito difícil*”.

Para que as manifestações de pensamentos suicidas sejam identificadas, é necessária uma aproximação com o adolescente, prestando atenção em suas atitudes, as quais podem ser refletidas através de diversas expressões de comportamentos.

O contexto escolar se torna um fator de proteção importante, pois na grande maioria dos adolescentes que praticam a violência auto infligida, seus pais e/ou responsáveis desconhecem que estes adolescentes possam estar com este tipo de comportamento, resultando em muitas vezes aos educadores terem que adotar postura de gestores da *emoção* e de *sensibilidade* ao abordar um tema tão complexo.

Neste ponto destacamos o Educador Paulo Freire, citado por McLaren, que nos ensina que a história da educação não é a história de fatos, mas de pessoas, envolvendo o pensar vivenciado dos educadores, através do diálogo, da aproximação com o outro:

O diálogo não pode existir, contudo, na ausência, a de um amor profundo pelas pessoas e pelo mundo. A nomeação do mundo, que é um ato de criação e recriação, não é possível se não estiver infundida de amor. O amor é simultaneamente, a base do diálogo e o próprio diálogo...Uma vez que o amor é um ato de coragem, e não de medo, o amor é a entrega aos outros. (...) Só abolindo a situação de opressão é que é possível restaurar o amor que essa situação tornou impossível. Se não amar o mundo – se eu não amar a vida – não consigo entrar em diálogo. (McLaren, 1988, p.78-79).

A violência auto infligida praticada por muitos adolescentes seja no âmbito escolar ou familiar, acaba por envolver as políticas de educação, saúde e assistência social. Partindo do raciocínio que este mesmo adolescente que está se automutilando no contexto escolar é o que vai necessitar de atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS), e será encaminhado para um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) para inserção em atividades, conseqüentemente, o trabalho interdisciplinar e intersetorial se faz essencial para a efetivação de medidas protetivas para o adolescente e sua família.

## CONSIDERAÇÕES GERAIS

Este relato de prática profissional tem seu embasamento no atendimento inicial realizado para adolescentes e seus responsáveis, oriundos de diversas políticas públicas.

A instrumentalização parte da entrevista inicial e posteriormente para a “escuta qualificada”, onde o profissional passa a conhecer e se aproximar da realidade vivenciada pela família e pelo adolescente.

Durante o transcorrer da escuta o adolescente fala de seus anseios sociais, pessoais, educacionais, profissionais, familiares e condições de saúde. É através deste ato de escutar que se inicia o vínculo do profissional de Serviço Social com o referido adolescente.

Muitos dos adolescentes só conseguem falar sobre a violência que praticam quando seus pais e/ou responsáveis saem da sala no momento da entrevista inicial. No momento em que o adolescente se sente seguro, protegido e que pode falar de seus anseios sem julgamentos ou valores, é que a questão da violência auto infligida emerge.

A violência auto infligida atinge maior número de adolescentes do sexo feminino, que costumam relatar que já se cortaram muitas vezes, e que isso ocorre para diminuir ou suprir “*uma dor da alma, pela dor física*” (sic). Outro ponto a ser considerado é que a maioria das adolescentes relatam que não ficam somente no primeiro corte, mas que essa necessidade de se cortar acontece quando passam por situações complexas, como, brigas familiares, bullying escolar, dificuldades de interação social, tristeza, baixa autoestima, depressão, entre outras.

Nem todos os responsáveis tem ciência que o adolescente tem se cortado, e nos deparamos com reações diversas, onde existem pais comprometidos e desesperados em ajudar seus filhos, e outros, que não acreditam que seus filhos tenham tempo de fazer “*tal absurdo*” (sic), sendo “*falta de Deus*” (sic) e “*que necessitam de uma boa surra*” (sic).

Portanto, este artigo vem para sinalizar sobre a importância do profissional de Serviço Social realizar uma “escuta qualificada” sem julgamentos, com o intuito de identificar estratégias de ações e de articulações conjuntas com toda a rede de proteção social para que sejam desenvolvidos projetos, programas e serviços que atendam a demanda destes adolescentes.

Outro ponto que merece ser reportado é a falta de comprometimento do Estado quanto a implementação e manutenção de Políticas Públicas que se preocupem com o bem-estar dos adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social.

Precisamos nos fortalecer enquanto profissionais, estabelecer redes de apoio através da formação de vínculos e principalmente assumir o compromisso ético de cuidar de nossos adolescentes, propiciando a redução dos riscos e ampliando os fatores de proteção.

## REFERÊNCIAS

BOTEGA, N. J. **Crise Suicida: Avaliação e Manejo**. Porto Alegre: Artmed Editora Ltda, 2015

Confederação Nacional Municipal de Setembro Amarelo chama atenção para a importância de prevenção ao Suicídio <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/setembro-amarelo-chama-atencao-para-importancia-de-prevencao-do-suicidio>> - Acesso em 08 de setembro de 2018.

DAVIM, R.M. et al. Adolescente/Adolescência: Revisão Teórica sobre uma fase crítica da vida. Disponível em <[http://www.revistarene.ufs.br/vol10n2\\_pdf](http://www.revistarene.ufs.br/vol10n2_pdf)> Acesso em 20 jul 2018.

MCLAREN, P. A Pedagogia da possibilidade de Paulo Freire. In: Educação, Sociedade e Culturas. Revista da Associação de Sociologia e Antropologia da Educação. Ed. Afrontamento: Porto, nº10, 1988.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE – OPAS; ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE – OMS. Grave problema de saúde pública, suicídio é responsável por uma morte a cada 40 segundos no mundo. Disponível em: <<http://www.paho.org/grave-problema-de-saude-publica-suicidio-e-responsavel-por-uma-morte-a-cada-40-segundos-no-mundo>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

OLIVEIRA, A.; AMANCIO, L; SAMPAIO, D. Arriscar morrer para sobreviver. Olhar sobre o suicídio adolescente. In: Análise Psicológica. V.4. 2001. p.509-521. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/aps/v19n4/v19n4a03.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

PIGOZZI, V. **Adolescente Viva em Harmonia com Ele**. São Paulo: Editora Gente, 2005.

XAVIER, K. R., CONCHÃO, S., JUNIOR, N. C., **Juventude e Resiliência**: experiência com jovens em situação de vulnerabilidade. Ver Bras Crescimento Desenvolvimento Hum. 2011; 140-145.

## NOTAS PARA SUPERVISÃO ACADÊMICA EM SERVIÇO SOCIAL

*Data de aceite: 01/03/2022*

*Data de submissão: 06/11/2020*

**Mariana Hasen**

Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Escuela de Trabajo Social  
<https://bit.ly/32j1KeD>

**RESUMEN:** Esta reflexión, sobre la supervisión como estrategia pedagógica, se ancla a partir del material reseñado en una experiencia de supervisión académica en el marco de la materia Práctica Profesional III correspondiente a la Lic. en Trabajo Social de la Universidad Nacional de Rosario y del material teórico seleccionado en distintos Seminarios realizados en torno a la supervisión como estrategia reflexiva y de cuidado de los profesionales. Pretende destacar elementos relevantes para la conceptualización y práctica de la supervisión en el marco de la formación profesional, entendiéndola como herramienta necesaria para el enlace teórico- práctico de la experiencia interventiva. La supervisión académica se constituye en un espacio de reflexión crítica y de cuidado indispensable en el camino de la intervención social. La dimensión institucional, las relaciones, lo personal, atraviesan y constituyen el espacio de la supervisión dotándolo de sentido. La relación que se entabla entre el supervisado y el supervisor, los posicionamientos del mismo en esa relación y las técnicas puestas en juego, son

pilares para lograr de la supervisión un espacio donde acontezca “el aprender a aprender”.

**PALABRAS CLAVE:** Supervisión académica; docente supervisor; lo institucional; lo relacional; lo personal.

### NOTES ON ACADEMIC SUPERVISION IN SOCIAL WORK

**ABSTRACT:** This research deals with the role of supervision as a pedagogical strategy. It is based on the analyzed material taken from an academic supervision environment within the framework of the subject Práctica Profesional III (Professional Practice III), which corresponds to the Bachelor's Degree of Social Work from the National University of Rosario. This work is also based on the theoretical material selected from different seminars on supervision acting as a reflection strategy and regarding professional care as well. Its aim is to highlight some relevant aspects in order to conceptualize and put supervision into practice as part of professional training. Supervision has to be considered as an essential tool for the link between theory and practice within the interventions. Academic supervision is established in a place of critical thinking and care that is key in the path to social intervention. Institutional, relational and personal matters influence and comprise the supervision space, giving it meaning. The relationship established between the supervised person and the supervisor, his or her stance towards said relationship and the techniques at play are the cornerstones to achieve a place based on supervision, where the concept “learning how to

learn” can take place.

**KEYWORDS:** Academic Supervision; Supervising teacher; Institutional matters; Relational matters; Personal matters.

## 1 | INTRODUCCIÓN

Los nuevos contextos de realidad nos obligan hoy a reeditar viejas- nuevas discusiones en torno a nuestro andar profesional inmersos en los aconteceres barriales, institucionales, locales, nacionales. Nuevos contextos de incertidumbres que producen inseguridades, temores y desesperanzas atraviesan las historias materiales y subjetivas de la población con la cual trabajamos y las nuestras propias. Condiciones de trabajo, violencias urbanas y relacionales, precariedades, des-subjetivaciones, desencantos; interpelan nuestra profesión y las herramientas que ponemos en juego en la formación de los futuros profesionales del Trabajo Social. Hoy, más que nunca, toman valor la narrativa, el pensamiento crítico, la construcción de ciudadanía, la promoción del tomar parte en la construcción de realidad.

Esta reflexión, sobre la supervisión como estrategia pedagógica, se ancla a partir del material reseñado en una experiencia de supervisión académica en el marco de la materia Práctica Profesional III correspondiente a la Lic. en Trabajo Social de la UNR y del material teórico seleccionado en distintos Seminarios realizados en torno a la supervisión como estrategia reflexiva y de cuidado de los profesionales. Pretende destacar elementos relevantes para la conceptualización y práctica de la supervisión en el marco de la formación profesional, entendiendola como herramienta necesaria para el enlace teórico- práctico de la experiencia interventiva. La supervisión académica se constituye en un espacio de reflexión crítica y de cuidado indispensable en el camino de la intervención social. La dimensión institucional, las relaciones, lo personal, atraviesan y constituyen el espacio de la supervisión dotándolo de sentido. La relación que se entabla entre el supervisado y el supervisor, los posicionamientos del mismo en esa relación y las técnicas puestas en juego, son pilares para lograr de la supervisión un espacio donde acontezca “el aprender a aprender”. Esta actitud permanente sería una herramienta privilegiada para lograr un proceso de mejoramiento continuo de los procesos de intervención y un camino en la búsqueda de construcción de mayores niveles de autonomía del estudiante, teniendo como horizonte su futuro desempeño profesional.

## 2 | LA SUPERVISIÓN COMO ESTRATEGIA PEDAGÓGICA

Como mencioné anteriormente, este trabajo asume el desafío de reflexionar sobre un particular ejercicio de la supervisión: el espacio de supervisión enmarcado en el proceso formativo de los estudiantes de la Lic en Trabajo Social. Asumo este desafío a sabiendas que, éste, es un campo que requiere de la profundización de su reflexión y de

su ejercicio. Más aún cuando, en nuestro ámbito, la supervisión profesional es incipiente como práctica del colectivo profesional. Esto torna aún más relevante que los futuros profesionales puedan entender y vincularse a su hacer profesional desde una perspectiva crítica, reflexiva, dinámica y plena de una actitud de disposición al crecimiento permanente, donde el diálogo entre el hacer, la teoría y la subjetividad se encuentren en permanente retroalimentación, en pos de procesos de emancipación personales, grupales y societarios.

En los objetivos de la Cátedra Práctica Profesional III (correspondiente al quinto año de la Lic. en Trabajo Social) de la cual soy parte, la supervisión es descripta como un espacio privilegiado de aprendizaje y encuentro entre el estudiante y el docente, en el cual se propicia la reflexión, una actitud de interpelación y vigilancia de los propios procedimientos y de la coherencia entre los posicionamientos enunciados y las acciones propuestas y desarrolladas, a la luz de la teoría.

El proceso de supervisión, dentro de la propuesta de la cátedra, se centra en la reflexión en torno a las actividades realizadas por los estudiantes en territorio y al análisis de las mismas, en diálogo con los conceptos teóricos trabajados en los espacios áulicos, la recuperación de las lecturas realizadas durante todos los años de la formación y a la producción escrita de este proceso.

El encuentro de supervisión es quincenal, ya que semanalmente se intercalan espacios áulicos y encuentros de supervisión.

Se intenta que los espacios de supervisión sean grupales, ya que, consideramos que éste permite el intercambio, la reflexión enriquecida por el compañero, por su experiencia y manera de entender el proceso de intervención. Grupales en cuanto de grupo, ya que cada uno de ellos se referencia a un espacio de práctica institucional particular. Por lo tanto, todos los actores del grupo están implicados en el mismo proceso de intervención.

A diferencia de los dispositivos planteados en torno a procesos de trabajo de supervisión profesional solicitados (ya sea por las instituciones contratantes, o por trabajadores), en este caso, la propuesta surge como herramienta pedagógica desde la cátedra. Los estudiantes “no tienen opción”; es parte de su formación y deben cumplir con ella, al igual que con la presencia en los espacios áulicos y con la carga horaria en territorio propuesta desde el programa de formación. Esta obligatoriedad signa la relación, pero a mi entender no la sobredetermina.

Requerirá un esfuerzo del docente supervisor lograr el reconocimiento por parte de los estudiantes de la utilidad de contar con este espacio particularizado de reflexión crítica sobre su espacio de práctica profesional, sobre su accionar, sobre el entorno institucional y sobre lo que la intervención y el contacto con los sujetos y con las políticas les provoca en sus sentires. Como también reconocer la necesidad de su protagonismo para llenarlo de sentido.

Llevo adelante espacios de supervisión a estudiantes desde hace quince años, puedo decir que a lo largo de estos años siempre en la evaluación final del proceso, los

estudiantes destacan la importancia de haber contado con el espacio de supervisión como herramienta que les permitió reflexionar, crecer profesionalmente, interpelarse, posicionarse y sentirse contenidos, escuchados y cuidados.

En relación al abordaje de la supervisión grupal acuerdo con las consideraciones de Carmina Puig Cruells:

[...] la tarea de supervisar se basa en las experiencias vividas por los miembros del grupo y en el marco de la supervisión se garantiza un marco de trabajo que favorezca la exploración, el análisis, la búsqueda de sentido y la reflexión crítica. Se basa en la comprensión colectiva del grupo y su capacidad de desarrollarla. ( Puig Cruells, 2009: 121)

La tarea de reflexión sobre lo actuado se complementa con sugerencias de lectura a los estudiantes de acuerdo al devenir del proceso grupal y de intervención.

Acuerdo con la definición de supervisión sostenida por la autora antes citada, donde se la entiende como:

[...]un proceso que puede desarrollarse tanto en el ejercicio profesional como en la formación académica o continuada y que tiene como objetivo revisar el quehacer profesional y los sentimientos que acompañan la actividad, así como contrastar los marcos teóricos y conceptuales con la práctica cotidiana” (op. Cit.: 82)

Posicionada desde este lugar destaco los siguientes elementos como indispensables, a mi entender, en el horizonte de la supervisión académica:

- Reflexión en torno a su quehacer en los espacios de prácticas, rescatando el desafío al cual nos enfrentamos los trabajadores de lo social, al enfrentarnos a las complejidades de la realidad abordada,
- Reflexión en relación a lo que éstas complejidades provocan en los sentires propios , de los compañeros y de los demás actores presentes, motivadas ante el dolor y sus manifestaciones en las historias de las personas con las cuales trabajamos
- Las relaciones dentro del grupo y con los demás actores presentes en el espacio de práctica
- La dimensión institucional, sus reglas de juego explícitas e implícitas, los discursos, conflictos, alianzas, demandas de la población y mandatos hacia la profesión
- Lugar de la profesión- y de los estudiantes – en este entramado institucional
- Características del campo de lo social en el cual se inserta la institución y las problemáticas más destacadas del mismo
- Definición de estrategias en función de ese análisis realizado

A la luz de los conceptos propuestos, podría señalar, que el desarrollo de la supervisión debe contar con objetivos técnicos–institucionales a la vez que con objetivos

relacionales. Por supuesto, en determinados momentos del proceso, desarrollando más un aspecto que otro para luego volver al anterior; en diálogo ambos entre sí y con la teoría, como marco sugerente de reflexiones. Para ello es necesario poner en juego las voces de otros actores presentes en el campo, al igual que voces “teórico-conceptuales” que “nos tiren pistas” para pensar nuestros espacios, nuestras estrategias, nuestros devenires e incertidumbres. Estas reflexiones propician una mirada con cierta distancia, en los estudiantes, e incentivan un ejercicio que será fundamental en su vida profesional.

El análisis institucional, las técnicas, las estrategias, los roles, los discursos y las relaciones de los distintos actores del campo, son parte del abordaje en la supervisión, en busca de una nueva mirada de lo aparentemente conocido y sabido. Por lo tanto la inclusión de los siguientes ejes de trabajo resulta relevante para complejizar el análisis:

- la concepción de sujeto propia y de los demás actores,
- las políticas del sector y la agenda pública,
- las demandas a la profesión,
- los derechos en juego de la población, aspecto éste de suma relevancia a promover para el futuro desempeño profesional de los supervisados.

La concepción de sujeto no podría quedar fuera del análisis ya que la misma motiva la opción de una modalidad de intervención e influye en los posicionamientos y estrategias propias y grupales.

Pensar las políticas sociales nos remite a que trabajamos con problemas sociales que impactan en lo microsocioal y en un sistema protecciona al del cual somos parte o al cual podemos facilitar su ingreso.

En este ejercicio es posible palpar como la supervisión se constituye en espacio privilegiado para el ida y vuelta entre lo macro socioal y lo microsocioal. El problema socioal se singulariza en el barrio y se resingulariza en lo personal. En este movimiento, la práctica le hace preguntas al conocimiento.

Es parte del proceso de supervisión trabajar el cierre del mismo y de la práctica en terreno. Por lo cual se dedica un espacio importante para el diseño del cierre de la intervención y del proceso reflexivo. Se propone para el mismo la elaboración por parte del grupo de un proyecto de devolución a la institución en la cual se realizó la práctica profesional. Se direcciona en el sentido que tenga una dimensión estratégica en su concepción, es decir, de acuerdo a los objetivos propuestos, los obstáculos y facilitadores y las relaciones de poder presentes. A partir de lo reflexionado y actuado a lo largo del proceso, con la consigna de dejar un aporte reflexivo y/o documental a la institución. Para ello será necesario recuperar lo realizado, la explicitación de un inicio, un transcurrir fundado y un cierre, cuidando las relaciones y a los sujetos con los cuales se trabajó. Planificando este momento de trabajo sin dejarlo al azar sino como una instancia de intervención reflexiva final.

### 3 | EL DESAFÍO DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ROL DE SUPERVISOR ACADÉMICO

Entiendo que en la construcción del rol del docente supervisor se deben tomar marcos, herramientas y reflexiones de los estudios y experiencias sobre supervisiones a profesionales pero no puede dejar de significarse este ejercicio en la particularidad en que se desarrolla.

Considero que el principal objetivo de la supervisión en el ámbito formativo de la profesión es el *aprender a aprender*, esta actitud permanente sería una herramienta privilegiada para lograr un proceso de mejoramiento permanente de los procesos de intervención y un camino en la búsqueda de construcción de mayores niveles de autonomía del estudiante. Para ello es importante sostener una *actitud de validación de la persona del supervisado*, de su experiencia, de sus saberes, reflexiones, dudas y temores, a partir de este reconocimiento construir las reflexiones que aporten nuevas miradas en pos de mejorar el desempeño. Este encuentro de miradas entre el mundo del supervisado y el del supervisor debe motivar el desarrollo de la propia posición del supervisado, buscando alternativas y *construyendo* estrategias. Al mismo tiempo, esta reflexión compartida sobre la intervención, su marco conceptual y sus consecuencias subjetivas se constituye en un espacio enriquecedor y de crecimiento para el docente supervisor

Otro de los objetivos es *redefinir caminos en la intervención* a partir de analizar el escenario actual y aquellos que podrían surgir a partir de un ejercicio de proyección, para luego optar estratégicamente por una alternativa de acción, siempre sujeta a revisión. Será importante en este punto acompañar al supervisado en la aceptación de las tensiones producidas por nuevos conocimientos y los cambios que estos podrían producir en los ordenamientos establecidos y en la redefinición de estrategias, como en el reacomodamiento de relaciones y representaciones; prestando especial atención a sus sentimientos y actitudes durante este proceso.

En mi experiencia, con los estudiantes, ha sido relevante trabajar acuerdos de funcionamiento, privacidad y sentido del espacio de supervisión. En las producciones escritas en relación a la supervisión se plantea la necesidad de explicitar acuerdos de confidencialidad que den marco y seguridad y promuevan confianza hacia el supervisor y en caso de ser grupal entre los participantes que comparten el espacio.

Al igual que en el ejercicio con profesionales, la relación debe construirse en un clima de confianza, respeto por las experiencias relatadas y por las intervenciones desarrolladas, ya que el objetivo no es evaluar si las mismas fueron correctas o no, sancionando o desarrollando prejuicios o rivalidades, sino trabajar, y así explicitarlo claramente con los estudiantes, sobre su relato de las acciones o sobre el relato de lo relatado por otros que ellos recuperan.

Si bien en la supervisión académica nunca lo explicité como acuerdo de

confidencialidad, en este sentido se han trabajado diversos aspectos y caracterizaciones en cuanto a instituciones y prácticas profesionales que se han planteado como propias de este espacio con fines reflexivos, de ninguna manera enmarcados en la valoración de las prácticas profesionales juzgando si están “bien o mal” sino como disparadores de reflexión. También, se han trabajado acuerdos de cumplimiento de producciones escritas que luego serían tomados como insumos en el próximo encuentro. Hago especial hincapié en que el trabajo en el espacio de supervisión se trabaja con lo que ellos traen al mismo.

En el trabajo con los estudiantes están en juego modos de entender cómo ser trabajador social, como vivirlo y sentirlo. Si bien, no es el tema central, éste atraviesa con su presencia lo trabajado durante el proceso de supervisión.

Entiendo el espacio como una oportunidad de *promover una búsqueda situada y concreta de nuevos conocimientos, de nuevos puntos de partida*; una construcción en base a certezas e interrogantes. En donde valores, saberes, lecturas, acciones, sentimientos, sensaciones, gestos, ideología son parte de un motor de intervenciones.

Es relevante estar dispuestos a la búsqueda conjunta de respuestas, de alternativas, con *interrogantes abiertos*, promoviendo un movimiento en el otro. Esto fue trabajado en los espacios de supervisión académica a través de desglosar y analizar los componentes dinámicos que conforman las situaciones, la textualidad del barrio, de la casa, de las voces de sus habitantes, sus gestos y silencios.

En el proceso de búsqueda conjunta de respuestas fue relevante la utilización de herramientas, indagaciones teóricas y documentales, para intentar trabajar superando el sentido común como único orientador de las intervenciones, haciendo el ejercicio de salir de cómo comprendemos la vida nosotros para entender cómo la comprende el otro.

Entre las particularidades de la supervisión académica podemos mencionar que este espacio se constituye como un lugar propicio para que supervisor y supervisados puedan poner en juego saberes, pensamientos, dudas, reflexiones. Se impulsa que sea un ámbito propicio para incorporar disposiciones y habilidades que permitan superar el sentido común, como obstáculo epistemológico, para construir una forma de pensamiento científico. Objetivando y reflexionando sobre prácticas y discursos y, propiciando el distanciamiento que permita convertir en objeto de la mirada analítica la propia práctica y el propio decir. Es en este espacio, además, donde se logrará, analizando singularidades, la conexión entre los elementos teóricos, metodológicos y operativos. También el lugar para la puesta en escena de conflictos grupales o con la institución. Actúa como una mediación para incentivar la búsqueda de claridad en las posiciones, en la fundamentación de las mismas y en su forma de expresión-comunicación. Se propicia una actitud investigativa a los fines de poder construir argumentaciones que den cuenta de “qué ocurre”, “qué pretendo” y “para qué”. Como también, poder preguntarse sobre con quienes emprenderé el camino, qué posibles obstáculos encontraré, que ocurrió en el andar, qué debemos modificar, cuándo debemos retirarnos.

Resumiendo, en esta particularidad de supervisión existe un aspecto de *guía en la experiencia y de trasmisión de saberes*. Esto es esperado y solicitado por los estudiantes. Esperan encontrar un profesional en quien reconocer trayectoria en la reflexión del hacer profesional y un lugar donde “poder decir lo que no puedo decir en otro lugar”, lo cual provoca alivio y acontecimiento.

Al reflexionar sobre mi rol de docente supervisora, a la luz de lo trabajado, rescato en forma especial aquello que tiene que ver con el *establecimiento de un vínculo* con los supervisados. En mi experiencia éste ha sido un aspecto sumamente relevante y facilitador de procesos. La confianza, la contención de dudas, temores, enojos, satisfacciones fueron puntapiés indispensables para promover miradas sobre lo vivido y trabajado, promoviendo profesionalidad. Tomo a continuación este párrafo de la tesis antes citada de Carmina Puig Cruells pues la considero muy ilustrativa de lo que he vivenciado en mi práctica como supervisora:

[...]acerca de la relación en la supervisión quiero destacar algunos aspectos: es creadora de un vínculo entre el supervisado y el supervisor; es un medio para la comprensión de los problemas, comportamientos y sentimientos; constituye un marco idóneo para el proceso de reflexión y supervisión; posibilita apoyo personal, motivación, estímulo y seguridad; permite ofrecer ayuda a partir de la propia relación establecida; no necesita recursos externos a ella; ofrece un proceso de intercambio comunicativo; y es un recurso interpersonal de gran alcance para el supervisor”. (op. Cit.:134)

Es importante recalcar que los encuentros de supervisión son propuestos fuera del territorio de intervención, esto permite no estar investido de las tramas locales. Al supervisor le permite una distancia que le brinda mayor objetividad en la escucha del relato y por otro lado a los supervisados les permite estar más relajados y no sentirse observados o evaluados por los actores involucrados en la intervención. A este marco se suma la claridad sobre en qué horarios, qué tiempos de duración y modalidad de trabajo se llevará adelante. Complementa este compromiso que el encuentro se concrete en tiempo y forma.

Es relevante tener presente como supervisor la *narrativa expuesta*, donde se juega como es comprendido y explicado por quien relata su accionar y el acontecer. Será importante acompañar el decir de los supervisados con *flexibilidad y apertura en la escucha* a sus planteos, maneras de entender las situaciones y sus propuestas en el análisis de las distintas situaciones planteadas. Entiendo la escucha no sólo como un oír, sino como contextualizar el relato en contenidos de tiempo y espacio.

Un aspecto importante a sumar a la mirada de los estudiantes es el necesario trabajo con otros, colegas, otros profesionales y demás actores presentes en el campo de intervención. La *interdisciplina como herramienta* de abordaje de lo complejo se convierte en un elemento más en el cuidado de quienes intervenimos en los social, a través de compartir reflexiones, responsabilidades, objetivos ,dudas y desafíos. *La intersectorialidad* como el trabajo en red suma a esta concepción la dimensión organizacional de nuestra

práctica profesional.

En este arduo y complejo proceso de relaciones, reflexiones, tomas de posición y puesta en escena de sentires se configura el objetivo del aprender a aprender. Esto, a partir de redefinir caminos en la intervención, analizando el escenario actual y aquellos que podrían surgir a partir de un ejercicio de proyección, para luego optar estratégicamente por una alternativa de acción, siempre sujeta a revisión.

Es ésta tarea, la de la supervisión, un gran desafío a la creación, a la invención, donde es necesario un permanente esfuerzo de atención y de visualización. Escuchar, interpretar, preguntar, interpelar, traer presente conceptos, ejemplos, definiciones, todo ello en danza y en fina combinación, aceptando al otro, diferente, en otro momento de la vida personal y profesional, descubriendo caminos, preguntando. Es un estar, sabiendo hacia donde queremos guiar en la formación pero a la expectativa de no saber que “vendrá” en cada supervisión. En nuestro trabajo debemos aprender a tolerar y trabajar en la ambigüedad y la incertidumbre. En el trabajo de supervisión esto está presente en cada encuentro. Requiere de flexibilidad, apertura de pensamiento, tolerancia y actitud de aprendizaje permanente por parte de los supervisores.

Nuevamente tomo una cita de la tesis doctoral, que me resulta una guía significativa en mi labor cotidiana de docente supervisora:

[...]Escuchar activamente y esperar, no imponer limitaciones ni excesiva direccionalidad, respetar el manejo del encuentro y del tiempo que hacen los supervisados, tomar en serio los sentimientos, los mitos y las fantasías de los supervisados aproximarse a su mundo cultural, obviamente sin compartirlo". (op. Cit.: 129)

En mi experiencia de supervisora utilizo diversas técnicas en las cuales, la información y el relato escrito u oral están muy presentes. Ocurre, a veces, que es necesario motivar las palabras, la expresión clara de las ideas o bien enriquecer alternativas. Para ello propongo escuchar el relato de compañeros de otros centros de práctica, de campos similares o distintos, pero con similitudes en grupos etéreos o en tipo de instituciones. También se propician procesos acotados de investigación en terreno a partir de encuestas o entrevistas que permitan profundizar el análisis, sistematizar información y pensar propuestas de estrategias. Es un desafío acompañar al estudiante en la selección de lo significativo, en la clarificación de los objetivos, estimulando la confianza en sí mismo y la construcción de su propio criterio de intervención, en diálogo con los demás actores del campo en el cual interviene. Los temores y expectativas juegan un rol importante en este proceso de descubrimiento, en donde debemos acompañar escuchando, promoviendo y seleccionando información tanto personal como contextual.

Como mencioné anteriormente, trabajo con los estudiantes la importancia de su relato como insumo para la existencia de la supervisión. Promover la narrativa de sus experiencias les permite tomar distancia y poder pensar los obstáculos como descripciones

y no como culpas o cargas personales de los distintos actores. Les permite separar las personas de los sucesos y facilita para el supervisor introducir elementos del contexto, de la totalidad y conceptualizaciones que permitan construir nuevas miradas. Pensar las situaciones les permite pensarse a sí mismos en esa dinámica y redefinirse en la búsqueda de qué pretenden lograr, qué pueden concretizar y qué desean como estudiantes y como futuros profesionales de lo social. En este punto, trabajar desde pasar de lo específico a lo general, adoptar un pensamiento narrativo y disponer de un esquema de relato son elementos clarificadores de posiciones y pensamientos.

Mi trabajo como supervisora me interpela permanentemente en mi trabajo como trabajadora social ya que, a la luz de lo trabajado teóricamente y en los procesos de supervisión con los estudiantes, pongo en juego mi ser profesional, mis posicionamientos y realizo una autocrítica de mi desempeño. Esto me facilita un ejercicio de vigilancia de mi propio actuar.

El tránsito por la experiencia de supervisar me deja una sensación similar a lo que nos ocurre cuando nos vamos de viaje a otra ciudad o a otro país y el conocimiento del otro, con sus características, sus modos de vivir, de pensar y de entender, nos permiten por su sola existencia conocernos más a nosotros mismos, reconocernos como parte de un todo con similitudes y diferencias y, así, volver renovados, sabiendo un poco más quienes somos, con quienes caminamos y que queremos para ese andar y para el futuro.

Constituirse como docente supervisor es un camino apasionante y un desafío continuo y cotidiano que se construye con otros, aprendiendo, interpelándose en el accionar profesional y docente. Asumiendo el desafío de contribuir a la promoción de pensamiento crítico, de la construcción de una realidad social promotora de ciudadanía y de mayores niveles de profesionalidad en la intervención.

## REFERENCIAS

CARBALLEDA, Alfredo. **“Escuchar Las Prácticas, la supervisión como proceso de análisis de la Intervención en lo social”**. Buenos Aires. Editorial Espacio, 2017

PUIG CRUELLS, Carmina. **“La supervisión en la acción social. Una oportunidad para el bienestar de los profesionales”**. Tarragona. Publicaciones Urv, 2015

PUIG CRUELLS, Carmina. **“La Supervisión de la Intervención Social. Profesionales cuidados, para poder cuidar”**. Tesis doctoral .Tarragona 2009(consultado noviembre 13 de 2012). Página actualizada a noviembre 2020 Disponible en: <http://https://www.tesisenred.net/handle/10803/8438>

PUIG CRUELLS, Carmina **“El rol docente del tutor de prácticas y el acontecimiento al estudiante”** (2004). Página actualizada a noviembre 2020, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=860559>

Programa Practica Profesional III, Lic en trabajo Social UNR 2014. Página actualizada a noviembre 2020 disponible en: <https://fcpolit.unr.edu.ar/course/practica-profesional-iii/>

## O DIREITO A EDUCAÇÃO E SUA RELAÇÃO COM O SERVIÇO SOCIAL NA EDUCAÇÃO

*Data de aceite: 01/03/2022*

### **Débora Santos Melo**

Bacharel em Serviço Social na Escola de  
Serviço Social - ESSUCSAI Universidade  
Católica do Salvador  
<http://www.deborameloss.blogspot.com>

**RESUMO:** Este artigo tem como objetivo apresentar um estudo a cerca do direito à educação, bem como, a ação do Serviço Social na Educação. Evidencia os limites e possibilidades existentes nesta relação na qual o Serviço Social no âmbito escolar apresenta-se como um instrumento de fomentação, capaz de problematizar e socializar o conhecimento acerca da realidade cultural, econômica, política e social imersa no cotidiano escolar. Nesse sentido, possibilita a compreensão de questões relevantes à política educacional, convidando os atores sociais envolvidos nesse processo, a refletir acerca de proposições de ações, avaliações e formulações de políticas públicas, bem como, a fomentação do exercício do controle social exercido de forma que venha a contemplar de fato os educandos e familiares vistos como cidadãos portadores de direitos e deveres protagonistas de sua transformação social. Destarte, é salutar ressaltar que a perspectiva ora adotada, nos remete a compreender que o Serviço Social no campo da educação nos impõe a tarefa de construir uma intervenção qualificada enquanto profissionais com a função pedagógica que remete a compreender a educação como

uma política social que tem a função de garantir direitos sociais norteado por um dos princípios fundamentais do seu Código de Ética Profissional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cidadania; Direitos; Educação; Serviço Social.

### **INTRODUÇÃO**

Durante o processo de estágio supervisionado realizado em uma determinada instituição de ensino na cidade de Salvador Bahia, pudemos observar que a situação dos educandos de baixa renda desta instituição se agrava devido à sociedade desigual, cujas políticas sociais são excludentes à medida que não dão suporte necessário para o resgate do cidadão como sujeito de direito. Diante dessa problemática, inquietou-me a situação desses educandos instiga a compreender a importância do Serviço Social nesse processo.

As diversas situações apresentadas permitiram-me questionar e buscar conhecer a realidade socioeconômica e cultural desses educandos e suas famílias. As informações apresentadas por esses, possibilitou-nos a pesquisar, analisar e problematizar a cerca da importância do Serviço Social na educação como instrumento na efetivação e garantia dos direitos sociais aqui expressos no acesso a educação e permanência na escola.

Partindo do pressuposto de que a educação não é mercadoria, mas, sim direito

constitucional cujas características principais são a gratuidade, qualidade e acessibilidade material (igualdade de oportunidade), este também é direito do cidadão e dever do Estado.

A educação é o principal mecanismo de formação do sujeito para o exercício da cidadania, respeito à cultura, costume, religião e diferenças. É a chave para o desenvolvimento pessoal, social e profissional do ser humano, e especialmente, como define as legislações federais responsabilidade de todos (Estado, sociedade e família).

Possibilitar o acesso à educação conhecer as demandas sociais das famílias dos educandos significa proporcionar maior qualidade no processo de ensino e aprendizagem, valorizando a importância do acompanhamento e inserção do profissional de Serviço Social numa intervenção multidisciplinar buscando construir uma atuação qualificada e comprometida com a garantia do direito a educação norteada pelo Projeto- Ético- Político profissional.

## **O ESTADO ENQUANTO AGENTE PROMOTOR DE DIREITOS**

No âmbito do marxismo contemporâneo vem se desenvolvendo uma ampliação do conceito de Estado ficando superada a concepção que o coloca como mero comitê da burguesia, enquanto ganha espaço àquela que o vê como realidade contraditória em que se condensam as lutas sociais e políticas que ocorrem na sociedade. O Estado passa a ser concebido não mais como simples instrumento nas mãos de uma classe, mas é ele considerado acima das classes – espaço contraditório moldado pela própria luta de classes.

O Estado ao desempenhar suas funções privilegiando os interesses do processo de acumulação excludente, ele não se coloca exclusivamente em defesa dos interesses dominantes, mas é permeado pela correlação de forças, tendendo a ceder e incorporar alguns interesses dos grupos dominantes.

O Estado não é um bloco monolítico homogêneo; mas ele é uma condensação de forças antagônicas em luta, configurando-se como uma expressão das contradições sociais, ou seja, enquanto busca a defesa dos interesses do bloco do poder, também expressa às demandas das classes populares, no confronto da correlação de forças num determinado momento em que à construção de alianças ou de pactos de dominação se fazem necessários para a contenção da crise social econômica.

As políticas sociais são uma das estratégias do estado capitalista para obter o Controle Social e manter a hegemonia da classe dominante, mas tais políticas funcionam também como uma resposta às pressões populares, que trazem à tona a realidade de exploração e miséria da classe trabalhadora.

O Estado é o lugar onde se movimentam as relações sociais dinâmicas e contraditórias. A sua própria contraditoriedade possibilita a articulação das forças populares em direção À conquista dos Direitos Sociais.

Esses direitos têm importância significativa no processo de construção do Estado

de Direito, cuja essência deposita-se no governo de leis e no funcionamento dos poderes que garantem as relações na sociedade. Os princípios do Estado de Direito encontram-se na Constituição Brasileira de 1988, no Título XI, que dispõe sobre os Direitos e Garantias Fundamentais. Eles traduzem-se em normas jurídicas que são estabelecidas em leis ordinárias, cuja efetivação deve se dar por meio das políticas públicas. Entretanto, os parâmetros que definem estas políticas são transitórios, passíveis de modificações e dependem da capacidade de interferência dos sujeitos no sentido de sua consecução, respeitando as premissas dos direitos humanos.

Com a Constituição Federal de 1988 revoga-se a institucionalização do assistencialismo e reconhece-se a política de assistência social, como dever do Estado e direito do cidadão. Essa mesma Carta permitiu a efetivação de políticas públicas, que embora não superem as manifestações da Questão Social, podem contribuir para a sua amenização

O Estado é um campo de batalha, onde a organização popular tem um papel significativo, no sentido de fazer valer os interesses da população, os quais não são ganhos aleatórios, mas conquistas reais, fruto das lutas sociais.

Nesse sentido, o direito da igualdade real passou, então, a impulsionar a reivindicação da universalidade dos direitos sociais, desenvolvendo-se a idéia de Estado [...] como formulador ativo de políticas públicas dirigidas a amplas massas da população. (SIMÕES, 2007, Pg.66)

Assim sendo, a educação formal enquanto um direito social que está vinculado ao direito à cidadania torna-se imprescindível se faz necessária compreender o reconhecimento da importância do direito e da legislação que a expressa e tendo tem visibilidade a partir da fundamentação na soberania popular, para Cury:

[...] a soberania popular possui, como fonte do direito, aquela capacidade de expressar os direitos de uma comunidade. Nesse sentido, a soberania popular, tornando-se ela mesma a origem do poder, impõe-se a si própria uma autoridade na qual se reconhece ao mesmo tempo como sujeito e objeto. (CURY, 2000 p. 568)

A educação, à medida que possibilita um canal de acesso aos bens sociais e à luta política possui um caráter emancipatório ao indivíduo. Destarte, entender a educação como direito humano diz respeito a considerar que as pessoas se diferenciam dos outros seres vivos por conta da habilidade de produzir conhecimento e, por meio dele, transformar, organizar-se e rever valores.

## **O DIREITO A EDUCAÇÃO**

A educação é uma das atividades básicas de todas as sociedades humanas, pois a sobrevivência de qualquer sociedade depende da transmissão de sua herança cultural aos jovens.

A história da educação no contexto social do Brasil iniciou-se em 1549 com a chegada dos europeus que traziam em sua tripulação os primeiros padres jesuítas.

Estes, dentre outras atribuições, teriam a missão de catequizar os povos indígenas aqui encontrados, inaugurando uma fase que haveria de deixar marcas profundas na cultura e civilização brasileira.<sup>1</sup> Não obstante, é preciso lutar para acabar com as desigualdades que perduram e que são tradicionalmente marcadas pela negação da alteridade, buscando apagar as diferenças, suprimindo a existência do outro.

Não se pretende aqui discutir a história da educação, mas, analisar a educação em seu processo evolutivo. Para tal será tomado como base à idéia da equidade social. Sob este enfoque é que o Brasil é reconhecido como um dos países mais desiguais do mundo. A diferença entre os mais pobres e os mais ricos caracteriza uma desigualdade que perdura desde a chegada dos europeus e que reflete diretamente na história do Brasil. Na história educacional brasileira, destaca-se o processo de construção da exclusão e marginalização das populações afro-descendentes e indígenas (não apenas no espaço escolar).

O direito à educação como um direito expresso e declarado em Lei é recente e remonta ao final do século XIX e início do século XX. Ele é um produto dos processos sociais levados adiante pelos segmentos de trabalhadores que viram nele um meio de conquistar direitos e uma inserção social mais humana.

A esse respeito à Declaração Universal dos Direitos Humanos 1948 mais especificamente em relação à educação, explicita que:

Toda a pessoa tem o direito á educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental [...]O acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito. (BRASIL, 1948, DUDH, Art. 26º)

Nesse sentido o Art. 205 capítulo III da Constituição Federal corrobora com a declaração acima:

A educação, direito de todas as pessoas e dever do estado e da família, será 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. (BRASIL, Art. 205, 1988)

A norma legal é expressa em relação ao direito de todo cidadão de ter acesso a um sistema educacional que tenha qualidade e eficiência de forma gratuita e laica.

Nesse sentido, entende-se que o principal objetivo da educação é melhorar a vida das pessoas, e não gerar lucros. Por isso a educação deve ser vista como direito humano. Nesse aspecto a educação significa desenvolver todas as habilidades e potencialidades humanas, entre elas o valor social do trabalho, que não se reduz ao mercado. (Graciano, 2005)

No final do século XX, o direito, ao acesso e permanência na escola tem sido

<sup>1</sup> Movidos por um intenso sentimento religioso e fé cristã durante mais de 200 anos os jesuítas foram praticamente os únicos educadores do Brasil.

garantido reiteradamente nos aportes legais da nação brasileira.<sup>2</sup> Estes têm em comum o compromisso com a formação do sujeito para o exercício da cidadania, preparação para o mundo do trabalho participação na sociedade.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação 1996 traz em seu art. 1º as dimensões da educação na vida do indivíduo:

A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. (LDB, 1996. Art. 1º)

Vista enquanto direito social, a educação desenha uma proposta de garantia ao direito e a exigência de implementação de políticas públicas para uma educação de qualidade, equânime e de caráter universal.

Neste sentido observa-se um interesse por parte do Estado ao priorizar a Educação no Brasil. Em 2001 o então presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº. 10.172, que dispõe sobre a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) definindo os mecanismos necessários para sua execução. Com o objetivo de orientar todas as atividades destinadas ao sistema educacional abrangente, o PNE está assentado na premissa de que a educação enquanto direito de todos previsto na Constituição Federal, é vista como fator de desenvolvimento social e econômico do país bem como, instrumento de combate à pobreza e de inclusão social.

O Brasil está avançando com relação à educação formal. Hoje, o ensino fundamental está chegando à universalização, ou seja, quase todas as crianças em idade escolar estão matriculadas na escola, segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2005). Contudo, sabemos que nossas escolas têm enormes problemas com relação à baixa qualidade ora de ordem material (condição de trabalho e salário dos professores, infra-estrutura, dentre outros) ora de ordem social (equipe pedagógica despreparada para acolher o cidadão de acordo com sua realidade sócio-histórica e exercer o respeito à diversidade nas escolas).

Nesse sentido a Constituição Federal de 1988 revela-se como a maior expressão da conquista social pelos direitos sociais. À medida que o país se desenvolve é necessária uma maior preocupação com a educação. Esta passou a se configurar como premissa principal para o almejado desenvolvimento econômico e social.

A educação que se quer emancipadora não se restringe à educação escolarizada, organizada sob a forma de política pública, mas não se constrói a despeito dela, visto que sob as condições de vida da sociedade capitalista é ela que encerra a dimensão pública que mediatiza, de forma institucional e contraditória, o direito ao acesso aos bens e equipamentos culturais de nosso tempo. Por essa razão a educação escolarizada ao passo que se constitui em expressão da dominação e controle do capital é ao mesmo tempo objeto

---

2 Leia-se aportes legais: Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Base da Educação de 1996, Diretrizes Curriculares do Ministério da Educação 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

das lutas das classes subalternas pela sua emancipação política. (ALMEIDA, 2003)

A luta por conquista dos direitos individuais e de liberdade desenvolveu sua primeira concepção nos séculos XVII e XVIII como provam os documentos dessa época: Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (Revolução Francesa) e a Declaração dos Direitos do Estado da Virgínia (Independência dos EUA).<sup>3</sup>

A concepção de direitos sociais, de acordo com Simões (2007), respalda-se na instituição da social democracia e do Estado de Bem Estar Social, no bojo da grande crise capitalista e no acirramento da luta de classe. Refletindo com o autor, percebe-se que os conceitos de liberdade e de igualdade passaram a ser questionados em decorrência da divisão sócio técnica do trabalho, posto que, havia uma distância exorbitante entre a declaração dos princípios igualitários e os direitos reais.

A segunda metade do século XX constitui a terceira concepção dos direitos, através do fortalecimento e da universalização dos princípios democráticos de governo, expressados por meio de movimentos sociais pelo fim dos crimes contra a humanidade, pelo direito à paz, pela autodeterminação dos povos, e por um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. Legitimando, dessa forma, os direitos coletivos.

## SERVIÇO SOCIAL E O DIREITO A EDUCAÇÃO

O Serviço Social tem sua origem no bloco da Igreja Católica e nos seus princípios de ação caritativa. O mesmo surgiu no Brasil por ocasião do processo de industrialização na década de 30. Tal processo trouxe maior desenvolvimento econômico e fez emergir as primeiras preocupações diante das demandas apontadas pela classe operária.

Com o processo de industrialização e a concentração urbana, que se constituía como um país essencialmente agrícola, O Brasil passou a ser um país em pleno processo industrial. Diante do processo de acumulação capitalista o Brasil, centra-se no mercado de trabalho, na consolidação do pólo industrial e na vinculação da economia ao mercado mundial. Assim surge a profissão de Serviço Social nesse contexto socioeconômico, como fruto da iniciativa particular de vários grupos da classe dominante, que tinha na Igreja Católica sua porta voz.

Em sua origem o Serviço Social é uma profissão norteada por princípios e valores humanistas que ao longo da história foram configuradas e recriadas no âmbito das relações entre o Estado e sociedade. Nesse contexto de acordo com Barroco, (2005) o Serviço Social vincula-se às demandas sócio históricas que incidem sobre o enfrentamento das seqüelas da questão social, por parte do estado e das classes dominantes no contexto do capitalismo monopolista.

<sup>3</sup> A concepção dos direitos foi formulada em meandros das lutas da classe trabalhadora durante o século XIX e XX, contra a depredação das relações e condições de trabalho. Denominados direitos sociais, em detrimento do desenvolvimento e expansão do capitalismo industrial.

A relação escola–sociedade não se define politicamente nas repartições públicas de governo, mas na difícil tarefa de apropriação, no cotidiano das práticas escolares, das conflituosas forças sócio-culturais nas quais está inserida.

A escola na história da educação brasileira tem se caracterizado como um instrumento para o uso social de uma ordem de representações determinada, ou seja, para manutenção do *Status quo*.

Estudos dedicados à problemática das possíveis causas do baixo desempenho escolar afirmam que atualmente já não são atribuídas somente aos educandos ou a fatores extra-escolares, como fatores sociais, deficiências de ordem biológica, psicológica, cultural e carências de diversos tipos. Estes fatores sociais se constituem em questões de grande complexidade e que precisam necessariamente de intervenções conjuntas pelos dirigentes governamentais, por diferentes profissionais (equipe interdisciplinar) e pela família, possibilitando conseqüentemente uma ação integrada e que viabilize o tripé da educação: Escola, Família e Educando.

A recorrente demanda do fracasso escolar pode ser atribuída a diversas causas como: deficiência de projetos político-educacionais públicos, deficiência na formação de educadores (inadequação de metodologias e técnicas de avaliação, favorecendo a criação de rótulos e estigmas em educandos que não tiveram sucesso em algumas atividades).

Além da deficiência na avaliação e redirecionamento de projetos pedagógicos nas instituições de ensino, as questões subjetivas, os problemas de ordem afetiva/ emocional, e/ ou de ordem familiar, aliados aos preconceitos e estigmas diante das gritantes diferenças socioeconômicas e culturais entre educandos, contribuem com o fortalecimento desse fracasso escolar.<sup>4</sup>

Outra premissa importante nesse contexto é a ausência do conhecimento por parte da escola sobre o processo de construção do conhecimento, desconsiderando os diferentes níveis de desenvolvimento cognitivo dos educandos.

Assim discutir o papel da escola hoje na sociedade, significa discutir a função social assumida pela educação no atual contexto Vieira (1997). Indica-se também uma reformulação e ou ampliação do conceito de educação, que precisa ser assimilada a partir da perspectiva de sua produção social e do papel que a escola, sociedade e a família assumem nesse contexto.

[...] a função pedagógica do assistente social em suas diversidades é determinada pelos vínculos que a profissão estabelece com as classes sociais e materializa, fundamentalmente por meio dos efeitos da ação profissional na maneira de pensar e agir dos sujeitos envolvidos nos processos da prática. (ABREU, 2002, p. 17)

A função pedagógica do assistente social remete compreender a educação como uma política social que tem a função de garantir direitos sociais.

<sup>4</sup> Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA em seu Cap. IV assinala que é direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Mudanças estruturais no cenário social e econômico no qual a sociedade brasileira está inserida contribuem para que sejam adotadas novas formas e conotações no que tange aos conceitos, valores sociais e paradigmas a serem repensados ao que dizem respeito, à ordem social.

Ao se discutir a função pedagógica do Serviço Social não se pode alijar a família no processo de desenvolvimento escolar das crianças e adolescentes. Isto porque, na medida em que o contexto familiar apresenta-se como forte elemento que pode interferir no desempenho escolar dos educandos, o assistente social entende que a família deve ser contextualizada e compreendida em suas novas configurações na contemporaneidade. Seu trabalho nesta trama deverá agir sobre o estímulo e interação entre a família e o cotidiano escolar com vistas à compreensão não só dos conflitos intra-familiares, mas, especialmente, os aspectos econômicos, sociais e culturais levando em consideração a historicidade, tempo e espaço dessa família.

Toda intervenção profissional, deve-se considerar a dimensão pedagógica do Serviço Social, isto porque, a ação profissional ao ser articulada com o Projeto-Ético-Político profissional deve ser pautada em uma prática reflexiva com caráter investigativo e comprometida com uma determinada classe social, conforme aponta Netto.

O Serviço Social é uma profissão que tem características singulares. Ela não atua sobre uma única necessidade humana [...] nem tampouco se destina a todos os homens de uma sociedade, sem distinção de renda ou classe. Sua especificidade está no fato de atuar sobre todas as necessidades humanas de uma dada classe social, ou seja, aquela formada pelos grupos subalternos, pauperizados ou excluídos dos bens, serviços e riquezas, dessa mesma sociedade. (NETTO, 1996)

Como resposta à Questão Social que se manifesta no cotidiano dos segmentos mais pauperizados, aqui particularmente representado pelo segmento educacional, da classe dominada é que o Serviço Social adentra nas escolas para atuar no enfrentamento não apenas da evasão escolar, mas, intervindo na pedagogia da participação, norteado por uma visão emancipatória colaborando assim, para o movimento de construção de uma pedagogia da autonomia pelas classes subalternas<sup>5</sup>.

Nesta perspectiva é que a inserção do Serviço Social na escola remete a compreender a política educacional como uma das expressões da questão social no Brasil.

A política educacional é, assim, expressão da própria questão social na medida em que representa o resultado das lutas sociais travadas pelo reconhecimento da educação pública como direito social. (ALMEIDA *in*: Organização de Experiências em Serviço Social, Trabalho e Educação da UCB)

A identificação e diagnósticos dos elementos que compõe o quadro da configuração

---

<sup>5</sup> A pedagogia da participação aqui entendida pauta-se numa visão emancipatória colaborando para o movimento de construção de uma pedagogia da autonomia pelas classes subalternas. Levando-se em consideração a função educativa do profissional de Serviço Social e o caráter educativo da profissão.

da evasão escolar exigem que o profissional de Serviço Social que atuar no âmbito educacional esteja atento capaz de realizar ações interventivas precisas que respondam às necessidades não só pontuais, mas, também preventivas dentre outras atribuições técnicas de acordo com o Parecer Jurídico nº. 23/00 Conselho Federal de Serviço Social<sup>6</sup>. As resoluções do CFESS (2001), afirma que a contribuição do Serviço Social na educação consiste em identificar os fatores sociais, culturais e econômicos que determinam os processos que mais atingem o campo educacional no atual contexto, tais como: evasão escolar, o baixo rendimento escolar, atitudes e comportamentos agressivos e de risco, etc.

## CONCLUSÃO

A educação é elemento fundamental para a vida em sociedade, não é possível refazer este país, democratizá-lo, humanizá-lo, sem pensar em uma política de educação capaz de responder as demandas apresentadas no cotidiano dos atores envolvidos nesse contexto principalmente, os educandos.

Na construção deste trabalho tentou-se compreender como o Serviço Social na Educação apresenta-se como um instrumento de fomentação capaz de fortalecer o processo educacional dos educandos de baixa renda na perspectiva de garantia e efetivação dos direitos sociais bem como, na potencialização do reconhecimento desses educandos enquanto sujeitos de direitos. Nesse sentido, entendemos que a educação não pode ser vista apenas como um processo de ensino e aprendizado, pois, as demandas apresentadas no cotidiano escolar como; pobreza, conflitos intrafamiliares, vulnerabilidade social dentre outros, requer a atuação de profissionais preparados e capacitados teórico e metodologicamente para atuar no sentido de responder às diversas demandas apresentadas no bojo do âmbito escolar.

## REFERÊNCIAS

**ALMEIDA**, Ney Luis Teixeira. O Serviço Social na Educação: novas perspectivas sociais. Paper exposto no Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais, maio de 2007 BH;

\_\_\_\_\_, Ney Luís Teixeira, Revista Inscrita ano III julho 2000;

**BARROCO**, Ética e **Serviço Social**, MARIA LUCIA SILVA, editora Cortez, **2005**;

**BRASIL**. Constituição Federal. Brasil, 1988;

\_\_\_\_\_. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº. 8069 13 de julho de 1990;

---

<sup>6</sup> A elaboração desse parecer foi solicitada pelo Conselho Federal de Serviço Social com o intuito de subsidiar as discussões da própria entidade quanto às estratégias e ações a serem adotadas em relação à apresentação e tramitação de Projeto de Lei que versam sobre a inserção do Serviço Social na Educação, bem como, as competências e atribuições desse profissional no âmbito educacional.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei de Diretrizes de Base da Educação Nacional. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasil, 1993;

**CARVALHO**, Maria do Carmo Brant de (org.) a família Contemporânea em debate. 7ª ed. São Paulo: EDUC, Cortez, 2003;

**CFESS**, Conselho Federal de Serviço Social. Documentário da pesquisa por Grupo de estudo sobre Serviço Social na Educação, 2001;

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Serviço Social. Código de Ética do Assistente Social. Lei n.º 8662, de 13 de março de 1993;

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Serviço Social. Parecer Jurídico. n.º. 23/00 de 22 de outubro de 2000;

**IAMAMOTO**, Marilda Vilela; **CARVALHO**, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social** no Brasil;

**MELO** Débora Santos. O Serviço Social como Instrumento no Fortalecimento dos Elos no Processo de Ensino e Aprendizagem. Paper apresentado na XI SEMOC – Semana de Mobilização Científica – Universidade Católica do Salvador; Salvador Out./08 e no XI ENPESS – Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, São Luís – Ma Dez/08;

**NETTO**, José Paulo. Capitalismo Monopolista e **Serviço Social In Serviço Social** e Sociedade 51 (XVII), São Paulo, Cortez, 1996;

**SIMÕES**, Carlos. Curso de Direito em Serviço Social. São Paulo – Ed. Cortez, Pg.66, 2007.

## EMPREGABILIDADE E ENSINO SUPERIOR: O ESTUDO DE CASO DO MESTRADO EM GESTÃO E DIREÇÃO HOTELEIRA - ESTM

*Data de aceite: 01/03/2022*

**Ana Sofia Viana**

Polytechnic Institute of Leiria, CiTUR

**Sónia Pais**

Polytechnic Institute of Leiria, CiTUR

**Ana Elisa Sousa**

Polytechnic Institute of Leiria, CiTUR

**Michael Schon**

Polytechnic Institute of Leiria, CiTUR

**RESUMO:** Empregabilidade é uma meta para todos aqueles que fazem um mestrado ou outro curso superior. No entanto, mais importante do que conseguir um bom emprego é encontrar o emprego para o qual os estudantes foram preparados durante os estudos e permitir-lhes alcançar a carreira que desejam/ambicionam. Neste sentido, o mestrado em Gestão e Direção Hoteleira da Escola Superior de Turismo e Tecnologia do Mar (ESTM) do Politécnico de Leiria foi projetado para permitir que os estudantes desenvolvessem competências organizacionais das muitas responsabilidades operacionais necessárias para gerir um hotel e que estão ligadas a conceitos práticos da tomada de decisões de gestão. Para preparar melhor os estudantes para o que o mercado de trabalho precisa e os empregadores desejam, é importante entender como o mercado de trabalho recebeu os estudantes após a graduação e se os empregadores reconheceram essas qualificações. Portanto, o objetivo deste estudo

foi saber onde estão os mestres e o que estão a fazer no mercado de trabalho após o término deste mestrado, se sentem que a graduação foi importante e se lhes deu alguma vantagem no alcance de melhores posições de trabalho. Foi aplicado um método quantitativo a este estudo através da realização de um questionário a 19 mestres em Gestão e Direção Hoteleira. Os resultados mostraram que apesar do esforço das instituições de ensino superior procurarem, através dos mestrados, dar maiores competências aos futuros recursos humanos das organizações, a maioria das organizações ainda não reconhece nem valoriza muito estas formações.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ensino Superior, Mestrado, Empregabilidade, Recursos Humanos.

**ABSTRACT:** Employability is a goal for all those who are pursuing a master's degree or other higher education. However, more important than getting a good job is finding the job for which students were prepared during their studies and allowing them to achieve the career they want/aim for. In this sense, the Masters in Hotel Management and Management at the Escola Superior de Turismo e Tecnologia do Mar (ESTM) of the Polytechnic of Leiria was designed to allow students to develop organizational skills of the many operational responsibilities necessary to manage a hotel and which are linked to practical concepts of management decision making. To better prepare students for what the job market needs and employers want, it is important to understand how the job market has welcomed students after graduation and whether employers have recognized these qualifications. Therefore,

the objective of this study was to find out where the masters are and what they are doing in the job market after finishing this master's degree, if they feel that graduation was important and if it gave them any advantage in reaching better work positions. A quantitative method was applied to this study through a questionnaire to 19 Masters in Hotel Management and Management. The results showed that despite the efforts of higher education institutions to seek, through master's degrees, to give greater competences to future human resources of organizations, most organizations still do not recognize or value these trainings very much.

**KEYWORDS:** Higher Education, Master's, Employability, Human Resources.

## 1 | INTRODUÇÃO

Hoje em dia muito jovens quando decidem o curso superior que vão frequentar, pensam na empregabilidade que o mesmo lhes vai proporcionar no futuro. A par desta preocupação, vem também a questão de saber se devem escolher uma licenciatura ou uma licenciatura mais mestrado, isto porque o mercado de trabalho está mais exigente, a competitividade é maior e o investimento na educação tem o seu peso na estrutura familiar.

Em algumas áreas a oferta de mestrado integrado já está definida no currículo do próprio curso, pois são áreas onde as ordens profissionais assim o exigem (como é o caso das engenharias, em que a Ordem dos Engenheiros exige 5 anos de curso superior). Mas noutras áreas isso não acontece, como é o caso dos cursos das áreas do turismo e da hotelaria em que os estudantes encontram saídas profissionais logo após a licenciatura, uma vez que a necessidade de profissionais na área tem vindo a aumentar, em consequência do crescente aumento da atividade turística no nosso país.

Mas, para os que querem ir mais além do que uma licenciatura, interessa perceber se a sua aposta num mestrado compensa o esforço e investimento efetuado, perceber quais as competências adquiridas e se essas mesmas competências vão de encontro às suas expectativas, para além de perceber se os empregadores valorizam essas competências e de que modo as valorizam.

O presente artigo vem no seguimento de um anterior, agora com os resultados do questionário efetuado aos estudantes que concluíram o mestrado de Gestão e Direção Hoteleira, da Escola Superior de Turismo e Tecnologia do Mar (ESTM), do Politécnico de Leiria, para aferirmos os motivos que os levaram a frequentar o curso, quais as expectativas que tinham relativamente ao mesmo e se a sua atual situação profissional foi influenciada pela obtenção desta graduação, ou seja, se os empregadores reconheceram as competências adquiridas no mestrado.

Sabemos que o que interessa ao mercado de trabalho, e principalmente aos empregadores, são bons profissionais, que lhes permitam ser competitivos através da prestação de um excelente serviço aos seus clientes, clientes esses com características e necessidades diferentes do passado, cada vez mais informados e mais exigentes.

Neste sentido, as formações no âmbito do mestrado procuram especializar os

estudantes em determinada área, dando-lhes competências que lhes permita acrescentar valor nas organizações para onde vão trabalhar, serem mais flexíveis, criativos, proactivos, com sentido crítico e com uma maior capacidade de resolver problemas.

A seguir, apresentamos algumas das perguntas que orientaram o presente estudo e que foram tratados em diferentes níveis de análise e profundidade empírica:

- Quais as razões que levaram os estudantes a escolher este mestrado em Gestão e Direção Hoteleira;
- Quais as principais competências que adquiriu com a frequência do mestrado em Gestão e Direção hoteleira;
- A atual situação profissional foi influenciada pela obtenção desta graduação;
- A atual entidade empregadora valoriza a formação de mestrado que o estudante concluiu;
- De que forma é que essa valorização se manifesta;

## 2 | REVISÃO DA LITERATURA

Na revisão da literatura fizemos uma pequena adaptação da primeira versão do artigo publicado sobre esta temática, apresentando agora os resultados empíricos resultantes do questionário. Começamos por resumir um pouco o Ensino Superior em Portugal, os mestrados na área da Gestão Hoteleira e alguns conceitos relacionados com a empregabilidade na hotelaria.

### 2.1 Ensino Superior em Portugal

De acordo com Alves e Raposo (2010), em Portugal tem havido nas últimas duas décadas uma mudança radical no Ensino Superior, tal como aconteceu também noutros países europeus e nos EUA, enfrentando as Instituições do Ensino Superior (IES) uma crescente concorrência, competindo pelos diferentes recursos financeiros, que são cada vez mais escassos, para enfrentar a procura de um número crescente de novos alunos candidatos às IES a nível internacional.

Alguns fenómenos como a globalização e a Convenção de Bolonha fizeram com que a educação em Turismo tenha ganho maior interesse a partir do último quartel do século XX (Munar, 2007). Embora alguns dos cursos em Turismo possam ter sido criados nos anos 30 (Jafari, 1990) e 40 (Majó, 2004), tal movimento começou a ganhar forma mais concreta nos anos 60 e 70 nalgumas universidades pioneiras (Jenkins, 1997). Segundo Jenkins (1997), a educação em Turismo foi um produto das universidades inglesas e, mais recentemente, dos sistemas educativos de outros países da Europa. O grande boom da educação em Turismo veio na sequência do aparecimento do Turismo massificado pós-Segunda Guerra Mundial, também designado por “Fordian Tourism”, pelo que houve uma procura maciça de trabalhadores para a indústria do Turismo no pós-guerra (Fayos-Solá, 1997).

Outro fator vital para a crescente importância da educação em Turismo foi o aumento do reconhecimento internacional do valor das atividades turísticas (Munar, 2007). Na opinião de Jenkins (1997, apud Bustelo et al., 2010), é claro que a educação em Turismo teve a sua origem na Europa, tendo-se depois espalhado pelos EUA, Canadá, Austrália e pela Nova Zelândia. Essa evolução também se prende com o aumento da globalização no âmbito da crescente concorrência e a respetiva competitividade necessária para atrair os alunos domésticos e estrangeiros. Esta situação levou as Instituições do Ensino Superior (IES) a reconhecerem a necessidade de se promoverem e comercializarem face à competitividade crescente (Hemsley-Brown & Oplatka, 2006).

Em 1893, na Suíça foi lançada a primeira Escola de Turismo na Europa, a École de Hôtelière de Lausanne (Formica, 1996), fundada pela Associação Hoteleira local, tendo representado uma espécie de marco na criação de uma base sólida do ensino e da investigação em Turismo a nível mundial.

Nos EUA, o primeiro Curso Superior de Gestão Hoteleira (Hotel Management), foi lançado pela Cornell School of Hotel Administration da Universidade de Cornell em 1922 (Formica, 1996; Mayburry & Swanger, 2010) por iniciativa de alguns magnatas do setor hoteleiro e pela Associação de Hotéis norte-americana AHA.

Em Portugal, de acordo com Brito (2003), até aos anos 50, são múltiplas as propostas sobre a necessidade de valorizar os recursos humanos. Até que, em 17 de fevereiro de 1954 há uma proposta de lei do Governo, que no seu art.º 17º diz: “compete aos serviços de Turismo promover a criação de escolas hoteleiras, destinadas à formação profissional do pessoal da indústria hoteleira e similares e pronunciar-se sobre o programa dos cursos” (Brito, 2003). A proposta é aprovada pela Comissão de legislação da Assembleia da República e passa a ser o art.18º da Lei 2073. Em 1955, Jorge Felner da Costa critica o facto de ela não atender à formação de pessoal para a área turística (Brito, 2003). Uma Portaria de 30/11/1955, publicada a 3/12/1955, refere: “manda o Governo da República Portuguesa pela Presidência do Conselho que seja constituída uma Comissão para proceder ao estudo da criação de escolas hoteleiras” (Brito, 2003). Reúnem-se pela 1ª vez a 4/1/56 e depois fazem uma visita a Lausanne, Genebra, Paris, Bruxelas, Madrid e Thonon les Bains (Brito, 2003). Em 1957 (Diário do Governo II Série de 16 de Outubro) são publicados os Estatutos das Escolas Profissionais da Indústria Hoteleira (Brito, 2003).

Segundo Brito (2003), a Escola Profissional da Indústria Hoteleira de Lisboa é inaugurada em Dezembro de 1958. Em 1967 começa a do Funchal. O Decreto-Lei 46354 de 26/5/65 cria o Centro Nacional de Formação da Indústria Hoteleira e Turística (Brito, 2003). Ainda, de acordo com Brito (2003), em 1963 houve um Congresso de Estudos Turísticos, onde o ISLA explica as razões da sua fundação. O Decreto-Lei 333/79 de 24 Agosto cria o Instituto Nacional de Formação Turística-INFT (mais tarde designado INFTUR - princípio dos anos 2000) hoje absorvido pelo Turismo de Portugal, que gere a rede das Escolas Profissionais, ao momento em fase de reestruturação. Em Fevereiro de 1964 o

Instituto de Novas Profissões (uma instituição privada) inicia a sua atividade com cursos médios Pós-Secundário (Brito, 2003).

De acordo com Cunha (2006) os cursos de Turismo em Portugal iniciaram-se na década de 80, ao nível do Ensino Superior, mas só a partir dos anos 90 se generalizaram, fundamentalmente no âmbito do ensino politécnico.

Em 1986 foram implementados os primeiros cursos superiores de Turismo em três IES privadas (Salgado & Costa, 2008), entre as quais o Instituto Superior de Línguas e de Administração – o ISLA, o Instituto de Novas Profissões de Lisboa e o Instituto Superior de Administração e Gestão do Porto (Eurico, 2011). Só a partir de 1988, o sistema universitário público começou também a integrar esta formação na Universidade de Aveiro (Salgado & Costa, 2009; Eurico, 2011). A Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril abriu as portas aos cursos de Turismo e de Hotelaria, a partir de 1991, sob a alçada do INFT (Eurico, 2011).

De acordo com Schön (2015), no ano letivo de 2014/15 houve um total de 118 IES no sistema do Ensino Superior em Portugal, das quais 41 (35%) possuíam Cursos de Licenciatura em Turismo, distribuídas por 24 IES públicas e 17 privadas. As 41 IES monitoraram um total de 73 Cursos na área do Turismo, 51 dos quais eram públicos e 22 privados.

## 2.2 Empregabilidade em Hotelaria

De acordo com Wakelin-Theron (2014), há uma falta de consenso quanto ao significado e à medição do termo da empregabilidade.

A empregabilidade, segundo Moreland (2006, apud Rae, 2007), é o conjunto de habilidades, conhecimentos e atributos pessoais que tornam um indivíduo mais propenso para garantir ter sucesso na escolha de uma ocupação em benefício próprio da força de trabalho, da comunidade e da economia. A empregabilidade só pode ser melhorada, através da absorção de um conhecimento profissional atualizado, pelo planeamento de desenvolvimento profissional e pela aquisição de habilidades transferíveis numa economia mundial em rápido crescimento e mudança, dado que um profissional consegue alcançar os seus objetivos de arranjar um emprego ou lançar um negócio só mediante uma forte empregabilidade (Wang & Tsai, 2014).

Hoje em dia, um indivíduo possui maior liberdade para decidir sobre a sua carreira, uma vez que houve uma mudança quanto à responsabilidade da decisão de escolher uma carreira, tendo passado da empresa para o indivíduo, enquanto antes as organizações tomavam essa decisão pelos seus empregados (Ladkin & Weber, 2008).

Para Cardoso et al (2014) a empregabilidade pode ser vista como resultado de um conjunto de escolhas e opções sobre habilidades e experiências mais ou menos valorizadas pelo mercado de trabalho, um processo social que envolve múltiplos atores, sendo estudantes, instituições de ensino superior e empregadores os mais relevantes.

Ainda segundo estes autores (Cardoso et al, 2014) é importante esclarecer e aprofundar o conceito de empregabilidade em suas múltiplas dimensões analíticas, a saber:

- Empregabilidade individual {a capacidade de um indivíduo de encontrar e manter um emprego, que depende não apenas da reputação e qualidade de suas habilidades, mas também de outros fatores biográficos, como treinamento informal ou não formal, ou treinamento pessoal e familiar. redes ou outros tipos de capital social;
- Empregabilidade institucional {a capacidade de uma instituição aumentar a probabilidade de seus graduados encontrar um emprego, dada sua reputação, a reputação do treinamento que oferece e sua capacidade de cooperar com os órgãos profissionais e o próprio mercado de trabalho;
- Empregabilidade contextual {a melhor ou pior adaptação, devido a eventos externos, de graus ou campos específicos de estudo às necessidades do mercado em épocas, indústrias e territórios específicos que afetam a ação de indivíduos e instituições.

Para o presente estudo podemos dizer que foram consideradas as duas primeiras dimensões analíticas de empregabilidade, ou seja, a empregabilidade individual e institucional, tendo em conta o questionário aplicado aos diplomados e as questões levantadas.

Os dados disponíveis sugerem que o setor da hotelaria, apesar do número de estabelecimentos hoteleiros em Portugal ter aumentado e do número de pessoal ao serviço também ter aumentado (fig.1), ainda não é muito atrativa para os jovens fazerem carreira, uma vez que ainda há muita rotatividade e dificuldades de recrutamento para algumas áreas.

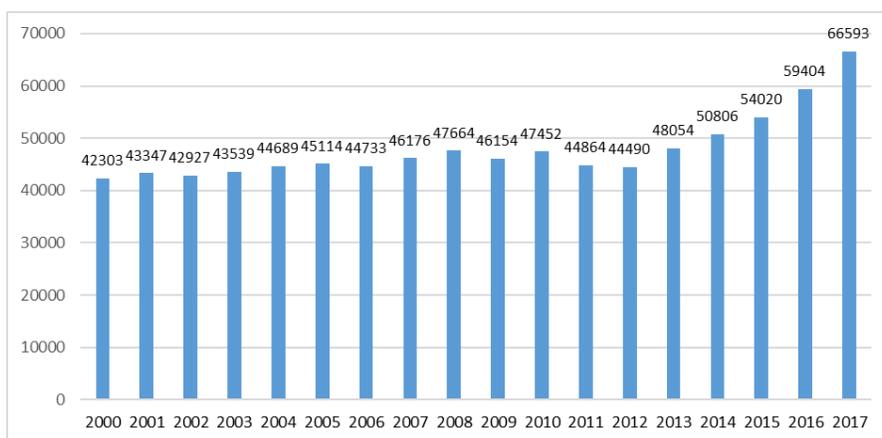


Figura 1 – Pessoal ao serviço nos alojamentos turísticos

Fontes/Entidades: INE, PORDATA (Última atualização: 2019-01-14)

## 2.3 Mestrado em Hotelaria

Depois do desenvolvimento das licenciaturas em Turismo e Hotelaria, o ensino superior em Portugal tem apostado nos mestrados na área da Gestão e Direção Hoteleira, contando pelo menos com sete formações deste tipo e algumas pós-graduações. No quadro 1 apresentamos os respetivos mestrados e as instituições onde são ministrados.

Mestrado	Instituição de Ensino Superior	Local
Direção e Gestão Hoteleira	Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo – Universidade do Algarve	Algarve
Direção Hoteleira	Universidade Lusófona	Porto
Direção Hoteleira	Escola Superior de Estudos Industriais e de Gestão – Instituto Politécnico do Porto	Porto
Gestão e Direção Hoteleira	Escola Superior de Turismo e Tecnologia do Mar – Instituto Politécnico de Leiria	Peniche
Gestão Hoteleira	Escola Superior de Hotelaria e Turismo	Estoril
Gestão Hoteleira	ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa	Lisboa
Gestão do Turismo e Hotelaria	Universidade Europeia	Lisboa

Quadro 1. Mestrados em Hotelaria

Fonte: própria

O mestrado em Gestão e Direção Hoteleira, da Escola Superior de Turismo e Tecnologia do Mar (ESTM), foi o escolhido para o presente estudo, pelo que importa apresentar o curso em maior detalhe de modo a compreender quais os seus objetivos, competências e formação que os alunos podem adquirir pela sua frequência e assim, posteriormente, compreender os resultados obtidos com o estudo.

Este mestrado iniciou o seu funcionamento na escola no ano letivo de 2011-2012, em horário pós-laboral, tendo como principais objetivos: dar continuidade à formação do 1º ciclo dos cursos na área do Turismo da ESTM; desenvolver competências que permitam a operacionalização dos conceitos e aplicação prática de ferramentas de gestão nas decisões no exercício de funções da Direção Hoteleira; desenvolver uma valorização profissional para quem ambiciona uma adequada preparação técnica e científica de base na hotelaria; desenvolver a investigação nas áreas da Gestão e Direção Hoteleira, nomeadamente através da realização de dissertações e projetos e desenvolver funções na área da Direção Hoteleira; concretizar estudos avançados de consultoria em questões complexas nesta área; e desenvolver a ligação com o tecido empresarial da região na área da hotelaria através de estágios, proporcionando a resolução de problemas de gestão identificados.

O ciclo de estudos tem a duração de quatro semestres, com 120 ECTS, sendo os dois primeiros semestres compostos por 12 unidades curriculares (E-Business, Gestão de

Operações Hoteleiras, Gestão Financeira na Hotelaria, Marketing Relacional, Metodologias da Investigação, Seminários I e II, Direção de Recursos Humanos, Gestão de Projetos, Gestão Estratégica, Promoção Turística e Hoteleira, Qualidade e Excelência na Hotelaria) e o terceiro e quarto semestres destinados ao desenvolvimento de dissertação, projeto ou estágio.

No quadro seguinte apresentamos os números de estudantes matriculados e diplomados deste mestrado da ESTM.

<b>Anos</b>	<b>Inscritos no 1º ano</b>	<b>Inscritos no 2º ano</b>	<b>Total</b>	<b>Total Diplomados</b>
2012	31	0	31	1
2013	27	21	48	12
2014	31	28	59	9
2015	20	31	51	13
2016	29	25	54	5
2017	23	37	60	7
2018	12	35	47	9
<b>Total</b>	<b>173</b>	<b>177</b>	<b>350</b>	<b>56</b>

Quadro 2 - Nº de estudantes inscritos e graduados do mestrado de Gestão e Direção Hoteleira, por ano

Fonte: própria

Pela análise do quadro anterior podemos verificar que, desde a sua entrada em funcionamento no ano letivo de 2011-2012 até ao ano letivo de 2017-2018, apenas 56 estudantes concluíram e obtiveram o seu diploma, o que corresponde a 31,6%.

Esta percentagem é bastante baixa em comparação com o número de estudantes que concluíram o primeiro ano curricular. Podemos ver que em termos totais no segundo ano aparecem mais inscritos (177 estudantes) do que no total de inscritos no primeiro ano (173 estudantes), o que se deve ao fato de terem entrado 4 estudantes por equivalência logo para o segundo ano curricular.

Os anos em que se diplomaram mais estudantes, em relação aos inscritos no segundo ano curricular, foi o ano de 2012-2013, com 57,1% e o ano de 2014-2015, com 41,9% (Fig.2).

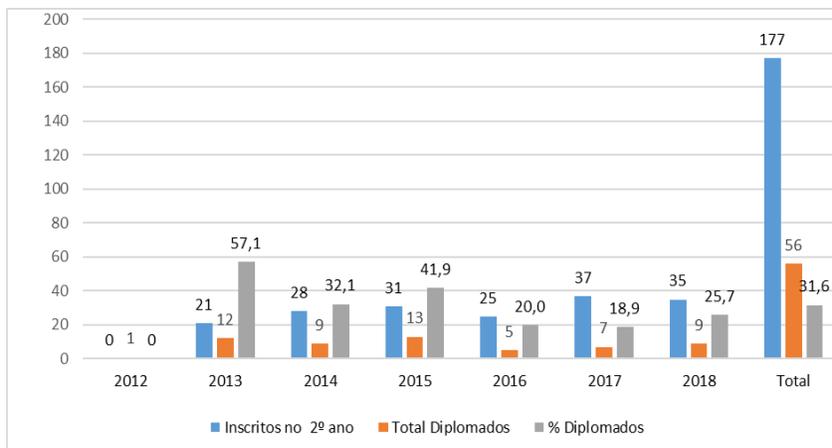


Figura 2 –Diplomados por ano

### 3 | METODOLOGIA

Este estudo teve na sua base a realização de inquéritos, enviados por e-mail, a 49 dos 56 mestres em Gestão e Direção Hoteleira, através de um questionário estruturado. Não foram enviados à totalidade dos mestres (56) uma vez que não se conseguiram obter os e-mails atualizados dos respetivos mestres.

A construção do questionário teve por base a revisão da literatura, bem como a questão de investigação formulada e a identificação das variáveis relevantes. Optou-se pelo *questionário misto*, que compreende questões abertas, fechadas e de escolha múltipla.

Uma primeira versão deste instrumento foi analisada por 4 docentes do Ensino Superior, testada com dois elementos do mesmo universo dos respondentes e alterada em função das sugestões recolhidas e dificuldades detetadas no seu preenchimento.

O email enviado aos mestres explicava o propósito do estudo e continha o link de acesso ao questionário. Foi enviado um primeiro email em maio de 2019 e repetido em junho de 2019 agradecendo aos que já tinham respondido e a incentivar mais respostas.

Em seguida procedeu-se à análise e interpretação dos dados através do software estatístico Statistical Package for Social Science (SPSS) na versão 25, que nos permitiu organizar, apresentar e realizar uma análise quantitativa dos dados.

### 4 | APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Analisando os dados obtidos com o presente estudo podemos verificar que responderam ao questionário 19 indivíduos, dos quais 52,6% são mulheres e 47,4% são homens (fig.3).

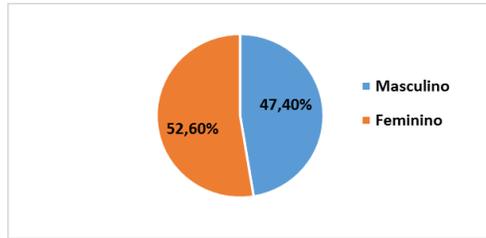


Figura 3 – Género dos mestres em percentagem

Em relação à idade atual, verificamos que mais de 84% têm mais de 25 anos, enquanto 15,8% têm entre 23 a 25 anos (fig.4).

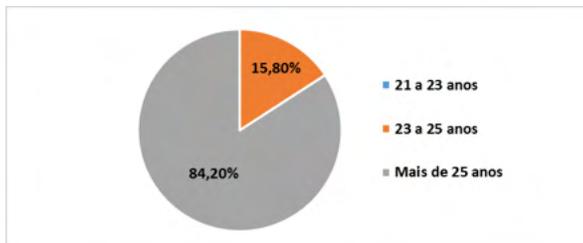


Figura 4 – Idade dos Mestres (em %)

Cerca de 26% são naturais das Caldas da Rainha, enquanto os restantes são naturais de outras cidades portuguesas, só 4 estudantes são naturais de países estrangeiros. Maioritariamente são nas cidades de onde os estudantes são naturais, que o agregado familiar reside, com exceção dos naturais de países estrangeiros, em que o agregado familiar já reside em Portugal.

Durante a frequência do mestrado cerca de 37% residiu em Peniche, 26,4% nas Caldas da Rainha e os restantes em Leiria, Lisboa, Lourinhã e Santarém.

Em relação à licenciatura com que se candidataram ao mestrado, podemos verificar que a maioria dos inquiridos realizou uma licenciatura em Gestão Turística e Hoteleira e em Turismo, na Escola Superior de Turismo e Tecnologia do Mar, em Peniche. Após a conclusão da licenciatura, 63,2% dos estudantes ingressaram imediatamente no mestrado de Gestão e Direção Hoteleira (fig.5).

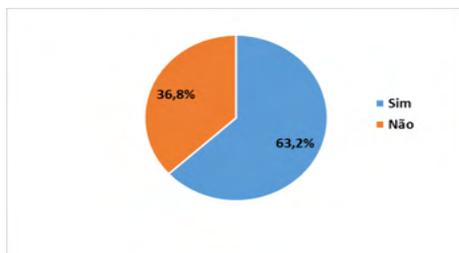


Figura 5 – Ingresso no mestrado logo após licenciatura (em %)

Os que ingressaram mais tarde fizeram-no com um espaçamento de um ano e de mais de 5 anos. Para todos os inquiridos o mestrado de Gestão e Direção Hoteleira foi a sua primeira escolha, o que revela a procura e o interesse por este curso, encarado pelos antigos estudantes como relevante para a sua formação.

Questionados sobre se o atual (ou último) emprego está relacionado com a área de estudos do mestrado, verificamos que 63,2% responderam que sim, que está relacionado (fig.6). Quanto à ligação entre o atual emprego e o mestrado, 47,4% refere que conseguiu o mesmo devido à frequência do mestrado.

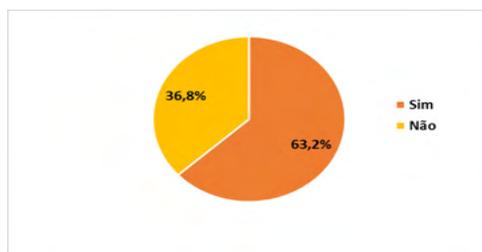


Figura 6 – Emprego atual está relacionado com a área de estudos de mestrado (em %)

Antes da sua frequência, 84,2% não estava a trabalhar na área do mestrado, o que se relaciona com o facto de a maioria dos estudantes ter ingressado no mestrado imediatamente a seguir à conclusão da licenciatura e não ter por isso, experiência profissional. Apenas 26,3% referiu ter tido estatuto de trabalhador-estudante.

Relativamente ao cargo, que exercem atualmente, os antigos estudantes de mestrado ocupam posições diversificadas dentro da área onde trabalham, que vai desde o trabalho na receção à direção do hotel, passando por agentes de viagens, chefes de sala, coordenador de grupos e comerciais.

Estes postos de trabalho permitem que 47,4% dos inquiridos aufera entre 451€ a 850€ e 26,3% ganhe mensalmente entre 851€ e 1250€. Apenas um inquirido diz receber entre 1251€ e 1650€ e outro diz auferir mensalmente entre 2051€ a 2450€ (fig.7), o que demonstra que apesar do setor da Hotelaria ser um setor em crescimento e com grande

necessidade de mão-de-obra, as remunerações continuam a ser pouco atrativas e pouco conducentes com as habilitações e o trabalho que o empregado desenvolve.

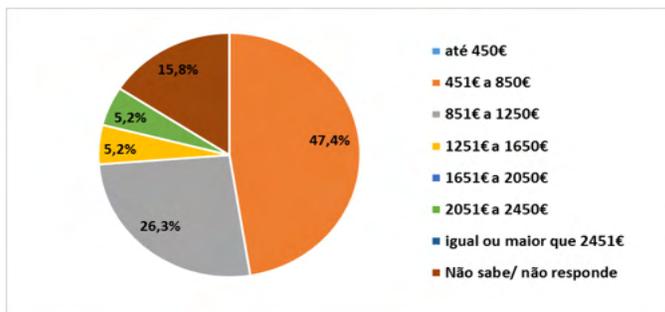


Figura 7 – Rendimento líquido mensal auferido (em %)

Questionados sobre os principais motivos que os levaram a frequentar o mestrado em Gestão e Direção Hoteleira, a maioria refere a continuação dos estudos, aprofundar conhecimentos na área e contribuir para ascender na carreira e a valorização do curriculum vitae. Nenhum estudante referiu motivos como a exigência para a entrada na profissão, a solicitação por parte da entidade empregadora ou o curso ter uma forte componente prática, como motivos desencadeadores do desejo de frequentar este nível de ensino.

Questionados sobre se consideram que a entidade empregadora valoriza a formação de mestrado, mais de 63% dos inquiridos considera que a entidade empregadora não valoriza (fig.8).

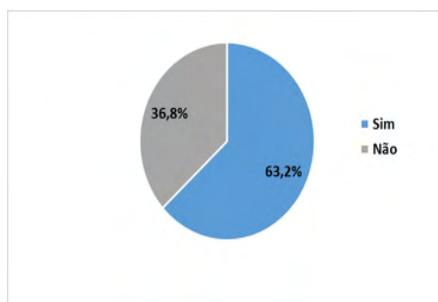


Figura 8 – Sente que a entidade valoriza o mestrado (em %)

Os 36,8% mestres que sentiram que a frequência do mestrado foi valorizada pela entidade empregadora sentiram isso porque passaram a ocupar um cargo superior (42,9%), mudaram de área departamental (28,6%), conseguiram o emprego pelos conhecimentos da área, vontade de aprender mais sobre esta e tornaram-se responsáveis por uma equipa (14,3%) (fig.9).

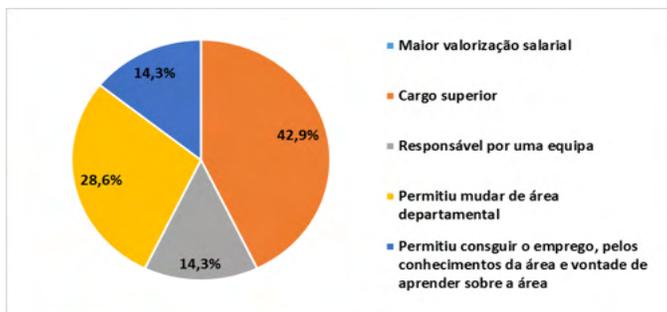


Figura 9 – Razões sentidas na valorização do mestrado pela entidade empregadora (em %)

Os antigos mestrandos de Gestão e Direção Hoteleira consideram que o curso ajudou a desenvolver competências de decisão e competências ao nível do trabalho de equipa, que são hoje utilizadas na função que desempenham. Também a capacidade de resolução de problemas e de se tornar um aprendente crítico e problematizador foram mais-valias que o curso de mestrado contribuiu para enriquecer os inquiridos. As competências ao nível da estratégia, da adaptabilidade e da comunicação são onde os alunos sentem menores ganhos com a frequência do mestrado (fig.10).

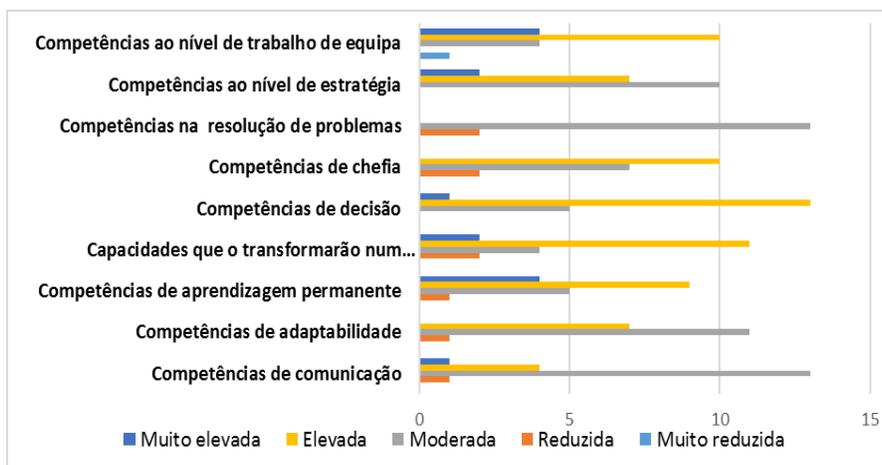


Figura 10 – Competências adquiridas com o mestrado (em %)

Cerca de 58% dos inquiridos responderam ter frequentado um estágio curricular durante o mestrado, tendo 42,9% ficado a trabalhar nesse mesmo local, o que revela que a possibilidade de os estudantes realizarem estágio para concluírem os seus mestrados é, não só cada vez mais uma via que os estudantes escolhem, como há uma relação direta entre o seu estágio e a empregabilidade.

Após a conclusão do mestrado cerca de 42% refere ter feito estágio na área e

destes 60% ficou a trabalhar no local.

Os fatores que levaram os inquiridos a escolher a Escola Superior de Turismo e Tecnologia do Mar, em Peniche, foram principalmente as boas infraestruturas e o apoio didático que a escola oferece, o plano curricular do curso e o prestígio da instituição. Por outro lado, os fatores que os estudantes não consideraram importantes quando escolheram a escola onde estudar foram a divulgação feita em publicidade e media, a existência de um gabinete de apoio a estágios extracurriculares, a opinião de amigos, familiares e de outros alunos, assim como as parcerias internacionais e a facilidade de acesso a estágios extracurriculares.

A escolha do curso na ESTM para os estudantes deveu-se à qualidade do ensino, até porque a maioria tinha frequentado a licenciatura na mesma escola, o que os leva já a conhecer a qualidade do ensino da ESTM, e a proximidade geográfica à residência. Também a qualidade de vida na cidade de Peniche, o relativo custo baixo de vida e a possibilidade de conciliar os estudos com o emprego foram fatores que os inquiridos mencionaram como tidos em conta na escolha do curso na escola.

Para os antigos estudantes as informações sobre o mestrado foram obtidas no site do Politécnico de Leiria e mais especificamente na página da ESTM. Também as redes sociais e os professores tiveram um papel importante a fornecer informação aos estudantes sobre o mestrado.

Quando questionados sobre o grau de satisfação relativamente à Escola Superior de Turismo e Tecnologia do Mar e ao curso de Gestão e Direção Hoteleira foram as premissas “Competências Pedagógicas dos docentes”, “Relacionamento com os docentes”, “Organização e funcionamento da instituição”, “Instalações da instituição”, “valor pago para obter este mestrado”, “valor pago para obter este mestrado face ao serviço global prestado”, que obtiveram um maior grau de satisfação dos alunos. As premissas com as quais cerca de 26% se manifestou mais “insatisfeito” ou “muito insatisfeito” foram a “colocação no mercado de trabalho” e a “orientação para uma boa integração no mercado de trabalho”.

Segundo os inquiridos as áreas de atividade de maior interesse para iniciar a profissão são a Hotelaria, Eventos, Recursos Humanos e a Restauração e Bar.

Quanto ao local preferencial para desenvolver a sua profissão cerca de 63% diz ser tanto em território nacional, como internacional. Quem consegue fazer a distinção, aponta preferencialmente o território nacional e só 5,3% preferia trabalhar no estrangeiro.

## 5 | CONCLUSÕES

Este estudo tinha como objetivo saber onde estão os mestres e o que estão a fazer no mercado de trabalho após o término deste mestrado, se sentem que a graduação foi importante e se lhes deu alguma vantagem no alcance de melhores posições de trabalho, ou seja, se a sua formação foi valorizada pela entidade empregadora.

Depois de aplicado um método quantitativo a este estudo, através da realização de um questionário a 19 mestres em Gestão e Direção Hoteleira, da Escola Superior de Turismo e Tecnologia do Mar do Instituto Politécnico de Leiria, conseguimos responder às questões colocadas no início.

Em relação às razões que levaram os estudantes a escolher este mestrado em Gestão e Direção Hoteleira, podemos concluir que foi a continuação dos estudos, o aprofundar conhecimentos na área e contribuir para ascender na carreira e a valorização do curriculum vitae, as principais razões apontadas. Destacamos que todos os mestres escolheram este mestrado como primeira opção.

Quanto às principais competências que adquiriram ou desenvolveram com a frequência do mestrado foram destacadas algumas que utilizam atualmente na função que desempenham, tais como competências para a tomada de decisão, competências ao nível do trabalho de equipa, a capacidade de resolução de problemas e de se tornar um aprendiz crítico e problematizador.

Após a conclusão do mestrado cerca de 42% refere ter feito estágio na área e destes 60% ficou a trabalhar no local, o que revela que a possibilidade de os estudantes realizarem estágio para concluírem os seus mestrados é uma via que os mesmos escolhem para entrarem no mercado de trabalho e na área, como há uma relação direta entre o seu estágio e a empregabilidade. Neste sentido, podemos dizer que para alguns a atual situação profissional foi influenciada pela obtenção desta graduação.

Em relação à valorização por parte da entidade empregadora, podemos concluir que o mercado de trabalho ainda não diferencia os profissionais pela formação, pois mais de 63% dos inquiridos sentem que a entidade empregadora não valoriza a sua formação de mestrado. Dos que sentem que foram valorizados pela entidade empregadora referiram que essa valorização resultou na passagem a um cargo superior (42,9%), na mudança de área departamental (28,6%) e porque se tornaram responsáveis por uma equipa (14,3%). Alguns referiram que conseguiram o emprego pelos conhecimentos da área e pela vontade de aprender mais sobre esta área (14,3%).

Face aos resultados obtidos com o presente estudo, em futuras investigações pretendemos também analisar a perspetiva das entidades empregadoras, para podermos melhorar a articulação entre as ofertas formativas, as necessidades dos empregadores e as expectativas dos estudantes.

## **AGRADECIMENTOS**

Este artigo foi financiado por fundos nacionais da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., sob o número de referência do projeto UID / GES / 04470/2019, a quem agradecemos o contributo.

## REFERÊNCIAS

- Al-Alak, B. A. M. (2009). Measuring and evaluating business students' satisfaction perceptions at public and private universities in Jordan. *Asian Journal of Marketing*, 3, 33-51.
- Altbach, P. G. (2001). Higher education and the WTO: Globalization run amok. *International Higher Education*, 23 (Spring), 2-4.
- Akkemik, K.I. (2012). Assessing the importance of international tourism for the Turkish economy: A social accounting matrix analysis. *Tourism Management*, 33(4), 790-801.
- Alves, H. & Raposo, M. (2010) The influence of university image on student behavior. *International Journal of Educational Management*, 24(1), 73-85.
- Amoah, V. & Baum, T. (1997) Tourism education: Policy versus practice. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 9(1), 5-12.
- Binsardi, A. & Ekwulugo, F. (2003). International marketing of British education: research on the students' perception and the UK market penetration. *Marketing Intelligence & Planning*, 21(5), 318-327.
- Brito, S.P. (2003). *Notas sobre a evolução do viajar e a formação do Turismo*. Lisboa: Medialivros.
- c, F.D., Fernández, D.D., & Tomás, F.J.Q. (2010). Higher education of tourism in Spain and its adaptation to the European higher education área. *Revista de Administração Pública RAP*, 44(5), 191-223, Set./Out., Accessed 19 October, 2018. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n5/v44n5a09.pdf>.
- Cardoso, J.L., Escária, V., Ferreira, V.S., Madruga, P., Raimundo, A. & Varanda, M. (2014). Employability and higher education in Portugal. *Journal of Graduate Employability*, 0, 17-31.
- Chiavenato, I. (2009). *Recursos Humanos*. Grupo Editorial Elsevier.
- Cunha, L. (2006). *Economia e Política do Turismo*. Lisboa: Editorial Verbo.
- Eurico, S. (2011). *Ensino Superior em Turismo: satisfação e empregabilidade*. Unpublished PhD Thesis. Faro: Universidade do Algarve.
- Eurico, S., Oom do Valle, P. Silva, J.A. (2013). Satisfaction in tourism-relation, higher education: the graduates' perspective. *International Journal of Academic Research*. Part B; 5(4), 35-49.
- Fayos-Solá, E. (1997). Educación y formación en la nueva era del Turismo: la visión de la OMT. In: E. Fayos-Solá (ed.) *Human Capital in the Tourism Industry of the 21st Century* (pp. 59-79). Madrid: WTO.
- Formica, S. (1996). European hospitality and tourism education: differences with the American model and future trends. *International Journal of Hospitality Management*, 15(4), 317-323.
- Gallarza, M.G., Fayos, T., Servera, D. & Arteaga, F. (2008). *Análisis e evaluación del servicio de formación universitaria: implicaciones para el marketing estratégico de las universidades*. International Congress "Marketing Trends". E.-E.-E. S. o. Management. Venice.

Finch, D., Nadeau, J. & O'Reilly N. (2012). The future of marketing education: a practitioner's perspective. *Journal of Marketing Education*, (35)1, 54-67.

Ghuangpeng, S. (2011). Factors Influencing Career Decision-Making: A Comparative Study of Thai and Australian Tourism and Hospitality Students (Doctor of Philosophy)". Victoria University, Melbourne,. Accessed 12 March, 2019. Retrieved from [vuir.vu.edu.au/19360/1/Siriwan\\_Ghuangpeng.pdf](http://vuir.vu.edu.au/19360/1/Siriwan_Ghuangpeng.pdf)

Hayes, D. K. & Ninemeier, J. D. (2009). *Human Resources Management in the Hospitality Industry*. Wiley, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey.

Hemsley-Brown, J. V. & Oplatka, I. (2006). Universities in a competitive global marketplace: a systematic review of the literature on higher education marketing. *International Journal of Public Sector Management*, 19(4), 316-338.

Ivy, J. (2001). Higher education institution image: a correspondence analysis approach. *The International Journal of Educational Management*, 15(6), 276-282.

Jafari, J. (1990). Research and scholarship: the basis of tourism education. *Journal of Tourism Studies*, 1, 33-41.

Jenkins, C. I. (1997). Tourism educational systems, institutions and curricula: standardization and certification in human capital. In: WTO, *The Tourism Industry of the 21st Century*, 215-222. Madrid: WTO.

Ladkin, A. & Weber, K. (2008). Tourism and hospitality academics: career profiles and strategies. *Journal of Teaching in Travel and Tourism*, 8 (4), 373-393.

Majó, F.J. (2004). *Grado en Turismo. Universitas de Girona*. Accessed 10 November, 2014. Retrieved from <http://www.uned.es/espacio-europeo/pdf/Libro-blanco-Turismo.pdf>.

Maringe, F. (2006). University And Course Choice – Implications for positioning, recruitment and marketing. *International Journal of Educational Management*, 20(6), 466-479.

Mayburry, T. & Swanger, N. A. (2010). *Identification of industry needs for baccalaureate hospitality graduates: a Delphi study*. International CHRIE Conference-Refereed Track, Paper 4, 28 – 31 July, San Juan - Puerto Rico, USA. Accessed 22 October, 2018. Retrieved from <http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1281&context=refereed>.

Metcalfe, J. S. & Potts, J. (2007). *Internationalization of services – the evolutionary perspective*. Manchester Business School. Working Paper n. 531. Accessed 19 October, 2018. Retrieved from <http://www.mbs.ac.uk/cgi/apps/research/working-papers/view/?wld=138>

Moreland, N. (2007). Entrepreneurship & Higher Education: An Employability Perspective. *Learning & employability Series*, ESECT, York.

Munar, A.M. (2007). Is the Bologna process globalizing the tourism education? *Journal of Hospitality, Leisure, Sport and Tourism Education*, 6(2), 68-82.

Nickson D. (2007). *Human Resource Management for the Hospitality and Tourism Industries*. Butterworth-Heinemann.

Rae, D. (2007). Connecting enterprise and graduate employability: Challenges to the higher education culture and curriculum? *Education + Training*, Vol. 49 Issue: 8/9, 605-619.

Salgado, M. & Costa, C. (2009). Ensino Superior na área do Turismo em Portugal. *Revista Brasileira de Docência, Ensino e Pesquisa em Turismo*, 1(2), 2-16.

Schön, M. (2015). *Influencia de los factores del marketing de servicio en la elección de estudios superiores de turismo en instituciones públicas - los casos de España Y Portugal*. Tesis Doctoral. Universidad de Extremadura, Espanha.

Wang, Y.-F. & Tsai, C.-T. (2014). Employability of Hospitality Graduates: Student and Industry Perspectives". *Journal of Hospitality & Tourism Education*, 26, 125–135.

# CAPÍTULO 11

## DESEMPENHO ESCOLAR E GASTO PÚBLICO MUNICIPAL EM EDUCAÇÃO: AS EVIDÊNCIAS NOS MUNICÍPIOS DA PARAÍBA

*Data de aceite: 01/03/2022*

### Italo Fittipaldi

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Coordenador do Núcleo de Pesquisa Aplicada em Políticas Governamentais (NPGOV) <https://orcid.org/0000-0003-2314-4413>

### Débora Evelyn Silva

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), consultora em políticas públicas e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa Aplicada em Políticas Governamentais (NPGOV)

**RESUMO:** A elevação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica à categoria de dispositivo constitucional parece acalentar a perspectiva de melhoria do desempenho escolar na educação básica e fundamental no país. Contudo, estudos apresentam divergências quanto à associação entre gasto em educação e melhoria no desempenho escolar. Visando contribuir com a literatura empírica sobre o tema, este trabalho, contando com 839 observações analisadas a partir de modelagem quantílica de dados em painel, obteve resultados robustos que sugerem que mais dinheiro por aluno melhora o desempenho escolar entre os níveis mais baixos das notas de Português e de Matemática.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desempenho escolar; Gasto público municipal em educação;

Modelagem quantílica de dados em painel; Dados em painel; Políticas públicas.

### EDUCATION PERFORMANCE AND MUNICIPAL PUBLIC SPENDING ON EDUCATION: THE EVIDENCE IN THE MUNICIPALITIES OF PARAÍBA

**ABSTRACT:** The elevation of the National Fund for the Development of Basic Education to the category of constitutional provision seems to foster the prospect of improving school performance in basic and fundamental education in the country. However, papers show divergences regarding the association between spending on education and improving school performance. Aiming to contribute to the empirical literature on the subject, this work, with 839 observations analyzed from quantile panel data modeling, obtained robust results that suggest that more money per student improves school performance among the lower grades. Portuguese and Mathematics.

**KEYWORDS:** Education performance; Municipal public spending on education; Quantile modeling.

### RENDIMIENTO ESCOLAR Y GASTO PÚBLICO MUNICIPAL EN EDUCACIÓN: LA EVIDENCIA EN LOS MUNICIPIOS DE PARAÍBA

**RESUMEN:** La elevación del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación Básica a la categoría de disposición constitucional parece favorecer la perspectiva de mejorar el desempeño escolar en la educación básica y fundamental en el país. Sin embargo, los estudios muestran divergencias en cuanto a la asociación entre el gasto en educación y la mejora del rendimiento

escolar. Con el objetivo de contribuir a la literatura empírica sobre el tema, este trabajo, con 839 observaciones analizadas a partir de modelos de datos de panel cuantílico, obtuvo resultados robustos que sugieren que más dinero por alumno mejora el rendimiento escolar entre los grados inferiores Portugués y Matemáticas.

**PALABRAS CLAVE:** El rendimiento escolar; Gasto público municipal en educación; Modelado cuantílico em datos de panel cuantílico.

## 1 | INTRODUÇÃO

A elevação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) à categoria de dispositivo constitucional parece acalantar a perspectiva de melhoria do desempenho escolar na educação básica e fundamental no país. Uma fonte de financiamento impressa na Constituição para esse estágio da educação formal, notadamente em razão da nova configuração do Fundeb com o reforço do Valor Aluno/Ano Total (VAAT), sugere melhorias de aprendizagem ao longo do tempo e sem a perda de eficiência do gasto público em educação, conforme evidenciado por Cruz e Silva (2020). Contudo, a literatura não é consensual acerca do efeito do aumento do gasto público em educação sobre o desempenho escolar. Parte dos trabalhos empíricos voltados ao tema não encontrou nexos causais entre essas variáveis, conforme destacou Soares e Clemente (2013). Por outro lado, a existência de estudos que identificaram significância estatística na associação positiva entre desempenho escolar e despesa com educação por aluno, deixa o debate em aberto (cf. SIMIELLI e ZOGHBI, 2017; HOLMUN *et. al.*, 2010; MARLOW, 2000). Essa “dissonância analítica” sobre o tema abarca diferentes unidades de análises em distintos recortes temporais e parece sugerir que a identificação de uma possível conexão entre tais variáveis – notadamente no ensino fundamental – depende mais da estratégia empírica adotada na pesquisa do que da relação factual entre as variáveis estudadas. Assim, a pergunta de investigação persiste: *gastar mais em educação melhora o desempenho escolar? Ou ainda, o maior volume de recursos para financiamento da rede pública municipal de ensino eleva o aprendizado no ensino fundamental?*

Visando responder essa pergunta de pesquisa o presente trabalho consistiu em um esforço empírico de aplicação de uma modelagem estatística pouco usual na literatura brasileira de análise de políticas pública, notadamente nos estudos sobre gasto público e aprendizagem, a saber, a regressão quantílica. Para tanto, o artigo foi dividido em quatro seções, além dessa introdução. A seção 2 apresenta uma explanação sinótica acerca da inclusão do desempenho escolar como variável dependente em modelos analíticos, enquanto a seção 3 descreve a escolha da unidade de análise da pesquisa e a construção das hipóteses de trabalho. Por sua vez, a seção 4 apresenta a estratégia empírica de mensuração adotada no estudo em tela e os resultados das estimações efetuadas. Finalmente, a última seção apresenta as considerações finais do trabalho em tela.

## 2 | A VARIÁVEL DESEMPENHO ESCOLAR NOS MODELOS ANALÍTICOS

A conexão entre a escolarização e o nível de desenvolvimento econômico de uma região, país ou mesmo continente, vem sendo destacado na literatura desde o seminal artigo de Schultz (1961) sobre capital humano. Em anos mais recentes encorpou-se à esta agenda de pesquisa a dimensão *qualidade da escolarização* como variável explicativa para o crescimento da riqueza agregada, constituindo-se em importante vertente dos estudos sobre os efeitos macroeconômicos da educação, conforme destacam Pessoa e Barbosa-Filho (2010). A qualidade na formação do capital humano – identificada, dentre outros fatores, pelo desempenho escolar - e as habilidades derivadas desse “estoque qualificado de conhecimento” encontram ressonância em diferentes aspectos da vida social, a saber, no nível salarial – como destaca Mincer (1974) -; na configuração da distribuição de renda, conforme ressaltado por Langoni (2005); e, na promoção do crescimento e desenvolvimento econômico em regiões da periferia da dinâmica capitalista, segundo Waight (2020).

Tal perspectiva analítica possibilita destacar a importância da política educacional para a produtividade econômica e o bem-estar coletivo e o papel da mobilização de recursos para a configuração de padrões mais elevados no processo de aprendizagem. Assim, embora não seja condição suficiente – como destacam Helpman (2004) e Pritchett (2001) -, o desempenho escolar (qualidade da educação) é condição necessária para promoção do desenvolvimento econômico.

A consolidação do *desempenho escolar* em modelos analíticos como variável preditora, por sua vez, a conduziu à categoria de variável dependente. Torna-se imperativo apreender como elevar o desempenho escolar em uma estrutura de governança do tipo *rede-orientado* como no caso brasileiro<sup>1</sup>. A busca pelos determinantes da performance do aprendizado ampliou a latitude dos estudos sobre educação em diferentes áreas do conhecimento, incorporando uma miríade de variáveis explicativas para o fenômeno em tela (cf. Quadro 2.1, a seguir). Se a performance escolar explica desenvolvimento econômico, então, o que, afinal, explica o desempenho escolar?

A literatura empírica sobre o tema, por seu turno, vem destacando a importância de dimensões específicas sobre o desempenho escolar de crianças e jovens. Conforme destaca Felício e Fernandes (2005), fatores como ambiência familiar dos estudantes - também denominada de *background familiar* -, perfil da comunidade de estudantes que frequentam determinada escola, características financeiras, estruturais, gerenciais e pedagógicas da escola frequentada pelo estudante, bem como as habilidades inatas dos discentes, sugerem a existência de uma relação direta sobre o desempenho escolar. Assim, seguindo aqueles autores, é possível construir uma função de produção do nível de aprendizagem do aluno conforme a equação (2.1) abaixo, onde,  $D_{it}^E$  representa o desempenho escolar do indivíduo  $i$  no tempo  $t$ ; o componente  $F_i^{(0)}$  equivale ao *background familiar* do estudante

<sup>1</sup> Para uma exposição acerca da trajetória da gestão do sistema educacional no Brasil cf. Abrúcio (2018).

$i$  no tempo  $t$ ;  $P_i^{(t)}$  corresponde aos perfil da comunidade de estudante no tempo  $t$  e que o indivíduo  $i$  a integra;  $I_i^{(t)}$  representa os insumos consubstanciados nos recursos financeiros, materiais e humanos mobilizados pela escola  $i$  no tempo  $t$ ; ao passo que corresponde às habilidades inatas do estudante  $i$ ; e, por fim, representa o erro aleatório da função.

$$D_{it}^E = f\left(F_i^{(t)}, P_i^{(t)}, I_i^{(t)}, H_i\right) + u_{it} \quad (2.1)$$

Contudo, parte dos trabalhos que versam sobre os efeitos dessas variáveis constitutivas da função produção da educação, para além das distintas configurações metodológicas, destacam a dimensão *insumos* – ou *condições de oferta* - como importante vetor explicativo do processo de aprendizagem. O Quadro 2.1 a seguir exibem as configurações analíticas desses trabalhos e a relativa prevalência de variáveis que compõem a dimensão *insumos* nos estudos sobre desempenho escolar. Uma das possíveis razões dessa prevalência é que apenas a dimensão  $I_i^{(t)}$  está mais diretamente conectada com a política pública para a educação fundamental e/ou básica e sujeita às decisões dos *policymakers* locais.

## 2.1 As condições de oferta como instrumento de política educacional

É possível, portanto, isolar esta dimensão da equação 2.1 e desagregá-la como segue, para destacar a utilização recorrente de variáveis que a integram para explicar o desempenho escolar no nível fundamental e/ou básico:

$$I_i^{(t)} = g_i^{(t)} + q_i^{(t)} + p_i^{(t)} + E_i^{(t)} \quad (2.2)$$

onde,  $g_i^{(t)}$  corresponde ao gasto público em educação por aluno;  $q_i^{(t)}$  aponta para a qualificação do corpo docente;  $p_i^{(t)}$  equivale a estratégia pedagógica adotada;  $E_i^{(t)}$  corresponde a estrutura física; e, finalmente, o subscrito  $i$  corresponde a unidade de análise escolhida e o índice  $t$  o momento no tempo. Destarte, ao se desejar realizar uma análise comparativa dos resultados da política pública educacional executada ao nível municipal, e.g., considerando apenas a dimensão *insumos*  $I_i^{(t)}$  como vetor explicativo do desempenho escolar, é possível representar cada variável que constitui essa dimensão aqui definida por e reescrever a equação (2.2) como segue:

$$I_i^{(t)} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \delta_i^{(t)} \quad (2.3)$$

Ou seja, considerou-se na equação 2.3 o nível municipal médio de cada uma das variáveis da dimensão *insumos*, no tempo, e assim incorporou-se o padrão de execução da política pública de educação dos municípios a partir de variáveis diretamente concernentes ao processo decisório das administrações públicas locais de gestão escolar. Na sequência, selecionou-se a média das variáveis de insumo por município como preditores do desempenho escolar  $D_{it}^E$ , sendo a nota média de Português ( $NP$ ) e a nota média de

Matemática ( $NM$ ) da rede municipal da(s) unidade(s) de análise elencada(s) na pesquisa, utilizadas como *proxies* de  $D_{it}^E$ . Assim, a relação funcional descrita em 2.1 pode ser definida como:

$$D_{it}^E = f\left(\frac{1}{n}\sum_{i=1}^n \delta_i^{(t)}\right) = f\left(\varphi_i^{(t)}\right) \quad (2.4)$$

Portanto, redefiniu-se a função produção da educação expressa na equação (2.1), como:

$$D_{it}^E = f\left(\varphi_i^{(t)}\right) + u_{it}, \quad \text{com } i = 1,2,3,\dots,n \quad (2.5)$$

sendo a equação (2.5) operacionalizada com suas *proxies*, conforme segue:

$$NP_{it} = f\left(\varphi_i^{(t)}\right) + u_{it}, \quad \text{com } i = 1,2,3,\dots,n \quad (2.6)$$

$$NM_{it} = f\left(\varphi_i^{(t)}\right) + u_{it}, \quad \text{com } i = 1,2,3,\dots,n \quad (2.7)$$

<b>Autores (ano)</b>	<b>Unidade de análise</b>	<b>N</b>	<b>Variável Dependente</b>	<b>Variável Independente</b>	<b>Método</b>
Amaral e Menezes-Filho (2009)	Todos os municípios brasileiros	5.387	Nota média da Prova Brasil	Gasto por aluno, Educação média, Docentes com curso superior, Horas - aula por dia.	Método dos Mínimos Quadrados e Regressão Quantílica
Almeida e Gasparini (2011)	Municípios da Paraíba	223	Nível de aprendizagem dos alunos	Nº total de professores, horas aula diária, escolas públicas com acesso à energia, sistema de esgoto, alfabetizados com 15 anos ou mais, renda per capita.	Análise Envoltória de Dados (DEA)
Rosana-Peña, Albuquerque e Carvalho (2012)	Municípios de Goiás	246	Taxa de aprovação, notas da Prova Brasil e Número de matrículas	Despesas com pessoal ativo e encargos sociais, manutenção e funcionamento da rede escolar, capital para execução de obras públicas, instalações, equipamento e material permanente.	Análise Envoltória de Dados (DEA)
Cysne e D'Abreu (2013)	Municípios de Alagoas	102	Notas do Ideb	Gasto com educação per capita.	Análise Envoltória de Dados (DEA)
Hanushek (2015)	Escolas do ensino fundamental e médio	377	Desempenho do aluno	Qualidade do professor, tamanho da turma, contexto familiar.	Função de produção "input-output"

Santos, Carvalho, Barbosa (2016)	Municípios do Seridó Potiguar	21	Indicadores Educacionais	Gasto com educação.	Índice de Eficiência Total do Gasto com Educação (IETGE)
Moreira (2017)	Todos os municípios brasileiros	5.570	Prova Brasil	Gastos na educação fundamental, indicador de distorção idade-série, taxa de reprovação e de abandono, cobertura do ensino fundamental no município. Perfil das famílias dos alunos.	Produção de Fronteira Estocástica. (SFP)
Balart, Oosterveen, Webbink. (2018)	Países	50	Teste do PISA	PIB per capita, anos de escolaridade, abertura da economia, proteção contra expropriação, fertilidade, localização tropical.	Decomposição do Teste de Score

Quadro 2.1 - Perfil de Trabalhos Selecionados Referenciados.

Fonte: Elaborado pelos autores.

### 3 | A UNIDADE DE ANÁLISE E A ESTRATÉGIA DE MENSURAÇÃO

Considerando o papel da dimensão *insumos* (condições de oferta) como vetor de política de melhoria do desempenho escolar o gasto público municipal em educação por aluno se constitui em uma *proxy* dessa dimensão para explicar o rendimento discente em avaliações de desempenho. A alocação de recursos públicos para a despesa *per capita* (por aluno matriculado) com educação viabiliza, em certa medida, a melhoria da oferta dos serviços públicos educacionais com possíveis rebatimentos positivos no processo de aprendizagem, conforme destacam Menezes-Filho e Oliveira (2015), Hægeland (2012) e Holmlund (2010). Sob essa perspectiva análíticas diferenciações entre os municípios no tocante ao volume de recursos alocados por aluno, *ceteris paribus*, seriam acompanhadas por variâncias similares nos testes escolares.

Contudo, nas cidades paraibanas observou-se que as notas e o volume de recursos alocados por aluno não seguiram aquele padrão sugerido. O gasto público municipal por aluno do ensino fundamental é bem mais desigual do que as notas municipais médias de Português e de Matemática nesse estágio da educacional formal. A representação gráfica dessas desigualdades pode ser visualizada no Gráfico 3.1 a seguir (observar linha escura pontilhada, mais barriguda em comparação com as linhas mais claras).

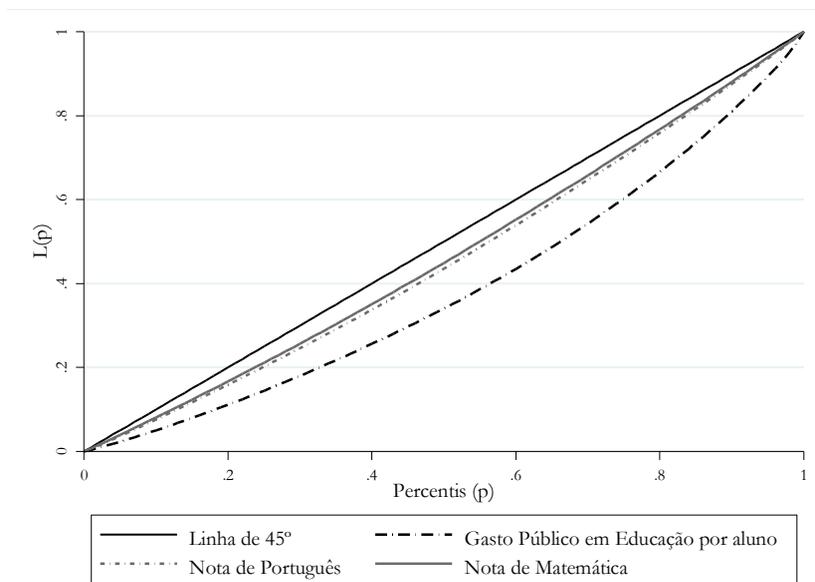


Gráfico 3.1

Curva de Lorenz do Gasto Público Municipal em Educação por Aluno (em R\$ de 2018) e das Notas de Médias de Português e de Matemática dos Municípios da Paraíba.

Período: 2008 e 2017.

Fonte: Elaborado pelos autores.

O coeficiente Gini calculado para o gasto municipal em educação por aluno entre os anos de 2008 a 2017 foi de 0,225 enquanto esse mesmo indicador calculado para as notas médias de Português e de Matemática ficou em 0,086 e 0,068 respectivamente. O coeficiente Gini da despesa pública municipal com educação foi, portanto, 161,6% superior ao Gini observado para as notas de Português e 230,9% acima do coeficiente Gini para as notas de Matemática. Ou seja, embora tenha havido certa assimetria no volume de recursos repassados à educação pelos 223 municípios paraibanos, as notas médias de Português e de Matemática do ensino fundamental apresentaram um padrão bem menos desigual. Isto, a princípio, parece sugerir uma possível desconexão entre o desempenho escolar e o gasto público municipal destinado à educação.

A análise a partir da curva de Lorenz também destacou que a assimetria entre as notas médias de Português e de Matemática é muito pequena entre os municípios paraibanos (observar as linhas mais claras, quase que sobrepostas, e próximas da linha de 45 graus, e a magnitude do coeficiente Gini mencionado acima). Este dado, *per se*, não se constituiria em um problema se as referidas notas não estivessem em níveis muito baixos, o que não foi o caso (a nota mediana de Português foi de 206,8 e de Matemática foi 214,4). Assim, sob a ótica do padrão de disparidade entre notas e gasto público em educação, os dados

parecem sugerir que mais dinheiro destinado ao ensino fundamental não só não elevou a nota média dos municípios da Paraíba como também manteve uma similaridade entre as notas Português e Matemática em níveis baixos. A dimensão *insumos*, sob esta perspectiva do financiamento, parece não contribuir para o aumento do desempenho escolar.

Por outro lado, ao se calcular o coeficiente de correlação de Pearson ( $r$ ) das notas de Português e de Matemática com a despesa por aluno observou-se associações, estatisticamente significantes ao nível de menos 1% ( $p\text{-valor}<0,01$ ), de 0,547 e de 0,481 respectivamente, sugerindo a existência de uma associação positiva linear entre o gasto público com educação e desempenho escolar nos municípios da Paraíba, embora em nível moderado, conforme categorização formulada por Hair *et. al.* 2005.

Essa associação, de padrão linear, pode ser visualizada no Gráfico 3.2 a seguir. O perfil da dispersão dos dados – mais acentuados nas notas de Matemática – parecem não endossar a desconexão entre as notas e a despesa por aluno sugerida na curva de Lorenz. Se, por um lado, a maior assimetria no gasto municipal em educação não foi acompanhada por maior desigualdade de notas, por outro, uma exposição gráfica da dispersão entre notas e dispêndio sugeriu uma associação linear positiva entre as variáveis. Destarte, a mensuração de uma possível relação causal entre desempenho escolar e gasto público por aluno, baseada na média condicional, pode enviesar os resultados, haja vista que a dispersão dos dados observadas no Gráfico 3.2 parece indicar que diferentes pontos da distribuição a existência de uma relação linear é mais perceptível.

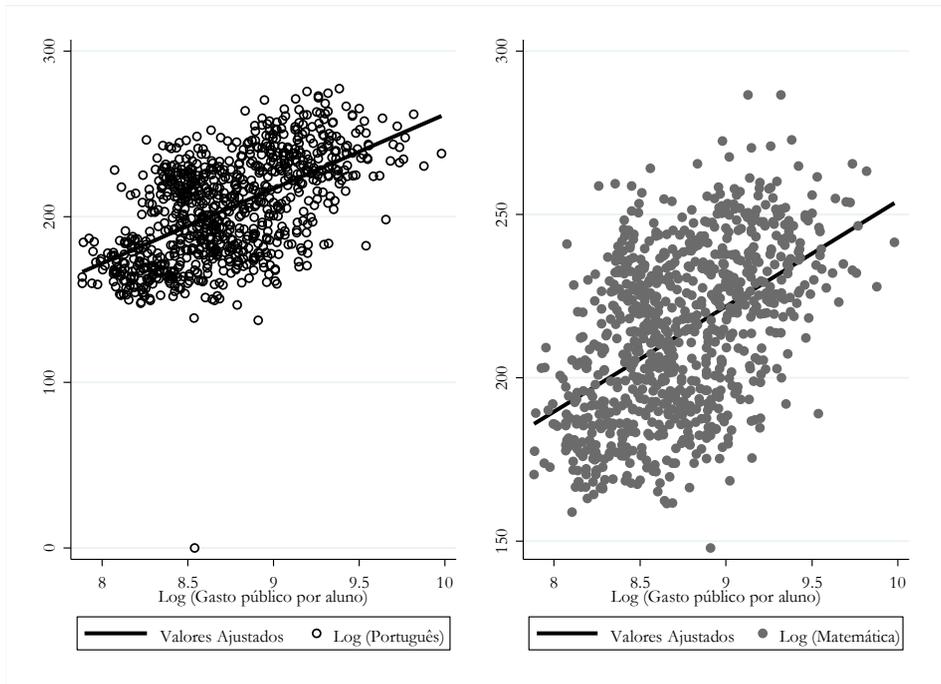


Gráfico 3.2

Notas de Português e de Matemática e o Gasto Público Municipal por Aluno.

Período: 2008 a 2017. (Dados em escala logarítmica).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Diante dessa aparente dualidade exposta na abordagem descritiva acerca da conexão entre os recursos municipais alocados e as notas obtidas cabe a indagação se, no caso das cidades paraibanas, a literatura empírica encontra evidências dessa relação causal. Assim, com vista à uma análise mais robusta, se os dados forem analisados em diferentes pontos da distribuição serão encontradas evidências estatisticamente significantes da conexão entre desempenho escolar e despesa por aluno? Buscando uma abordagem empírica que viabilize captar possíveis determinantes em diferentes pontos da distribuição de dados elaborou-se um desenho de inferência causal conforme discriminado na subseção abaixo.

### 3.1 As hipóteses e as variáveis selecionadas

Para mensurar os efeitos da relação em tela foram construídas duas hipóteses de trabalho a serem testadas, conforme exposto abaixo. Ambas as hipóteses derivam de estudos empíricos referenciados na literatura, mas que abarcaram outras unidades de análises e/ou outras configurações metodológicas para mensurar a conexão entre desempenho escolar e gasto público por aluno.

$H_1$  = O aumento no gasto público municipal em educação, por aluno, eleva a

*nota média de Português da rede pública de ensino fundamental dos municípios paraibanos, nos diferentes quantis da distribuição dos dados.*

$H_2$  = *O aumento no gasto público municipal em educação, por aluno, eleva a nota média de Matemática da rede pública de ensino fundamental dos municípios paraibanos, nos diferentes quantis da distribuição dos dados.*

Dada a configuração das hipóteses construídas e o objetivo de mapear os determinantes do desempenho escolar que não sejam identificados por modelagem estatística ancorada na condicional dos dados, recorreu-se à regressão quantílica para captar tal efeito do gasto público municipal sobre as *proxies* de desempenho escolar aqui selecionadas (notas médias de Português e de Matemática). Essa opção metodológica possibilita um tipo de estimação que permite mensurar efeitos causais em diferentes pontos de uma distribuição de dados da variável dependente.

Os modelos de estimação incorporaram variáveis voltadas ao *nível de infraestrutura escolar da rede pública municipal* (% de escolas com internet), bem como à *qualidade do corpo docente* (% de professores com curso superior), a *configuração administrativa das unidades de ensino* (tamanho médio das turmas), e o *nível de desenvolvimento econômico municipal* (Produto Interno Bruto *per capita* municipal), sendo esta última utilizada como controle dos diferenciais de dimensão econômica existentes entre as cidades (cf. Tabelas 3.1 e 3.2). As especificidades de cada município invariantes no tempo, por sua vez, foram incluídas na estimação mediante o uso de efeito fixo para as cidades paraibana. Ademais, considerou-se os anos iniciais (5ª série) e os anos finais (9ª série) do ensino fundamental, para 2008, 2011, 2014 e 2017, constituindo-se uma estrutura de dados em painel balanceados, perfazendo a princípio um total de 892 observações ( $N = 223$  e  $T = 4$ ). Todos os valores monetários incluídos nas estimações foram transformados em valores constantes do ano de 2018, atualizados monetariamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Variáveis Selecionadas	Relação Causal Esperada	Literatura Referenciada
<i>Desempenho Escolar.</i>	Variável Dependente	Moreira (2017); Menezes-Filho e Amaral (2009); Menezes-Filho e Pazello (2007).
<i>Gasto público municipal em educação, por aluno.</i>	+	Vegas e Coffin (2015); Monteiro (2015); Ferrão <i>et. al.</i> (2002); Menezes-Filho e Pazello (2009).
<i>Qualificação dos professores.</i>	+	Rivkin <i>et. al.</i> (2005); Hanushek <i>et. al.</i> (2006); Soares e Clemente (2013).
<i>Configuração da administração pedagógica (tamanho da turma).</i>	-	Hanushek (2015).

<i>Nível de infraestrutura escolar.</i>	+	Zoghbi <i>et. al.</i> (2009).
<i>Desenvolvimento econômico municipal.</i>	+	Nascimento (2007); Marlow (2000); Ravallion (1994); Sen (2001).

Quadro 3.1

Variáveis e Relações Causais Esperadas a Variável Dependente.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Variáveis (Acrônimo)	Proxies	Métrica	Fonte
<i>Desempenho escolar.</i> (DesEsc)	Logaritmo natural da nota municipal média de Português e logaritmo natural da nota municipal média de Matemática.	Contínua	INEP
<i>Gasto público por aluno.</i> (lnGasto)	Logaritmo natural do gasto público municipal em educação por aluno.	Contínua	SIOPE
<i>Qualificação do corpo docente.</i> (Qdocentes)	% médio de docentes na rede municipal com curso superior.	Contínua	INEP
<i>Tamanho da turma.</i> (Intt)	Logaritmo natural do quociente médio do número de alunos matriculados e o quantitativo de turmas.	Contínua	INEP
<i>Nível de infraestrutura escolar.</i> (Internet)	% de escolas da rede municipal com internet banda larga.	Contínua	INEP
<i>Desenvolvimento econômico municipal.</i> (Desenv.)	Logaritmo natural do Produto Interno Bruto <i>per capita</i> do município.	Contínua	IBGE

Tabela 3.1

Variáveis Inclusas nas Modelagens Estatísticas.

Fonte: Elaborado pelos autores.

## 4 | A ESTRATÉGIA EMPÍRICA

### 4.1 Estimação por regressão quantílica<sup>2</sup>

O método de regressão quantílica foi elaborado por Koenker e Basset (1978) e possibilitou novas configurações estatísticas para trabalhos empíricos. Esses autores propuseram um modelo para a distribuição condicional de uma regressão linear múltipla padrão, seguindo tal conformação:

$$Q_{y|x}(\tau) = x'\beta(\tau), \quad \text{com } (\tau) \in (0, 1) \quad (3.1)$$

Sendo a notação  $Q_{y|x}(\tau)$  correspondente ao  $\tau$ -ésimo quantil da distribuição de  $y$  condicional em  $x$  e  $\beta(\tau)$  um vetor de  $K$  coeficientes. Assim, de acordo com Escudero (2005),

<sup>2</sup> Esta subseção, que apresenta a modelagem da regressão quantílica, está fortemente baseada em Fittipaldi (2013).

uma variável aleatória  $Z$  com função distribuição acumulada  $F(z)$ , contínua e monotônica, o  $\tau$ -ésimo quantil é um número  $Q_z(\tau)$  que satisfaça  $F(Q_z(\tau)) = \tau$ , fazendo com que  $\tau=0.5$ ,  $Q_z(0.5)$  divide a distribuição em duas partes iguais, representando a mediana de  $Z$ . Com isso, um  $Q_z(0.25)$  equivale a 25% da distribuição dos dados localizados à esquerda da mediana de  $Z$ , enquanto um  $Q_z(0.75)$  corresponde a 75% da distribuição à direita da mediana de  $Z$ . Segundo Missio, Jaime Jr e Oliveira (2009), a regressão quantílica constitui-se em uma extensão dos quantis amostrais de um modelo linear, onde “a regressão mediana pode ser definida pela minimização da soma absoluta dos erros – estimador LAD “Least Absolute Deviations” (*op.cit.* p: 20), minimizando  $\tau$  conforme abaixo:

$$Q_\tau = \sum_{i=1}^n |y_i - x_i' \beta| = \sum_{i=1}^n (y_i - x_i' \beta) \operatorname{sgn}(y_i - x_i' \beta) \quad (3.2)$$

Onde  $\operatorname{sgn}$  é o sinal de  $a$  que assume ser 1 se  $a$  é positivo, e  $-1$  quando  $a$  é negativo ou 0. Por sua vez, ainda conforme Missio *et.al.* (*op. cit.*), a regressão quantílica que não corresponde à mediana da distribuição é definida pela minimização de como segue:

$$Q_\tau = -(1-\tau) \sum_{y \leq x_i' \beta} (y_i - x_i' \beta) + \tau \sum_{y > x_i' \beta} (y_i - x_i' \beta) = \sum_{i=1}^n [\tau - 1(y_i \leq x_i' \beta)](y_i - x_i' \beta) \quad (3.3)$$

Com  $0 < \tau < 1$  sendo o quantil de interesse, e o valor da função  $l(z)$  sinalizando a verdade 1 ou 0 em caso contrário da proposição  $Z$ . A condição de minimização, portanto, consiste em:

$$\sum_i x_{ij} [\tau - 1(y_i \leq x_i' \beta)] = 0 \quad (3.4)$$

As vantagens operacionais desse procedimento estatístico, segundo Koenker e Basset (*op.cit.*) – e destacadas por Escudero (*op. cit.*) e Justo (2009) -, não são poucas nem superficiais. Essas consistem em uma maior robustez na estimação, haja vista que os coeficientes estimados não são sensíveis à presença de valores discrepantes e apresentam estimadores mais robustos que os estimados pelo método dos mínimos quadrados, quando o termo de erro não é *i.i.d.* Ademais, e um dos principais pontos aqui considerados, esse método de estimação viabiliza detectar efeitos sobre a variável resposta nos diferentes quantis contemplados no modelo de regressão, captando assim causalidades para as diferentes magnitudes da distribuição de dados.

O método quantílico de estimação, portanto, foi incorporado ao estudo em razão dessa possibilidade estatística de apreender os efeitos do gasto por aluno nos diferentes níveis da distribuição das notas de Português e de Matemática dos municípios paraibanos. Com isso, ao ser introduzido o(s) quantil(s) escolhido(s) para a regressão no modelo de estimação definido em (3.1), a equação geral passou a ser reescrita com o componente quantílico, e as equações específicas dos modelos com as *proxies* conforme 3.5.1 e 3.5.2, a seguir. As variáveis apresentadas na Tabela 3.1, com o efeito fixo para os municípios

$(EF\_munc_{it})$ , e o termo de erro  $\varepsilon_{it(\tau)}$ , como:

$$Q_{\tau}(DesEsc | X) = (\tau)\delta_0 + (\tau)\beta_1 \ln Gasto + (\tau)\beta_2 Qdocentes + (\tau)\beta_3 lntt + +(\tau)\beta_4 Internet + (\tau)\beta_5 Desenv + (\tau)\beta_6 EF\_munic_i + (\tau)u_{it} \quad (3.5)$$

$$Q_{\tau}(NP) = (\tau)\delta_0 + (\tau)\beta_1 \ln gasto + (\tau)\beta_2 Qdocentes + (\tau)\beta_3 lntt + (\tau)\beta_4 Internet + +(\tau)\beta_5 Desenv + (\tau)\beta_6 EF\_munic_i + (\tau)u_{it} \quad (3.5.1)$$

$$Q_{\tau}(NM) = (\tau)\delta_0 + (\tau)\beta_1 \ln gasto + (\tau)\beta_2 Qdocentes + (\tau)\beta_3 lntt + +(\tau)\beta_4 Internet + (\tau)\beta_5 Desenv + (\tau)\beta_6 EF\_munic_i + (\tau)u_{it} \quad (3.5.2)$$

Onde  $\tau = (0.25; 0.50; 0.75)$  corresponde aos diferentes quantis a serem utilizados na estimação. (Apenas como exposição didática, o Gráfico 4.1 exibe a cobertura espacial da regressão quantílica na distribuição de dados *vis-à-vis* o método dos mínimos quadrados)<sup>3</sup>.

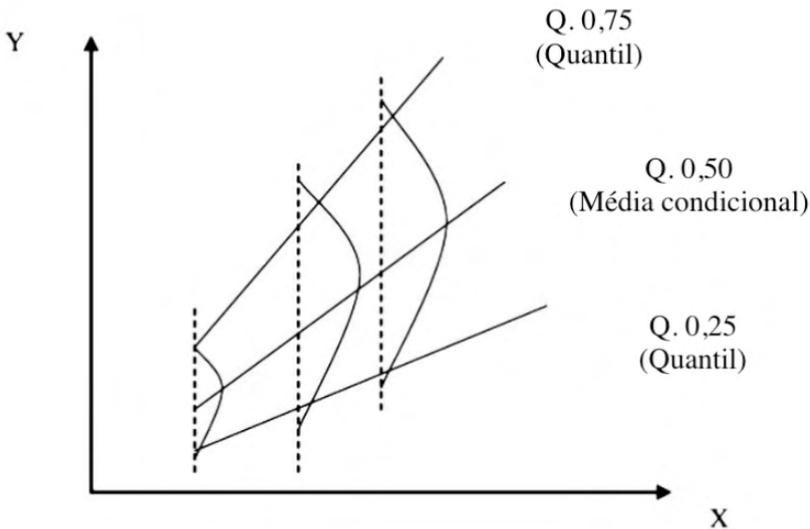


Gráfico 4.1

Ilustração da Diferença entre o Método OLS e a Regressão Quantílica.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Justo (2009).

## 4.2 Os resultados

Antes da definição da modelagem estatística para estimação dos parâmetros, mesmo com uma série temporal muito curta ( $T = 4$ ), procedeu-se o teste de raiz unitária nas variáveis dependentes para dados em painel balanceado, mas com *gaps*. Utilizou-se o teste Dickey-Fuller e, por apresentar *gaps* no painel de dados, recorreu-se também ao teste

<sup>3</sup> Para uma exposição detalhada acerca da regressão quantílica cf. Koenker (2005). Já para uma exposição de perfil mais didática sobre este método de estimação cf. Santos (2012).

de Phillips-Perron para dados em painel balanceados, sem tendência e sem constante. Os resultados, para ambos os testes, rejeitaram as hipóteses nula de existência de raiz unitária nas variáveis respostas. Assim, por serem estacionárias em nível não houve a necessidade de se utilizar defasagens nos modelos de estimação (cf. Tabelas A1 e A2, no Anexo).

Por sua vez, recorreu-se ao método desenvolvido por Machado e Santos Silva (2019) para a aplicação da regressão quantílica para dados em painel, com efeito fixo. Optou-se por este último para os municípios com o objetivo de controlar a heterocedasticidade dos dados e as heterogeneidades de cada município do estado, para além da dimensão econômica. Ou seja, controlar por características observadas invariantes no tempo ou ao menos aproximadamente constantes no período abarcado pela pesquisa. Os resultados das estimações foram expostos na Tabela 4.2, para a nota de Português como variável dependente, e na Tabela 4.3 para a nota de Matemática como *explanadum*. Informa-se ainda que as variáveis dependentes foram inclusas nas estimações em logaritmo natural (*ln*). Por seu turno, as estatísticas descritivas das variáveis selecionadas encontram-se na Tabela 4.1 a seguir.

Variáveis	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	Observações Ausentes
<i>DesEsc (lnPortuguês)</i>	853	5,32	0,15	4,93	5,63	39
<i>DesEsc (lnMatemática)</i>	853	5,36	0,12	5,00	5,66	39
<i>lnGasto</i>	892	8,73	0,39	7,88	9,98	0
<i>Qdocentes</i>	883	71,30	19,90	0,00	100,00	9
<i>Intt</i>	892	2,95	0,35	1,35	5,56	0
<i>Internet</i>	892	19,50	20,42	0,00	100,00	0
<i>Desenv.</i>	883	9,15	0,35	8,50	11,22	9

Tabela 4.1

Estatísticas Descritivas.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Variáveis	Quantis		
	0.25	0.50	0.75
<i>lnGasto</i>	0,1116*** (0,0310)	0,0861*** (0,0207)	0,0611** (0,0265)
<i>Qdocentes</i>	0,0022*** (0,0004)	0,0025*** (0,0003)	0,0029*** (0,0004)
<i>Intt</i>	- 0,0872*** (0,0248)	-0,0989*** (0,0165)	-0,1102*** (0,0212)

<i>Internet</i>	-0,0001 (0,0005)	0,0004 (0,0003)	0,0010** (0,0004)
<i>Desenv</i>	0,2487*** (0,0545)	0,2240*** (0,0362)	0,1999*** (0,0466)
Efeito fixo para municípios	Sim	Sim	Sim
Total de Observações	839	839	839

Tabela 4.2

Variável Dependente: *DesEsc* (Logaritmo natural da nota média de Português).

Fonte: Elaborado pelos autores. Erro padrão entre parênteses. \* $p < 10\%$ , \*\* $p < 5\%$ , \*\*\* $p < 1\%$ .

Variáveis	Quantis		
	0.25	0.50	0.75
<i>InGasto</i>	0,0725** (0,0354)	0,0526** (0,0217)	0,0338 (0,0250)
<i>Qdocentes</i>	0,0017*** (0,0005)	0,0021*** (0,0003)	0,0024*** (0,0003)
<i>Intt</i>	-0,0692** (0,0290)	-0,0785*** (0,0177)	-0,0872*** (0,0205)
<i>Internet</i>	-0,0003 (0,0006)	0,0003 (0,0005)	0,0008* (0,0004)
<i>Desenv</i>	0,1789*** (0,0604)	0,1520*** (0,0369)	0,1267*** (0,0426)
Efeito fixo para os municípios	Sim	Sim	Sim
Total de Observações	839	839	839

Tabela 4.3

Variável Dependente: *DesEsc* (Logaritmo natural da nota média de Matemática).

Fonte: Elaborado pelos autores. Erro padrão entre parênteses. \* $p < 10\%$ , \*\* $p < 5\%$ , \*\*\* $p < 1\%$ .

As Tabelas 4.2 e 4.3 apresentam os resultados das estimações dos efeitos do gasto público municipal em educação, *por aluno*, sobre o nível de aprendizagem no ensino fundamental público da Paraíba. O sinal dos coeficientes está em conformidade com o esperado, tanto em relação a nota média de Português como para a nota média de Matemática das redes municipais, embora com padrão diferenciados de significância

estatística. O efeito positivo da despesa por aluno com educação fundamental, em diferentes pontos da distribuição dos dados, corrobora, mesmo em outras bases de modelagem estatística, os achados empíricos de parte da literatura acerca dessa conexão (e.g. Monteiro (2015); Ferrão *et. al.* (2002); Menezes-Filho e Pazello (2009)). O ponto divergente relevante é que - neste trabalho - não se identificou efeito estatisticamente significativo do gasto público municipal em educação na parte superior da distribuição dos dados (quantil 0.75) em relação às notas de Matemática. É possível que, dada variações pouco expressivas entre as cidades da Paraíba quanto ao desempenho médio dos alunos das redes municipais nessa parte da distribuição a associação entre as variáveis em tela não exibam robustez estatística.

Por sua vez, as *proxies* para *qualidade do corpo docente* (% de professores com curso superior) e o *nível de desenvolvimento econômico municipal* (Produto Interno Bruto *per capita* municipal), mostraram-se estatisticamente significante e afetaram positivamente as notas médias de Português e de Matemática em todos os quantis, com  $p\text{-valor} < 1\%$ . A mesma *performance* foi observada na variável *configuração da administração pedagógica* (tamanho médio das turmas), que também se mostrou estatisticamente robusta ao nível de menos 1% ao longo de toda a distribuição de dados, exibindo o efeito negativo esperado sobre o desempenho escolar.

Esses resultados acompanham a literatura empírica que incorporou tais variáveis aos seus modelos explicativos, mesmo quando os trabalhos não utilizaram regressão quantílica (cf. Soares e Clemente 2013; Hanushek 2015; Hanushek *et. al.* 2006; Rivkin *et. al.* 2005). O perfil destoante dentre as *proxies*, contudo, foi registrado na variável *nível de infraestrutura escolar (Internet)* que se mostrou estatisticamente irregular nos diferentes quantis. Esta variável exibiu, simultaneamente, o sinal esperado e significância estatística apenas na parte superior da distribuição (quantil 0.75) onde situam-se as notas mais elevadas. Mesmo assim apresentando a menor magnitude dentre as variáveis estatisticamente robustas. Uma possível explicação para esse comportamento inesperado é que apenas 37 dentre os 223 municípios da Paraíba (aproximadamente 17% das cidades do estado) apresentam taxa de escolas com de internet banda larga abaixo de 50%, não havendo assim variância expressiva neste quesito entre os municípios do estado.

Os resultados das estimações, portanto, sugerem a aceitação de  $H_1$  e a não aceitação de  $H_2$ , haja vista que, no caso desta última, o efeito positivo da despesa por aluno mostrou-se estatisticamente significante apenas nos quantis 0.25 e 0.50, ou seja, entre as notas de Matemática situadas entre as 50% mais baixas. Em termos substantivos o efeito isolado do aumento de 10% no gasto público municipal por aluno do ensino fundamental eleva em média as notas de Português das redes municipais, tanto nos anos iniciais como nos anos finais, entre 0,61% e 1,12%, *ceteris paribus*. Já o efeito isolado do mesmo aumento do gasto por aluno sobre a nota de Matemática situa-se, em média, entre 0,53% e 0,73%. Assim, considerando o impacto estimado da despesa com educação sobre o estrato de

pior desempenho escolar (notas situadas no quantil 0.25), um aumento de R\$ 100,00 no dispêndio municipal por aluno eleva em 1,67 ponto a nota média de Português e em 1,40 ponto a nota média de Matemática das redes públicas municipais.

A resposta ao aumento do gasto por aluno parece ser maior sobre o processo de aprendizagem em leitura e escrita do que em raciocínio lógico. Porém, uma importante constatação é extraída dos modelos de estimação, a saber, que o aumento no gasto público municipal em educação produz um maior efeito sobre as notas médias mais baixas (quantil 0.25) da distribuição. Ou seja, uma estratégia de política pública por parte dos municípios paraibanos para elevação das notas mais baixas de Português e de Matemática pode voltar-se para o aumento do gasto por aluno. Esse tipo de despesa pública, sugere as estimações, não só eleva o desempenho escolar, mas, principalmente, o faz entre o público com menor grau de aprendizagem. Nesta direção, os recursos do Novo Fundeb se constituem em importante vetor de melhoria da aprendizagem no ensino fundamental, particularmente nas redes municipais com notas médias mais baixas. Ao menos esse parece ser o caso para os municípios paraibanos no período de tempo abarcado pela pesquisa.

Em termos substantivos, os resultados apontaram para um efeito positivo do gasto público municipal em educação por aluno, com robustez na significância estatística, porém, de baixa magnitude. Este tímido efeito observado na relação entre gasto municipal com educação e desempenho escolar nas cidades paraibanas acompanhou os achados empíricos do estudo de Simielli e Zoghbi (2017) para o Brasil como um todo. Mesmo apresentando um nexos causal de dimensões modestas, a utilização da modelagem quantílica possibilitou observar esse efeito na base da distribuição dos dados (notas situadas no quantil 0.25). Assim, embora o efeito isolado da despesa municipal por aluno não tenha exibido magnitudes expressivas, o gasto público com educação parece importar para a melhoria da aprendizagem, e importar ainda mais para a faixa mais baixa de notas de Português e de Matemática.

Por sua vez, e também em linha com o trabalho de Simielli e Zoghbi (*op.cit.*), é importante destacar que o efeito da variável de controle PIB *per capita* apresentou uma magnitude bem superior ao da variável de interesse (gasto público municipal em educação por aluno), sugerindo que aspectos socioeconômicos, particularmente em regiões de baixo dinamismo econômico, possuem importante relevância no processo de desempenho escolar.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de resultados inconclusos na literatura empírica acerca da relação entre gasto público e desempenho escolar, o presente trabalho teve o objetivo de mensurar possíveis conexões causais entre essas variáveis, a partir de uma modelagem estatística pouco

aplicada ao estudo desse tema em pesquisas brasileiras, a saber, regressão quantílica para dados em painel.

Recorrendo aos gastos públicos por aluno do ensino fundamental dos municípios do estado da Paraíba, foram elaborados modelos de regressão quantílica com efeito fixo (com *gaps*) tendo as notas municipais médias de Português e de Matemática referentes aos anos de 2008, 2011, 2014 e 2017 como variáveis dependentes e os gastos públicos municipais médios por aluno do ensino fundamental como variável explicativa de interesse. Utilizou-se um conjunto de variáveis de natureza econômica, pedagógica e de infraestrutura escolar como controle em tais estimações, onde cada modelo elaborado contou com um total de 839 observações ( $N=223$  e  $T=4$ ). Diferente de outros trabalhos empíricos que analisaram a conexão entre as variáveis em toda a distribuição dos dados, a utilização da modelagem quantílica possibilitou captar os efeitos do gasto público municipal por aluno em diferentes pontos da distribuição das notas de Português e de Matemática, identificando associações estatisticamente significantes que não se manifestaram no conjunto dos dados.

Os ganhos analíticos advindos dessa estratégia empírica de utilização da regressão quantílica ficaram evidentes ao permitir avaliar a conexão entre gasto com educação e desempenho escolar em diferentes pontos da distribuição dos dados. A hipótese de trabalho encontrou evidência empírica, com o efeito do gasto por aluno sendo estatisticamente significativo em todos os quantis da distribuição para as notas de Português. Por outro lado, a hipótese não encontrou evidência empírica que possa sugerir que o gasto público por aluno apresente uma relação positiva com as notas municipais médias de Matemática em diferentes partes da distribuição dos dados. De fato, no estrato superior da distribuição – notas municipais médias de Matemática localizadas no quantil 0.75 – não há associação estatisticamente significativa entre as variáveis de interesse. Ou seja, gastar mais por aluno do ensino fundamental público eleva o desempenho escolar, mas com ressalvas concernente ao nível de aprendizagem e à natureza da área de conhecimento. Quanto mais baixa as notas o repasse de recursos financeiros torna-se importante para a melhoria do desempenho escolar.

Os efeitos captados a partir da estratégia empírica adotada neste trabalho sugere que o financiamento da educação, em sua dimensão de equidade, é atingido com o aumento do gasto público por aluno no ensino fundamental, ao menos nos municípios paraibanos. O maior volume de recursos aportados para o VAAT aponta para a melhoria nos níveis mais baixos de desempenho escolar. A transposição desta estrutura empírico-analítica para estudos dos demais municípios do país, portanto, se constitui em importante agenda de trabalho para a identificação da relação causal entre aumento dos recursos financeiros para educação e a melhoria da aprendizagem.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando L. “Uma breve história da educação como política pública no Brasil”. In: DALMON, D.L.; SIQUEIRA, C.; BRAGA, F. M. (Orgs.) *Políticas educacionais no Brasil: o que podemos aprender com casos reais de implementação?* São Paulo: Editora SM. p. 37-58. (2018).
- CRUZ, Tássia e SILVA, Talita. “Minimum Spending in Education and the Flypaper Effect.”, *Economics of Education Review*, vol. 77, pp. 1020-1022. (2020).
- FITTIPALDI, Italo. *Venha a Nós o Vosso Voto: evidências empíricas do ciclo de pork barrel em arenas de políticas públicas nos estados brasileiros*. Tese de Doutorado. Recife: UFPE. (2013)
- HAIR, J.F.; ANDERSON, R.E.; TATHAM, R.I. e BLACK, W.C. *Análise Multivariada de Dados*. Porto Alegre: Editora Bookman. 5ª Edição em português. (2005).
- HANUSHEK, Eric A. “Economics of Education”. In: *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. 2nd, pp.149-157. (2015).
- HANUSHEK, Eric A., et. al. (2006). “Alternative School Policies and the Benefits of General Cognitive Skills”. *Economics of Education Review*, vol. 25, nº. 4, pp. 447-462. (2006).
- HELPMAN, E. *The mystery of economic growth*. Cambridge: Harvard University Press. (2004).
- HOLMLUND, H.; MCNALLY, S.; VIARENGO, M. “Does money matter for schools?” *Economics of Education Review*, vol. 29, nº. 6, pp. 1154-1164. (2010).
- JUSTO, Wellington R. *Políticas sociais e o papel das disparidades regionais de renda no Brasil: evidências a partir de regressões quantílicas*. Anais do V Encontro de Economia Baiana, p. 180-194. (2009).
- LUCAS, Robert. “On the Mechanics of Economic Development.” *Journal of Monetary Economics*, July 22(1). (1998).
- MACHADO, J.A.F. e SANTOS SILVA, J.M.C. “Quantiles via Moments”. *Journal of Econometrics*, 213(1), pp. 145-173. (2019).
- MARLOW, Michael L. “Spending, school structure, and public education quality. Evidence from California.” *Economics of Education Review*, vol. 9, issue 1, pp. 89-106. (2000).
- MENEZES-FILHO, Naércio e AMARAL, Luiz Felipe E. *A Relação entre Gastos Educacionais e Desempenho Escolar*. Insper Working Paper. Insper Instituto de Ensino e Pesquisa. (2009).
- MENEZES-FILHO, Naércio e PAZELLO, Elaine. “Do teachers’ wages matter for proficiency? Evidence from a funding reform in Brazil”. *Economics of Education Review*, vol. 26, nº. 6, pp. 660-672. (2007).
- MINCER, Jacob. *Schooling, Earnings, and Experience*. New York, Columbia University Press. (1974).
- MONTEIRO, Joana. “Gasto Público em Educação e Desempenho Escolar. Revista Brasileira de Economia.” *Revista Brasileira de Economia*, vol. 69, nº 4, pp. 467-488. (2015).

MOREIRA, Ajax. *Eficiência do Gasto da Educação Fundamental Municipal*. Texto para Discussão N° 2308, IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro. (2017).

NASCIMENTO, Paulo Augusto M. "Desempenho escolar e gastos municipais por aluno em educação: relação observada em municípios baianos para o ano 2000." *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, vol. 15, n° 56, pp. 393-412. (2007).

PRITCHETT, L. "Where has all the education gone?". *The World Bank Economic Review*. v. 15, n. 3, p. 367-391. (2001).

RAVALLION, Martin. *Poverty Comparisons*. Chur, Switzerland: Harwood Academic Press. (1994).

RIVKIN, Steven G.; HANUSHEK, Eric A.; e KAIN, John F. "Teachers, Schools, and Academic Achievement". *Econometrica*, vol. 73, n°. 2, pp. 417-458. (2005).

SCHULTZ, T.W. "Investment in human Capital." *American Economic Review*, 51(1). (1961).

SEN, Amartya. *Desigualdade Reexaminada*. Rio de Janeiro: Editora Record. (2001).

SIMIELLI, Lara E.R. e ZOGHBI, Ana C.P. "Relação entre Investimento Financeiro e Indicadores Educacionais no Brasil." *Meta: Avaliação*, vol. 9, n° 26, pp. 272-300. (2017).

SOARES, Robson F. e CLEMENTE, Ademir. A. *Relação entre gastos com educação e desempenho escolar: um estudo nos municípios paranaenses no período de 2005 a 2011*. In: XX CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, Uberlândia (MG). *Anais do Congresso Brasileiro de Custos*. (2013).

VEGAS, Emiliania e COFFIN, Chelsea. "When Education Expenditure Matters: An Empirical Analysis of Recent International Data." *Comparative Education Review*, vol. 59, n° 2, pp. 289-304. (2015).

WRIGHT, Luísa C. "Strengthening the alignment between tertiary education and economic development: the Belizean perspective." *International Journal of Training and Development*, vol. 24, issue 2, p. 135-143. (2020).

ZOGHBI, Ana Carolina Pereira *et al.* "Mensurando o desempenho e a eficiência dos gastos estaduais em educação fundamental e média". *Revista de Estudos Econômico*, São Paulo, v. 39, n. 4, pp. 785-809. (2009).

## ANEXO

### Teste de Raiz Unitária para Dados em Painel Balanceado (com gaps).

$H_0$  = Existe raiz unitária na destruição dos dados da variável (para ambas as variáveis dependentes).

Testes	Valores Críticos			Estatística do Teste	p-valor
	1%	5%	10%		
Dick-Fuller	1%	5%	10%	-54.861	0.000
	-3.430	-2.860	-2.570		
Phillips-Perron	Valores Críticos			Estatística do Teste	p-valor
	1%	5%	10%		
	1%	5%	10%	-47.770	0.000

Tabela A1 – Variável em Nível: *ln*(Nota de Português)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Testes	Valores Críticos			Estatística do Teste	p-valor
	1%	5%	10%		
Dick-Fuller	1%	5%	10%	-45.994	0.000
	-3.430	-2.860	-2.570		
Phillips-Perron	Valores Críticos			Estatística do Teste	p-valor
	1%	5%	10%		
	1%	5%	10%	-41.541	0.000

Tabela A2 – Variável em Nível: *ln*(Nota de Matemática)

Fonte: Elaborado pelos autores.

O presente artigo buscou evidências empíricas acerca da conexão entre desempenho escolar e gasto público em educação por aluno do ensino fundamental, visando contribuir com a literatura empírica sobre a possível associação entre essas variáveis. A pesquisa recorreu a dados do IDEB para as notas municipais médias não padronizadas da prova de Português e de Matemática nos anos iniciais e anos finais do ensino fundamental nos municípios da Paraíba, entre os anos de 2008 a 2017, como proxies para desempenho escolar. Utilizando dados em painel com efeito fixo para os municípios, e utilizando modelagem de

regressão quantílica para 839 observações, testou-se as hipóteses de existência de uma associação linear positiva entre as desempenho escolar e gasto público em todos os pontos da distribuição dos dados. Diferente dos estudos empíricos que utilizaram estimações pela média condicional, a modelagem por regressão quantílica permitiu identificar as partes da distribuição dos dados onde a associação entre desempenho escolar e gasto público municipal em educação apresentam uma relação positiva e estatisticamente robusta. Os achados empíricos do artigo sugerem que mais gasto público em educação fundamental, por aluno, melhora o desempenho escolar médio dentre os piores níveis performance educacional da rede pública municipal, ao menos no caso das cidades da Paraíba.

## GARANTISMO E LEGALISMO: UM ESTUDO SOBRE MODELOS DE INTERVENÇÃO PROFISSIONAL NA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

*Data de aceite: 01/03/2022*

*Data de submissão: 07/12/2021*

### **Ana Flávia Silva Marques de Menezes**

Instituto Federal de Brasília, Campus Ceilândia  
- IFB  
Brasília-DF  
<http://lattes.cnpq.br/8160750694044015>

### **Ana Cristina do Nascimento Peres Albernaz**

Instituto Federal de Brasília, Campus Planaltina  
- IFB  
Brasília-DF  
<http://lattes.cnpq.br/6602674837579370>

### **Ana Maria Soares Freire Pereira Leal**

Instituto Federal de Brasília, Campus  
Taguatinga - IFB  
<http://lattes.cnpq.br/3913794649825563>

### **Ana Célia de Souza**

Instituto Federal de Brasília, Reitoria - IFB  
Brasília-DF  
<http://lattes.cnpq.br/9982366997529084>

**RESUMO:** O arcabouço teórico que ampara a ação dos assistentes sociais tem vertentes de defesa, promoção e desburocratização de acesso aos direitos (Faleiros, 2006). Diante disso, este estudo objetivou demonstrar dois modelos de comparação com a intervenção na assistência estudantil, o garantista e o legalista, e como eles podem impactar no acesso dos estudantes aos seus direitos. A metodologia utilizada foi o levantamento bibliográfico de

textos na área da Filosofia do Direito e do Serviço Social que embasam o forte contraditório entre as duas vertentes aqui apresentadas: garantismo x legalismo. A partir da literatura analisada e das práticas vivenciadas por profissionais do Serviço Social que lidam com a política de educação, em específico com a política de assistência estudantil por meio de editais, identificou-se que tais modelos podem nortear os processos de trabalho daqueles profissionais e, por conseguinte, impactar diretamente de forma positiva ou negativa na concessão dos benefícios aos estudantes. Assim, constata-se que os editais que regem os programas de assistência estudantil não devem ser instrumentos de rigidez da atuação dos profissionais de Serviço Social, pois estes profissionais possuem um compromisso ético-político com seus usuários na defesa intransigente dos seus direitos e pleno exercício da cidadania. Portanto, os editais devem ser instrumentos que norteiam suas ações e não que limitem sua atuação, pois ultrapassar uma cultura institucional legalista e técnico burocrática é dever do assistente social que compreende seu papel de mediador entre os direitos dos cidadãos e as políticas sociais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Assistente Social, Direitos e Instrumentalidade.

### **GUARANTISM AND LEGALISM: A STUDY ON MODELS OF PROFESSIONAL INTERVENTION IN STUDENT ASSISTANCE**

**ABSTRACT:** The theoretical structure which supports social workers' actions has its scopes

in the defense, the promotion, and the bureaucratic red-tape reduction of access to rights (Faleiros, 2006). In this regard, this study aims at demonstrating two models of student assistance intervention –the guarantist and the legalist – and how they can impact upon students’ access to their rights. The methodology used was the bibliographic survey on the fields of Law Philosophy and Social Work, which provide base to the strong contradiction between the two scopes hereby presented: guarantism and legalism. It was identified through the analyzed literature and the practices experienced by Social Workers who deal with education politics, more specifically the student assistance politics via public notices, that such models give north to the work processes of those professionals. Consequently, they end up exerting impact directly on granting benefits to the students, either negatively or positively. Thus, it is inferred that the public notices which rule the student assistance programs should not be a means of strictness with regard to the Social Work professionals’ operation, for they possess an ethical-political commitment to their users on the inflexible defense of their rights and their sheer practice of citizenship. Finally, the public notices should be agencies that guide their actions, rather than limit their operation, since crossing a legalist and technical-bureaucratic institutional culture is a social worker’s duty, who understands their role as a mediator between citizens’ rights and social politics.

**KEYWORDS:** Social Worker, Rights and Instrumentality.

## 1 | INTRODUÇÃO

A Assistência Estudantil é uma política que visa a permanência dos estudantes nas instituições de ensino, particularmente, as federais. Essa assistência é direcionada, prioritariamente, aos discentes com renda per capita de até um salário mínimo e meio. Ou seja, para “selecionar” esse grupo, o profissional assistente social passa a ser convocado, via concurso público, para realização dessa tarefa.

Dessa forma, tais profissionais, como agentes do Estado, usarão sua instrumentalidade para efetivarem a Política de Assistência Estudantil (PAE). Diante disso, duas vias de atuação poderão ser seguidas, como o legalismo técnico burocrático ou o garantismo para promoverem a inserção dos estudantes nos programas. Assim, essa pesquisa objetiva fazer uma análise dessas duas vertentes de atuação e como ambas podem influenciar os processos de trabalho do assistente social e sua relação com os usuários. Portanto, buscou-se responder o seguinte problema de pesquisa: como o garantismo e o legalismo podem influenciar a atuação dos assistentes sociais na política de assistência estudantil?

Assim, este estudo visou conceituar esses dois modelos de intervenção e como eles podem impactar na vida dos usuários atendidos pelo assistente social e no acesso aos serviços e políticas públicas, com foco na Política de Assistência Estudantil.

Para tanto, este trabalho está estruturado em três partes. A primeira parte discorre sobre a assistência estudantil e o processo de trabalho do assistente social. Na segunda parte é feito o levantamento do conceito sobre legalismo e suas implicações

na burocratização dos serviços públicos. A terceira parte trata sobre o garantismo como teoria da Filosofia do Direito que pode ser aplicada como base para a atuação dos agentes públicos, em especial o Assistente Social.

## **2 I CONTEXTUALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E OS PROCESSOS DE TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL**

### **2.1 Assistência Estudantil**

A história e o desenvolvimento da Política de Assistência Estudantil nascem no contexto da década de 1930, na mesma época em que foi criada a Casa de Estudantes Brasileiros em Paris, para auxiliar aqueles estudantes que apresentavam dificuldades socioeconômicas para viverem ali. Medidas para auxiliar estudantes com moradia e alimentação, eram formas de contribuir para sua manutenção na instituição. Começavam, assim, as primeiras formatações de assistência estudantil (Imperatori, 2017).

A autora relata que com a expansão das universidades no Brasil na década de 1970 surgiu a preocupação com a permanência dos estudantes mais vulneráveis (anteriormente chamados de “baixa renda”) nesse ambiente. Ao longo dos anos subsequentes pôde-se notar que se manter na escola e obter nível de escolaridade, sobretudo, a superior, para os estudantes trabalhadores, tornou-se oneroso, bem como para aqueles em que as famílias precisam mantê-los nas instituições de ensino, tendo em vista que muitos cursos são diurnos, reduzindo as chances do estudante conciliar trabalho/estudo.

Assim, surgiram movimentos de reitores e diretores das Instituições Federais que começaram a dialogar e fazer a defesa da importância de se ter medidas de combate à evasão (Vasconcelos, 2010), como o FONAPRACE<sup>1</sup>.

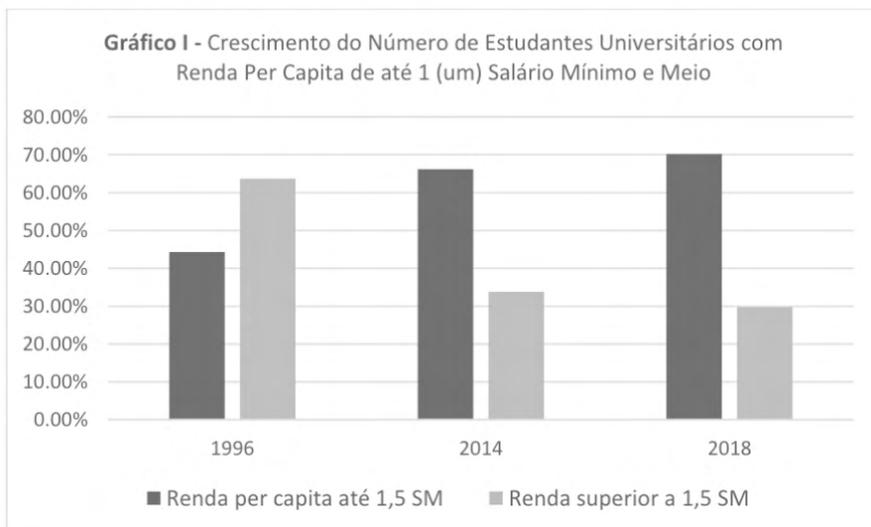
De acordo com Vasconcelos (2010, p.606), “A partir dessa nova concepção de Educação e Assistência Social, iniciou-se um período de reflexões e mudanças (...)”. Com o imbricamento das duas políticas, a autora faz o embasamento da Assistência Estudantil, principalmente no que tange ao Decreto 7.234 de 2010, o qual dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES, e que o público alvo são os estudantes com renda per capita de até um salário mínimo e meio, e a finalidade é ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal.

De acordo com Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), o número de estudantes em situação de vulnerabilidade cresceu nos últimos anos como mostram suas últimas pesquisas, realizadas em 1996, 2014 e 2018.

---

1 O I Encontro Nacional de Pró-Reitores de Assistência à Comunidade Universitária que se tem registro aconteceu na cidade de Florianópolis-SC, no período de 27 a 30 de novembro de 1985. Este Encontro teve como tema básico a análise da política de assistência e apoio ao estudante e ao servidor. Congregou 27 Universidades Brasileiras objetivando maximizar o intercâmbio de informações; aprofundar o debate em torno do tema central e ampliar a idoneidade política da área. Finalmente, no período de 21 a 23 de outubro de 1987, em Manaus/AM, foi instalado o Fórum Nacional de Assuntos Estudantis e Comunitários, passando posteriormente a ser denominado de Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis – FONAPRACE (FONAPRACE, 2012).

Tais dados objetivam subsidiar Políticas de Assistência Estudantil (PAE) nas universidades, e que também têm contribuído para elaboração da PAE nos Institutos Federais de Educação. De acordo com a ANDIFES (2019), o aumento do número de estudantes com renda per capita de até um salário mínimo e meio é um dos pontos importantes da V Pesquisa Nacional do Perfil dos Estudantes de Nível Superior para a questão da Assistência Estudantil, como demonstra o Gráfico I, abaixo.



Fonte: Autoras com base na ANDIFES (2019).

De acordo com Vasconcelos (2010), o contexto de crescimento da política social para atendimento aos estudantes em situação de vulnerabilidade tem como marcos legais: a Constituição Federal (1988), a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), a Lei de diretrizes e bases da Educação (1996) e o Programa Nacional de Assistência Estudantil, de 2010 (PNAES).

O ápice para a consolidação da Assistência Estudantil foi o ano de 2010, quando as Instituições Federais de Ensino Superior (Institutos e Universidades) começaram, a partir do PNAES, a criarem suas políticas de assistência estudantil, e obtiveram um ganho significativo na garantia de recursos financeiros para custear as ações previstas no parágrafo 1º do Artigo 3º do PNAES, sendo algumas delas: moradia estudantil, alimentação, transporte e inclusão digital.

Para Imperatori (2017) o PNAES trouxe uma proposta que visa articular várias áreas e políticas sociais e definiu diversas ações, no entanto, não conseguiu definir as formas de se executar as ações, o que resultou na diversidade de projetos e serviços implementados em cada Instituição de Ensino Superior. Outro ponto que a autora aborda quanto ao PNAES é o aspecto negativo do estabelecimento de um critério de recorte de renda, que restringe

a participação universal na política estudantil. Consequentemente, a política de Assistência Estudantil tornou-se focalizada, enquanto a política de Educação é universal.

No que diz respeito justamente quanto à análise deste recorte de renda é que entra a atuação prática dos assistentes sociais, com o intuito de “verificar” a elegibilidade dos candidatos aos programas da instituição e se atendem ao critério estipulado. Devido à dificuldade de compreensão dos editais e burocracias que regem o acesso aos programas, os estudantes público-alvo da política de assistência estudantil, podem acabar não conseguindo apresentar os documentos conforme são exigidos no normativo e, consequentemente, serem prejudicados no processo de inserção nos programas de apoio à permanência.

Portanto, o assistente social na assistência estudantil precisa ser um profissional comprometido com a garantia de direitos para atender justamente a esse grupo de estudantes mais vulneráveis, que pode acabar sendo excluído dos auxílios estudantis, por não compreender a formalidade dos processos seletivos e por não saberem lidar com a burocracia do sistema.

## **2.2 Processos de trabalho do assistente social**

Os processos de trabalho dos assistentes sociais devem ter por base os princípios da profissão e seguir as legislações que fundamentam sua atuação, como a Lei de Regulamentação (Lei nº 8.662/1993) e o Código de Ética da Profissão. Na busca pelo cumprimento integral de tais diretrizes é que os profissionais procuram agir no atendimento às demandas institucionais das diversas áreas em que estão inseridos.

Porém, as burocracias do cotidiano, bem como a necessidade de objetividade, podem impedi-los de agir de forma fidedigna e coerente com tais princípios. Considera-se que tal conduta seja parte do fazer profissional no cotidiano e da experiência acumulada no âmbito da Assistência Estudantil, tendo um olhar sobre a realidade de forma dedutiva e com base em profissionais que realizam pesquisas sobre este tema.

Guerra (2000) afirma que a instrumentalidade no exercício profissional do assistente social refere-se não ao conjunto de instrumentos e técnicas, mas a uma determinada capacidade ou propriedade constitutiva da profissão, que em seu processo sócio-histórico, foi construída e reconstruída. A autora explica que existe um problema quanto à realização das requisições que são postas à profissão, em que não se deve reduzir a intervenção profissional à dimensão puramente instrumental, pois isto significa tornar o Serviço Social um meio para o alcance de qualquer finalidade.

Em sentido amplo, Guerra (2000) ressalta que a instrumentalidade possui a condição de mediação, a qual permite a passagem das ações meramente instrumentais para o exercício profissional crítico e competente com análise das singularidades do cotidiano.

Dessa forma, a instrumentalidade no trabalho do assistente social que, segundo a autora, partem da necessidade de atuar no espaço do cotidiano, sendo este o local onde se

imperam demandas de natureza instrumental. A instrumentalidade é defendida pela autora como condição necessária de todo trabalho social e categoria constitutiva, um modo de ser de todo o trabalho (GUERRA, 2000, p. 60).

Nesse sentido, conforme explica a autora, a instrumentalidade do exercício profissional expressava-se em funções fragmentadas, setorizadas e segmentadas no cotidiano das classes vulnerabilizadas. Com isso, muitas requisições da profissão tornaram-se de ordem instrumental, a fim de responder às demandas contraditórias entre capital e trabalho, exigindo respostas instrumentais, porém o exercício profissional no cotidiano, a práxis profissional, não se restringe a elas. A intencionalidade da ação voltada para a classe trabalhadora é o que vai fazer o diferencial da atuação profissional voltada para uma ação garantista que vai além do legalismo, como demonstrado a seguir.

## 3 | GARANTISMO E LEGALISMO

### 3.1 Legalismo

Na história da China e de outras culturas é possível observar que a prática da instituição de normas rígidas e burocráticas já eram conhecidas nos velhos regimes inquisitivos que, segundo Ferrajoli (2002):

(...) inventaram “uma multiplicidade de formalidades”, “dilações”, “intrigas e labirintos”, cujo único efeito foi o de tornar “complicada a simples máquina dos juízos públicos”, até o ponto de a história do procedimento penal parecer a Bentham “o contrário do das demais ciências: nas ciências se vão simplificando cada vez mais os procedimentos acerca do passado; na jurisprudência, ao contrário, se vão complicando cada vez mais (FERRAJOLI, 2002, p. 50).

Não é diferente do que hoje se pode encontrar em determinados países, como o Brasil, em que a burocracia faz parte da máquina pública e seus processos administrativos, e que tem se tornado uma mazela em vários aspectos, principalmente quanto ao entrave para o acesso a direitos da população e exercício da cidadania, direitos estes que muitas vezes ficam limitados às decisões administrativas e podem até mesmo acabar sendo negados por elas, dependendo do agente público que interpreta e conduz as normas administrativas.

Ainda, lentidão e formalismos exagerados da Administração Pública podem acabar prejudicando cidadãos que buscam a garantia de seus direitos e pleno exercício da cidadania, tendo como base a equidade.

Para Ferrajoli (2002) a legalidade e a equidade constituem dois aspectos diversos, mas logicamente indissociáveis, em que, nem a legalidade será possível sem a equidade, nem a equidade será possível fora da legalidade. Ambas são qualidades necessárias para fornecer tratamento igualitário para casos concretos e humanamente determinados, para preservação do devido respeito à pessoa humana e suas inúmeras necessidades. Assim,

o autor esclarece que o legalismo enquanto fidelidade à legalidade, é uma atitude que se distancia do propósito de atingir a equidade na garantia de direitos, uma vez que levando em consideração apenas a aplicação literal das leis, perde-se o olhar crítico sobre a realidade não abstrata (concreta) dos sujeitos de direitos destinatários das políticas sociais.

Contudo, de acordo com Assis (2021), a observância à legalidade estrita é imperativa (um poder-dever) normalmente exercido sem atenção ao texto constitucional. O autor afirma que o exercício da função administrativa é tradicionalmente caracterizado a partir do princípio da legalidade, previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, sendo que o princípio da legalidade se confunde com a própria noção de Administração Pública.

O que se pode evidenciar em tal premissa é que a legalidade enquanto princípio da Administração Pública deve ser sempre observada e aplicada nos atos administrativos pelos agentes públicos, pois, caso contrário, a intervenção do poder judiciário mediante o controle judicial seria necessária sobre a atividade administrativa para a preservação do constitucionalismo democrático.

Portanto, não se trata aqui da defesa de ilegalidades e de abusos de poder de agentes públicos investidos de autoridade ou de subjetividades no cumprimento da lei, e nem tampouco retirar o cunho legal dos processos administrativos, a fim de reduzir as burocracias no acesso aos direitos dos cidadãos, mas sim, corroborar com o que Assis (2021) chama de sujeitar a “Administração à juridicidade e a ressignificação dos interesses públicos à luz dos direitos fundamentais juridicamente tutelados”, ou seja, a função administrativa deve ser exercida em conformidade não somente com a lei, mas também com os princípios constitucionais.

Desse modo, ressalta-se a importância de que a Administração deve estar vinculada aos princípios constitucionais e o exercício das funções públicas de seus agentes sempre em acordo com as normas estabelecidas, para que os direitos dos cidadãos sejam garantidos. Em contrapartida, caso os mesmos agentes públicos priorizem as competências administrativas em conflito com os valores e direitos constitucionais, será possível perceber o impacto que o legalismo terá para o cidadão exercer sua plena cidadania.

Um aspecto relevante ligado a tal pensamento é o que preconiza Vaz (2020) quanto à possibilidade de associar o fundamento da obediência às leis vigentes com a moralidade de consciência. O autor cita trechos de Hannah Arendt e a desobediência civil, um tema polêmico e complexo que muitos autores e juristas acabam tratando de forma reducionista.

Não cabe aqui neste estudo abordar e desenvolver a temática da desobediência civil, mas apenas fazer uma convergência do tema deste artigo entre a crítica de Hannah Arendt e a desobediência civil que Vaz (2020) denominou de “Para além do legalismo”.

Vaz (2020) esclarece que Hannah Arendt traz uma preocupação quanto à questão de divergir e questionar publicamente determinadas disposições da legalidade, uma vez que se pode ser confundido com atos criminosos e violentos pelos ordenamentos jurídicos, sendo

esta uma complexa situação. No entanto, aqueles que decidem ser contestadores civis, na verdade, segundo o autor, nada tem a ver com infração penal, mas pelo contrário, são levados a transgredir, com suas ações, os limites das regras jurídicas, isto é, da legalidade, como forma de romper com a interpretação legalista para que se possa dar respostas satisfatórias às aspirações, interesses e reais necessidades dos cidadãos e contra a rigidez e os interesses dos órgãos institucionais, rompendo com políticas burocraticamente estabelecidas para a efetivação da cidadania.

Desse modo, compreender a política de Assistência Estudantil dentro das garantias preconizadas na Constituição Federal no Art. 206, inciso I “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, é reconhecer que para a obtenção deste princípio da política macro da Educação brasileira é preciso questionar barreiras legalistas que possam dificultar o acesso e a permanência dos estudantes, principalmente, àqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica, público alvo das Políticas de Assistência Estudantil e do trabalho do profissional de Serviço Social na educação.

## 3.2 Garantismo

### 3.2.1 *A teoria garantista e seu fundador*

O termo garantismo surgiu a partir da segunda metade dos anos 70 nos ambientes progressistas da cultura jurídica italiana tendo como base a teoria liberal do direito penal elaborada e a herança jusfilosófica iluminista (TRINDADE, 2013).

Um dos grandes estudiosos da teoria garantista é Luigi Ferrajoli, professor e juiz vinculado à Magistratura Democrática e professor da faculdade de Direito da Universidade de Camerino - Itália, que analisou o sistema de intervenção punitiva no Estado italiano, a partir dos pressupostos da Teoria do Garantismo Penal, estruturada em seu livro intitulado “Diritto e ragione: Teoria del garantismo penale”, de 1990, traduzido para o português em 2002, como “Direito e razão: teoria do garantismo penal”.

Trindade (2013) trouxe, em entrevista concedida a Gerardo Pisarello e Ramón Suriano, em 1997, na Universidad Carlo III de Madrid, em que Luigi Ferrajoli explica, de forma geral, que a palavra garantismo é nova no léxico jurídico, sendo introduzida na Itália, somente nos anos 70, no âmbito do direito penal. No entanto, ele defende que a mesma teoria possa ser estendida a todo o sistema de garantias dos direitos fundamentais, pois, para ele “o garantismo é sinônimo de Estado Constitucional de Direito” (TRINDADE, 2013).

Ferrajoli ganhou notoriedade na América Latina e no Brasil, pois sua teoria sobre o garantismo foi bastante aplicável durante o período de redemocratização do país, marcado pela promulgação da nova carta constitucional que trouxe um novo olhar sobre o respeito aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, sobretudo com ênfase naqueles de defesa da liberdade e contra as arbitrariedades do Estado.

Com a atual crise estrutural das garantias do Estado de Direito, a teoria do garantismo

de Ferrajoli pôde auxiliar diversos estudos, uma vez que não se limita apenas ao direito penal, conforme sua tese principal, mas traz sua aplicabilidade também a outros setores que lidam com o direito público e com a garantia de direitos sociais.

A teoria garantista é referendada pelos ideais do Estado de Direito, uma vez que estes possuem em sua essência respeito às normas e aos direitos fundamentais, sendo inseparáveis o princípio da legalidade, que rege o Estado de Direito, em que todos os agentes públicos deverão ser subordinados às leis, mas também, o princípio da defesa intransigente dos direitos fundamentais.

A partir desta correlação que o autor estabelece, subentende-se, portanto, que o princípio da legalidade (Estado de Direito) é contrário ao arbítrio, mas também ao legalismo, adjetivado por ele de “obtusos e mecânicos”, que não reconhece a exigência da equidade (Estado Social). Portanto, o Estado de Direito deverá ser compreendido não somente como garantidor dos direitos de liberdade, mas como Estado Social, “chamado a proteger os direitos sociais” (FERRAJOLI, 2002, p. 09).

No entanto, o prefácio de Norberto Bobbio a respeito da obra do autor deixa bem claro que até mesmo o mais perfeito sistema do garantismo não consegue por si só assegurar direitos, pois exigirá a intervenção ativa por parte dos indivíduos e dos grupos na defesa dos direitos que, embora se encontrem normativamente declarados, nem sempre é possível afirmar que tais direitos estejam devidamente protegidos. Com isso, verifica-se o quão factível é que direitos sejam violados e desrespeitados até mesmo por aqueles que deveriam protegê-los e garanti-los.

### *3.2.2 O assistente social e o garantismo*

Os agentes públicos representam a figura do Estado e possuem o dever de observar os princípios da Administração Pública, ou seja, legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência. Quando algum ato é contrário a qualquer um destes princípios aqui elencados, tem-se um conflito que vai de encontro ao interesse público e à segurança jurídica.

No âmbito jurídico, o agente investido de autoridade para analisar o objeto da investigação judicial é o juiz, que tem a tarefa de comprovar a veracidade dos fatos a partir de seus conhecimentos teóricos, mas também “por suas convicções morais e políticas pessoais e pelos condicionamentos culturais e sociais exercidos sobre ele pelo ambiente externo” (FERRAJOLI, 2002, p.47).

Enquanto as ciências naturais conseguem comprovar com métodos científicos se determinadas hipóteses são falsas ou inadequadas frente às refutações e críticas da comunidade de historiadores e cientistas, o mesmo não ocorre com a jurisdição. O autor denomina que o juiz, na realidade, é um investigador exclusivo, uma vez que conta com fontes subjetivas, como interrogatórios, os testemunhos, os reconhecimentos, as

acareações, as perícias, as queixas e tudo isso poderá refletir e contribuir para formar o ponto de vista e a decisão final do magistrado.

Da mesma forma acontece com o trabalho do assistente social, profissional que pode atuar em diversos espaços, nos processos de elaboração, formulação, execução e avaliação de políticas sociais, principalmente em órgãos públicos federais, estaduais e municipais.

De acordo com Conselho Federal de Serviço Social - CFESS (2016), o assistente social também presta orientação a indivíduos, grupos e famílias e realiza estudos sociais com vistas ao acesso a bens e serviços públicos e sua intervenção inclui, ainda, a gestão e direção em organismos públicos e privados, dentre outras funções.

Todas essas atribuições e o contato direto com os usuários conferem a este profissional um papel de destaque na garantia de direitos da população e seu acesso às políticas sociais, como a saúde, a educação, a previdência social, a habitação, a assistência social e a cultura.

A partir da literatura analisada e do papel do assistente social na PAE no manuseio dos instrumentos normativos, como os editais para participação dos estudantes nos programas estudantis, é possível identificar dois modelos distintos que norteiam os processos de trabalho daqueles profissionais, sendo eles o garantismo e o legalismo, e que acabam, por conseguinte, impactando diretamente de forma positiva ou negativa na concessão dos benefícios aos estudantes.

Em meio às inúmeras vulnerabilidades vivenciadas pelos sujeitos que demandam serviços sociais, normativas como a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Regulamentação Profissional do Assistente Social (Lei 8.662/1993), são inteiramente voltadas para a garantia dos direitos. Nesse sentido, fazer a leitura dos conceitos aqui apresentados, permite compreender a importância da escolha de um desses modelos de intervenção que resultará em uma ação garantista ou legalista, ficando a critério do profissional, de acordo com seus princípios éticos e morais.

## 4 | CONCLUSÃO

Em vista dos argumentos apresentados, verificou-se que um dos modelos de intervenção que podem ser utilizados pelos profissionais assistentes sociais na assistência estudantil é o modelo legalista, o qual visa a garantia dos direitos estudantis, quanto ao acesso e permanência dos discentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica nos programas institucionais, observando apenas as normas legais e ritos administrativos-burocráticos, ainda que estes, ao invés de incluir, pela via do direito, leve à exclusão dos sujeitos alvo da política pública estudantil.

O outro modelo de intervenção aqui considerado é o modelo garantista, que busca uma intervenção baseada na redução de obstáculos burocráticos gerados pela máquina

administrativa em favor dos sujeitos de direitos, sob a perspectiva do olhar atento a sua realidade concreta, sem que, para isso, se retire o cunho legal dos processos administrativos que norteiam as ações dos profissionais, visando a plena cidadania dos estudantes que pleiteiam seus direitos na assistência estudantil das instituições de ensino.

Por todos esses aspectos, constata-se, assim, que os editais devem ser instrumentos normativos que regem os programas de assistência estudantil e dão acesso aos direitos dos estudantes aos auxílios da instituição, como Auxílio Permanência, Auxílio Emergencial e Residência Estudantil, no entanto, não devem ser instrumentos de rigidez da atuação dos profissionais de Serviço Social, pois estes possuem um compromisso ético-político com seus usuários na defesa intransigente dos seus direitos e pleno exercício da cidadania.

Contudo, os editais disponibilizados para participação dos estudantes nos programas de Assistência Estudantil das instituições de ensino devem ser instrumentos que norteiam as ações dos profissionais que atuam na política estudantil, porém essa atuação não deve se limitar ao normativo, pois ultrapassar uma cultura institucional legalista e técnico-burocrática é dever do assistente social que compreende seu papel de mediador para acesso aos direitos dos cidadãos e às políticas sociais e percebe as singularidades e particularidades dos indivíduos e suas demandas.

## REFERÊNCIAS

ANDIFES, V **Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES - 2018. Brasília, 2019.** Disponível em:<<https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/v-pesquisa-nacional-de-perfil-socioeconomico-e-cultural-dos-as-graduandos-as-das-ifes-2018.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

ALCOFORADO, Mirtes Guedes. **Elaboração de Projetos de Pesquisa.** In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. 719-738, CFESS/ABPSS, Brasília, 2009.

ASSIS, Luiz Eduardo Altenburg de. **Legalismo Autocrático na Administração Pública e o controle pelo poder judiciário.** Revista digital de Direito Administrativo, vol. 8, n. 2, p. 112-135, 202. Disponível em:<<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/183054>>. Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. Lei n. 8662, de 7 de junho de 1993. **Dispõe sobre a profissão de assistente social e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, 8 jun. 1993. Seção 1, p. 7.613.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa n. 39, de 12 de dezembro de 2007. **Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES.** Disponível em:< [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_pnaes.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS (Brasília). Notícia. **Serviço Social, assistência social, assistente social: você sabe a diferença? Termos são frequentemente confundidos e possuem significados distintos.** Brasília, 2016. Disponível em:< <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1267>>. Acesso em: 03 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Assistente Social: Um guia básico para conhecer um pouco mais sobre esta categoria profissional.** 2016. Disponível em:< <http://cfess.org.br/arquivos/deliberacao3comunica-material-midia-POSNACIONAL-final.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2020.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em Serviço Social.** 6 ed. São Paulo, Cortez, 2006.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal / Luigi Ferrajoli; prefácio de Norberto Bobbio;** tradutores, Ana Paula Zomer ...[et al.]; com a colaboração de Alice Bianchini...[et al.]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FONAPRACE, **Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares /** Organizado pelo Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, coordenação, ANDIFES. – UFU, PROEX: 2012.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade no trabalho do assistente social. Capacitação em Serviço Social e Política Social: Módulo 4: O trabalho do Assistente Social e as Políticas Sociais – Brasília:** UnB, CEAD, 2000, p. 51-63.

IMPERATORI, Thaís Kristosch. **A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira.** Serv. Soc. Soc. São Paulo, n. 129, pág. 285-303, agosto de 2017. Disponível em:< [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282017000200285&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282017000200285&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 ago. 2020.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao método na teoria social.** In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. 667-696, CFESS/ABPSS, Brasília, 2009.

TRINDADE, Karam André. **Raízes do Garantismo e o pensamento de Luigi Ferrajoli.** Diário de Classe. São Paulo: Revista Consultor Jurídico, 2013. Disponível em:<<https://www.conjur.com.br/2013-jun-08/diario-classe-raizes-garantismo-pensamento-luigi-ferrajoliindex>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

VASCONCELOS, Natália. **Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil.** Revista da Católica, Uberlândia, v. 2, n. 3, p. 399-411, 2010. Disponível em:< <http://www.catolicaonline.com.br/revistadacatolica/artigosv2n3/29-Pos-Graduacao.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

VAZ, Mário Sérgio de Oliveira. **Para além do legalismo: Hannah Arendt e a desobediência civil.** Griot: Revista de Filosofia, Amargosa – BA, v.20, n.3, p.284-294, 2020. Disponível em:< <https://www.redalyc.org/journal/5766/576664634020/html/>>. Acesso em: 30 out. 2020.

## AS GEOTECNOLOGIAS NA FORMAÇÃO DO PROFESSOR DE GEOGRAFIA: DESENVOLVIMENTO DO PENSAMENTO ESPACIAL SOBRE O MUNICÍPIO DE MARABÁ, PARÁ

*Data de aceite: 01/03/2022*

**Marley Trajano Lima**

**João Donizete Lima**

**RESUMO:** A pesquisa tem como objetivo trabalhar com as geotecnologias para criar prognósticos que ajudem em novas metodologias para o ensino de Geografia. A metodologia da pesquisa é de caráter qualitativo com aplicação de questionários aos professores de Geografia sobre o uso das geotecnologias em suas ações. Posteriormente, os dados foram analisados e tabulados para criação de gráficos quantitativos. Como resultado, 40 professores de Geografia tiveram contato e formação com o uso das geotecnologias, além da elaboração de gráficos que permitiram observar o contexto atual dos professores de Geografia na cidade de Marabá (PA) relacionado a esse tema. Concluiu-se que o trabalho pode fortalecer a identidade do professor, além de melhorar seu preparo para o exercício da docência.

**PALAVRAS-CHAVE:** Geotecnologia. Pesquisa Qualitativa. Professores de Geografia.

**ABSTRACT:** The research aims to work with geotechnologies in the search to create prognoses that help in new methodologies for teaching Geography. The research methodology is of a qualitative nature with the application of questionnaires to teachers of Geography on the use of geotechnologies in their actions. Subsequently, the data were analyzed and

tabulated to create quantitative graphs. As a result, there was the participation of forty Geography teachers, where they had contact and training with the use of geotechnologies, in addition to the elaboration of graphics that allowed observing the current context of Geography teachers in the city of Marabá (PA) related to this theme. It was concluded that the work can strengthen the teacher's identity, in addition to improving their preparation for teaching.

**KEYWORDS:** Geotechnologies. Research Qualitative. Geography teachers.

**RESUMEN:** La investigación tiene como objetivo trabajar con geotecnologías en la búsqueda de generar pronósticos que ayuden en nuevas metodologías para la enseñanza de la Geografía. La metodología de investigación es de carácter cualitativo con la aplicación de cuestionarios a los profesores de Geografía sobre el uso de las geotecnologías en sus acciones. Posteriormente, los datos fueron analizados y tabulados para crear gráficos cuantitativos. Como resultado, se contó con la participación de cuarenta profesores de Geografía, donde tuvieron contacto y formación con el uso de geotecnologías, además de la elaboración de gráficos que permitieron observar el contexto actual de los profesores de Geografía en la ciudad de Marabá (PA) relacionados con este tema. Se concluyó que el trabajo puede fortalecer la identidad del docente, además de mejorar su preparación para la docencia.

**PALABRAS CLAVE:** Geotecnologia. Investigación Cualitativa. Profesores de Geografia.

## 1 | INTRODUÇÃO

O uso da tecnologia é algo marcante em nossa sociedade moderna, e as geotecnologias pertencem a esse campo. Em 1957 foi lançado o primeiro satélite artificial no espaço, desde então os recursos geotecnológicos vem se intensificando ainda mais a cada dia. Dessa forma, trabalhar com essa tecnologia em sala de aula pode melhorar na aplicação do ensino, uma vez que o uso de tecnologias tem resultado num processo educativo mais eficaz, possibilitando a ampliação do conhecimento e a criação de novas formas de comunicação e aprendizagem (TRAJANO LIMA, 2019). Essas tecnologias ainda estão em uma área de estudo em fase inicial de apropriação por professores, principalmente no ensino básico, já que a maioria deles não tiveram ou pouco tiveram contato em operar e manusear ferramentas geotecnológicas durante o seu processo formativo. Lévy (1993) destaca a importância da utilização de estratégias das tecnologias na educação como essencial no cenário de transformações contínuas e velozes da produção do conhecimento. Salientamos que as geotecnologias são potentes recursos didáticos para subsidiar mudanças na forma de ensinar Geografia no que tange às informações para representar cartograficamente o espaço geográfico em suas diferentes escalas. Nesse sentido, afirma-se que a inserção das novas tecnologias na educação, principalmente no ensino básico e no ensino médio, e das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) nas políticas educacionais são uma realidade.

Ao longo da construção deste trabalho, e em contato direto com os professores participantes da pesquisa, foi observado que o livro didático se mantém ainda como o recurso mais utilizado por eles em sala de aula e, muitas vezes, torna-se roteiro para os ensinamentos de Geografia, não possibilitando o pensar e o agir reflexivo dos alunos.

Este artigo surgiu do desejo de dar continuidade a uma pesquisa desenvolvida anteriormente, que teve como vertente trabalhar com as geotecnologias de *softwares* livres e a utilização do Sandbox<sup>1</sup> com alunos e professores da educação básica do município de Marabá, Pará, Brasil. Essa pesquisa possibilitou a identificação das lacunas existentes no campo do ensino da Geografia no que se refere às tecnologias na educação básica. Assim, o objetivo desta pesquisa é trabalhar com as geotecnologias para criar prognósticos que ajudem em novas metodologias para o ensino de Geografia.

Kenski (2007) destaca que o uso das tecnologias digitais instala um novo momento no processo educativo. Desse modo, se os professores de Geografia em suas práticas do cotidiano unificarem esses conhecimentos de forma adequada, eles podem gerar uma didática mais plausível para o ensino de Geografia nos contextos em que atuam.

No direcionamento desta pesquisa, o termo geotecnologia refere-se ao conjunto de tecnologias destinado à coleta, à análise e ao processamento de dados com disponibilização para georreferenciamento, estando ligado de forma intrínseca aos Sistemas de Informação

<sup>1</sup> Maquete de realidade aumentada. Projeto financiado pelo Programa de Apoio a Intervenção Metodológico PAPIM - Unifesspa. Escrever por extenso essas informações antes de usar a sigla.

Geográfica (SIG). Segundo Bossle (2017), o campo das geotecnologias abrange o processamento digital de imagens, a geoestatística e os sistemas de informação geográfica.

Nesse sentido, destacamos que a geotecnologia engloba as formas de trabalhar no campo do geoprocessamento, no qual um conjunto de técnicas relacionado ao tratamento de informação espacial pode ser utilizado em ambiente SIG e envolve as técnicas/recursos do sensoriamento remoto, constituindo-na captação de imagens orbitais, fotografias aéreas, imagens de radar, entre outros. E também utiliza do Sistema de Navegação Global por Satélite (GNSS).

No campo educacional, as geotecnologias podem proporcionar mapas que retratam a realidade do aluno, bacias hidrográficas, curvas de nível, declividades, índices de vegetação, expansão urbana, entre outros.

Acreditamos que o uso desses recursos pelos professores nas escolas pode potencializar o sucesso do processo de aprendizagem. Dessa forma, se o professor do ensino básico possuir conhecimentos sobre as questões da geotecnologia, ele poderá trabalhar as nas atividades de ensino da Geografia de forma mais lúdica, podendo ainda colaborar para o desenvolvimento espacial dos alunos.

A presente pesquisa tem como finalidade discutir a importância do pensamento espacial no ensino de Geografia, além de mostrar a importância da geotecnologia como recurso didático ao ensino e aprendizagem da Geografia. Buscamos, assim, demonstrar a relevância da parceria entre instituições públicas para a educação continuada dos docentes frente às novas exigências de atualização e de novas experiências didáticas nos domínios das ferramentas tecnológicas para o ensino.

A pesquisa qualitativa e o uso de questionários adotados como metodologia serviram como diagnóstico e prognóstico para planejar ações extensionistas e revelou a demanda por iniciativas inovadoras para ensinar e aprender Geografia.

## **2 | METODOLOGIA DA PESQUISA**

Esta é uma pesquisa qualitativa. Para Martins (2004), a pesquisa qualitativa privilegia a análise de microprocessos através do estudo das ações sociais individuais e grupais, realizando um exame intensivo dos dados e caracterizados pela heterodoxia no momento da análise.

A pesquisa qualitativa possui uma grande diversidade de modalidades próprias. Essas modalidades, quando entrelaçadas com a pesquisa colaborativa, fazem com que os pares colaborem entre si para resolver conjuntamente problemas que afligem a educação, uma atividade de coprodução de conhecimentos e de formação (IBIAPINA, 2008). Dessa maneira, tal pesquisa pode contribuir de forma significativa para formação continuada dos professores, além de permitir uma autoinvestigação mais detalhada sobre a pesquisa.

Assim, a pesquisa foi realizada com 40 professores de Geografia que atuam na rede

municipal de Marabá. Eles tiveram contato de forma direta com tecnologias computacionais (uso de geoprocessamento, cartografia temática, e *softwares como Qgis e Google Earth*) que auxiliam no ensino da Geografia para que pudessem entender elaborar seus próprios materiais didáticos e gerar novas demandas e desafios para o ensino de Geografia.

A metodologia foi trabalhada de forma direta com os professores de Geografia das escolas de educação básica no perímetro urbano da cidade de Marabá. Para tanto, foi realizado os seguintes procedimentos detalhados na Figura 1.

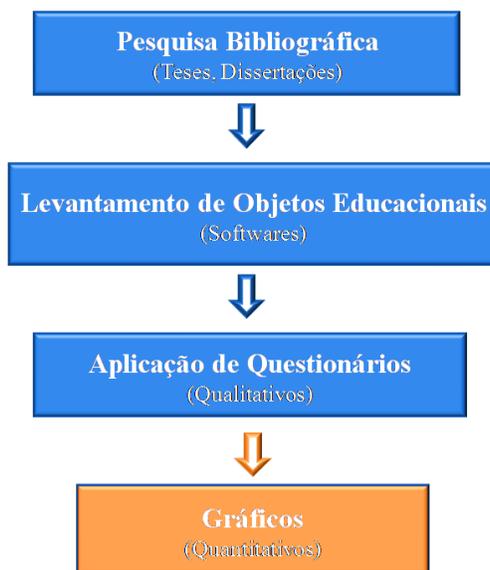


Figura 1 – Hipsograma Metodológico.

Fonte: O autor, 2020.

O primeiro passo foi a realização da pesquisa bibliográfica sobre as geotecnologias no ensino da Geografia. O segundo foi o levantamento de objetos educacionais encontrados na web relacionados à geotecnologia; depois eles foram testados e analisados para saber qual deles poderia constituir uma referência para ensinar os conteúdos dessa área. O terceiro foi a elaboração e a aplicação de questionários aos professores de Geografia sobre o uso das geotecnologias nas aulas dessa disciplina.

Posteriormente, esses dados foram analisados e tabulados para gerar gráficos quantitativos no programa Excel 2017 e filtrar os professores de Geografia que possuem dificuldades em trabalhar com os conceitos de geotecnologias no ensino básico, além de mostrar uma realidade em números sobre o âmbito da geotecnologia na educação geográfica marabaense.

### 3 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

O problema em questão centra-se no papel de subsidiar as geotecnologias como recurso de capacitação didática pedagógica para os professores de Geografia do ensino básico nas escolas públicas do perímetro urbano do município de Marabá. Os professores da educação básica de Geografia na cidade de Marabá sofrem com a falta de conhecimentos técnicos e operacionais direcionados a geotecnologias. As geotecnologias são ferramentas de grande utilidade e potencialidade ao ensino de Geografia, pois estão ligadas a aparelhos eletrônicos e tecnológicos como computadores, notebooks, celulares, *tablets*, que fazem parte do cotidiano das pessoas. Nessa perspectiva, Kenski (2007) diz que a falta de incentivos de formação no plano de carreira e o nível de salários dos professores acarretam a falta de motivação para entender essa vertente da tecnologia.

A pesquisa foi realizada no ano de 2020 em escolas da rede municipal do perímetro urbano de Marabá (Figura 2).

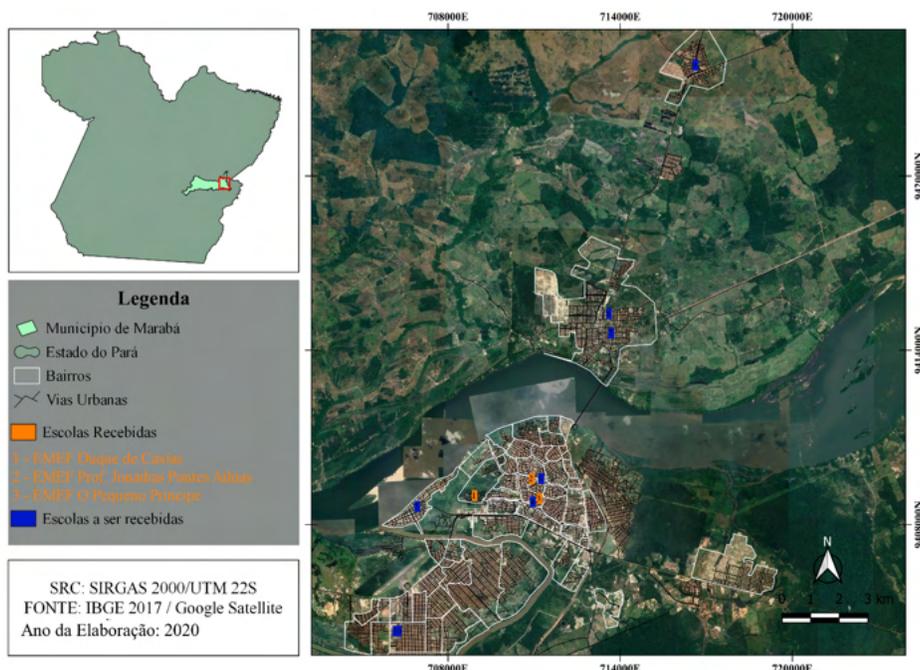


Figura 2 – Mapa de escolas do perímetro urbano de Marabá (PA).

Fonte: O autor, 2020.

Como pode ser observado no mapa da Figura 2, a pesquisa trabalhou com as três escolas indicadas na cor laranja. No entanto, o mapa permite entender que a pesquisa ainda continua em andamento, pois algumas escolas (indicadas na cor azul) ainda serão investigadas no trabalho. Os dados apresentados neste trabalho mostraram que grande

parte dos professores de Geografia não utiliza instrumentos tecnológicos em sala de aula por não terem o treinamento adequado para manusear as geotecnologias. Além de terem pouco conhecimento dos *softwares* proprietários ou gratuitos (*Gvsig, Spring, Qgis, TerrSet, Grass Gis, Terraview*, entre outros) que permitem aplicações didáticas direcionadas para o ensino de Geografia.

### **As potencialidades da geotecnologia no ensino de Geografia**

Entender as dinâmicas da natureza presente no espaço geográfico nunca foi uma tarefa fácil, principalmente quando tais especificidades têm que ser analisadas e compreendidas pelos alunos da educação básica. No entanto, as geotecnologias permitem que o professor de Geografia possa preencher essas lacunas existentes. As geotecnologias englobam um arcabouço de tecnologias, sendo que uma delas é o sensoriamento remoto. Para Bossle (2017, p. 2017),

O sensoriamento remoto consiste basicamente em um conjunto de técnicas que possibilita a captação de imagens, por sensores presentes em satélites ou outros veículos espaciais, oriundas da reflexão da luz sobre (ou por radiação eletromagnética) objetos localizados na superfície terrestre [...].

O sensoriamento remoto ajuda de forma significativa no ensino de Geografia, pois melhora o entendimento da representação espacial do aluno de forma plausível, uma vez que o professor, ao trabalhar com conteúdo cartográficos por meio de imagens de satélites, poderá com a ajuda do sensoriamento remoto trabalhar a realidade local do aluno, fortalecendo seu olhar geográfico e sua identidade sociocultural sobre o seu espaço. Como destaca Cavalcanti (2008), o advento das tecnologias nas áreas apontadas leva a que as pessoas vivenciem o mundo de modo mais próximo, provocando familiaridade antes impossíveis entre determinados lugares e suas representações.

Ao geoprocessar os produtos de sensoriamento remoto (composições de canais espectrais – filtros de cores/uso das imagens *Google Earth Pro*), os professores podem subsidiar novas formas de ensino da Geografia para melhorar o empoderamento da identidade do aluno pelo seu *lôcus*. Nesse sentido, de acordo com Cavalcanti (2008, p. 50):

A identidade é um fenômeno relacional. Seu aparecimento advém de uma interação de elementos, nesse caso de indivíduos com seus lugares, com formas de vida e com os modos de expressão. Implica um sentimento de pertinência com o qual um indivíduo vai se identificado, vai construindo familiaridade, afetividade, seja um bairro um estado, uma área [...]. (CAVALCANTI, 2008, p. 50).

A partir dessas premissas, a pesquisa pode subsidiar o conhecimento relacionado à geotecnologia como recurso didático e pedagógico para os professores de Geografia do ensino básico, e sua devida excussão em sala de aula promove um melhor processo de ensino e aprendizagem, que é um dos critérios presentes nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e da Base Nacional Curricular Comum (BNCC).

As tecnologias encontram-se tão incorporadas aos atuais modos de vida que quando nos defrontamos com menções à sociedade tecnológica quase que imediatamente somos remetidos ao computador, à internet, aos robôs. Este mundo, entretanto, ainda é compartilhado por poucos e específicos segmentos da população (BRASIL, 2007, p.3).

No entanto, o maior desafio dos professores de Geografia para trabalhar com geotecnologias na sala de aula é a forma como eles vão correlacionar essa ferramenta com os conteúdos didáticos, pois as distribuições dos fenômenos espaciais vão muito além de identificar locais geográficos. Conforme Câmara (2004, p. 1):

Compreender a distribuição espacial de dados oriundos de fenômenos ocorridos no espaço constitui hoje um grande desafio para a elucidação de questões centrais em diversas áreas do conhecimento, seja em saúde, em ambiente, em geologia, e, agronomia, entre tantas outras [...].

Vale destacar que, embora o campo da tecnologia seja complexo, pode-se encaixar com facilidade no âmbito escolar, pois está cada dia mais comum a utilização dos SIG, pois muitos softwares que trabalham com SIG podem ser adquiridos de forma gratuita na internet, além de alguns terem interfaces de fácil manuseio.

No contexto educacional, pode-se aventar que as geotecnologias incluem, ainda, o uso de hipermapas, mapas clicáveis, animações cartográficas, entre outros produtos multimídias concebidos para o trabalho com informações georreferenciadas. Dois exemplos já clássicos de ferramentas dessa natureza são o *GoogleEarth*<sup>®</sup>, *Googlemaps*<sup>®</sup>, cujas aplicações no campo do ensino da Geografia permitem análises espaciais de ordenamento de ruas, construir perfil topográficos, análise temporal de mudanças de áreas de preservação permanentes das cidades. Dadas as possibilidades de navegar virtualmente por todo o planeta, através do acesso a imagens de satélites (com diversas resoluções espaciais e temporais) para mapeamentos de estradas, ruas e como exemplo.

Outro recurso potencialmente valioso na inserção de tecnologias ao ensino de Geografia é o Sandbox (Figura 3), que consiste em uma caixa de areia associada a recursos de realidade virtual aumentada que tem como principal objetivo projetar modelos tridimensionais da superfície terrestre (3D de topografia) capaz de representar com perfeição as variedades topográficas do relevo terrestre.

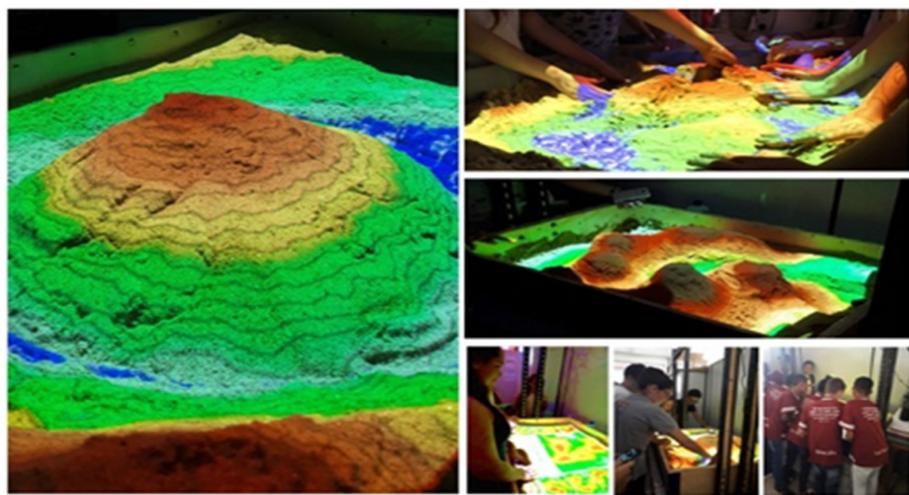


Figura 3 – Realidade Virtual projetada na caixa de areia.

Fonte: O autor, 2020.

Foi instalado também no *smartphone*, um aplicativo permitindo que o aluno a interaja com o Sandbox, o que proporciona a ele uma imersão didática e pedagógica no ensino do relevo e das curvas de nível. Ou seja, levando ao ensino escolar as tecnologias espaciais e o pensamento geográfico em hibridização, formando uma nova realidade no ensino.

Para Santos (2017), a formação do professor de Geografia tem sido estudada por diversos pesquisadores e é considerada de fundamental importância para o sucesso da educação escolar. Pontuschka *et al.* (2007) destacam que, desde 1930, os cursos de formação de professor de Geografia no Brasil têm algumas fragilidades por causa de expansão do ensino superior pelas privatizações, por serem uma grande maioria, desencadeando docentes ainda presos a um modelo clássico de formação.

Libâneo (2004) afirma que o processo de ensino e aprendizagem e a organização didática tem papel fundamental no que se refere à formação de professores, pois para que ocorra o ensino e a aprendizagem deve se pensar primeiramente na formação profissional do professor.

Dessa forma, é importante que existam professores capazes de conduzir a construção do conhecimento dos alunos no decorrer do processo de ensino e aprendizagem, mas, para que isso aconteça, o profissional também deve se atentar a forma como ele irá dialogar entre os conhecimentos científicos e a educação básica. Nessa perspectiva, Simielli (2007, p. 92) aponta que:

É fundamental a diferenciação entre o universitário e o saber ensinado pelos professores. Assim como entre saber ensinado e aquele realmente adquirido

pelos alunos. Transformação o saber universitário sem desfigurá-lo e sem desvalorizá-lo, em objeto de ensino supõe uma transposição didática que não empobreça o saber universitário, mas que se apresente como uma construção diferenciada, realizado com a intenção de atender o público escolar [...].

Nesse sentido, a geotecnologia tem a singularidade que permite trabalhar com o cotidiano do aluno, além de direcionar para as atividades coletivas, criando uma fonte de conhecimentos compartilhadas entre os alunos. Um bom exemplo é o uso dos laboratórios de informática das escolas e/ou das secretárias de educação, podendo ainda potencializar o uso de *smatphones* com aplicativos voltados para o uso educativo e igualmente para outras realidades como a falta de infraestrutura física. Dessa forma, as geotecnologias podem se tornar um instrumento valioso para o campo da educação e quebrar as normatizações de uma aula ortodoxa, permitindo que o aluno unifique os conhecimentos do seu cotidiano com as especificidades existentes no âmbito da Geografia.

### **Formação de professores no âmbito das geotecnologias**

O uso de tecnologias tem resultado num processo educativo mais eficaz, já que possibilita a ampliação do conhecimento e proporciona criar novas formas de comunicação e aprendizagem. Com isso, o incentivo e a inserção das chamadas novas tecnologias na educação, principalmente no ensino básico, têm contribuído para sanar essas barreiras no processo de ensino aprendido em Geografia. A incorporação das TICs é uma realidade presente na sociedade contemporânea, alguns exemplos são o uso de mapas virtuais e do Sandbox na cidade de Marabá.

Os professores da rede de ensino básico tiveram a sua formação coordenada por professores do Laboratório de Geografia Física (Unifesspa), que abordaram a importância das ferramentas de geotecnologias na sala de aula, bem como apresentaram metodologias sobre a utilização de maquetes com base na construção de conceitos associados as geotecnologias. Por fim, com o uso dos recursos do Sandbox, buscamos formular as questões teóricas do pensamento espacial e a geotecnologia em um recurso didático e potente capaz de tornar as aulas de Geografia uma experiência de imersão ao mundo real da realidade virtual aumentada (Figura 4).



Figura 4 – Materiais Oriundos da Geotecnologia.

Fonte: O autor, 2020.

Conforme pudemos observar na Figura 4, os professores conheciam conceitos sobre a cartografia, mas tinham certas dificuldades de associar esses conceitos a geotecnologia, principalmente no que se refere à elaboração de mapas de curvas de nível, que são a base para geração de maquetes em 3D.

Para entender melhor essa problemática, aferimos que eles possuem dificuldades com as geotecnologias, como pode ser observado no Gráfico 1.



Gráfico 1 – Professores que possuem dificuldades com o uso da geotecnologia.

Fonte: O autor, 2020.

O Gráfico 1 revela que 46% dos professores que participaram da pesquisa possuem dificuldades no manuseio das geotecnologias. Os 14% dos professores que alegaram possuírem baixas dificuldades com essa vertente da tecnologia se limitam apenas ao uso de *softwares* como o *Google Maps* e *Google Earth*. Ou seja, ainda é muito limitado os conhecimentos desses professores para gerar matérias didáticos que envolvam o uso de geotecnologias.

O Gráfico 2 mostra que mais da metade dos professores que contribuíram para pesquisa ficam bastante tempo em salas de aula.

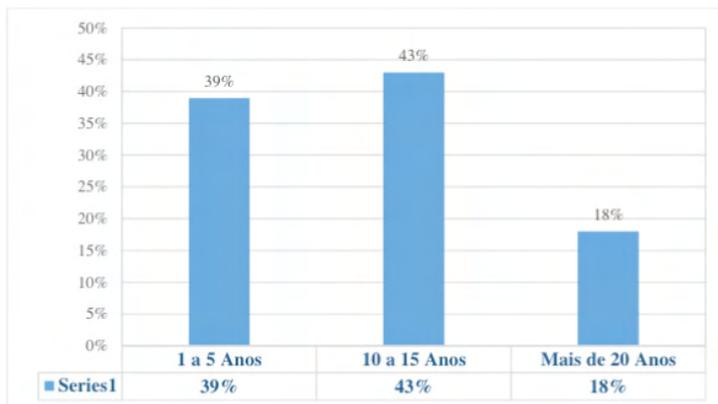


Gráfico 2 – Anos de atuação na educação

Fonte: O autor, 2020.

Os dados quantitativos mostram que 43% dos professores que participaram da formação estão em salas de aula entre 10 a 15 anos. Já os docentes com mais de 20 anos em salas de aula são a minoria com 18%. No entanto, eles estão ligados de forma direta a porcentagem de professores que possuem dificuldades em trabalhar com geotecnologias (Gráfico 1). Segundo os professores, isso é consequência da falta de contato deles com essas tecnologias, além da ausência desse conteúdo em seus cursos de formação, seja por falta de incentivos, recursos financeiros ou outras oportunidades não mencionadas.

No final, os professores deram os conceitos gerais referente ao projeto desenvolvido (Gráfico 3).

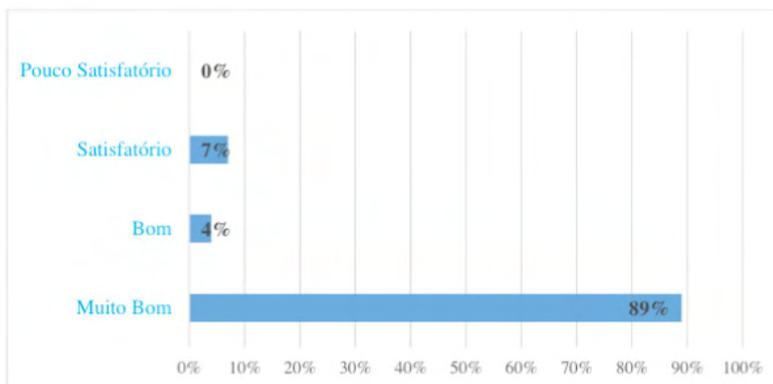


Gráfico 3 – Avaliação dos participantes.

Fonte: O autor, 2020.

Os conceitos foram bastante significativos, pois mais de 90% dos professores acharam relevantes as ações desenvolvidas no projeto. Além disso, os professores almejam por mais formações continuadas, principalmente as que envolvam tecnologias que podem ser usadas nas aulas de Geografia. Dessa forma, esta pesquisa mostrou que mais da metade dos professores entrevistados possuem dificuldades para trabalhar com geotecnologias. Nesse sentido, qualquer trabalho que queira se aprofundar nessa temática deve enfatizar que os professores da rede de educação básica de Marabá devem possuir domínio sobre os novos recursos tecnológicos.

## 4 | CONCLUSÃO

O uso dos recursos tecnológicos lastreados pelo pensamento espacial dos docentes potencializa o ensino de Geografia no ensino básico e permite que os conteúdos dessa disciplina sejam trabalhados de forma mais lúdica e dinâmica, possibilitando com mais eficácia o desenvolvimento espacial dos alunos.

Os dados apresentados neste trabalho mostraram que boa parte dos professores de ensino de Geografia que compõem a rede municipal da cidade de Marabá (PA) tem dificuldades para utilizar as geotecnologias em sala de aula. A partir desse cenário, percebe-se a necessidade de um redirecionamento da prática docente junto às novas demandas exigidas pela escola nesse contexto tecnológico. Dessa forma, o uso das tecnologias assume um papel relevante, principalmente no campo da educação.

Tal instrumento permitirá que os professores da educação básica dinamizem o ensino de Geografia nas escolas com uma participação mais ativa dos alunos, estimulando sua curiosidade sobre áreas para além dos muros das escolas, resultando em um processo educativo mais eficaz, já que possibilita a ampliação do conhecimento de forma mais crítica, criando novas formas de comunicação e aprendizagem. Portanto, a pesquisa

pode fortalecer a identidade do professor, além de melhorar seu preparo para o exercício da docência, levando a liberdade por meio de exercício pedagógico da prática.

O desafio está em usar os recursos tecnológicos no ensino sem torná-lo mecânico, as técnicas devem servir a fins práticos que permitam a docentes e discentes serem protagonistas da forma de aprender e ensinar Geografia. Assim, afirmamos que o pensamento geográfico e as novas tecnologias nos elevam a outros patamares de análise espacial como possibilidade de análise crítica das estruturas espaciais presente em cada realidade.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação; Conselho Pleno. Resolução nº 2, de 15 de junho de 2012. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 70, 18 jun. 2012. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rcp002\\_12.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rcp002_12.pdf)>. Acessos em: 16 out. 2020.
- CASTROGIOVANNI, Antônio Carlos *et al.* (org.) **Geografia em sala de aula: práticas e reflexões**. 4. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.
- CAVALCANTI, Lana de Souza, **A geografia e a cidade: ensaios sobre o ensino de geografia para a vida urbana cotidiana**. Campinas, São Paulo: Papirus, 2008.
- BOSSLE, Renato Cabral, **Qgis e Geoprocessamento na prática**. 2.ed. São José dos Pinhais, Paraná: Edição do Autor, 2017.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 62. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.
- IBIAPINA, Ivana Maria Lopes de Melo. **Pesquisa colaborativa: investigação, formação e produção de conhecimentos**. São Paulo: Liber Livros, 2008.
- KENSKI, Vani Moreira. **Educação e tecnologias: o novo ritmo da informação**. Campinas, São Paulo: Papirus, 2007.
- KAWAMOTO, André Luiz Satoshi. **Manual de instalação, configuração e uso de caixa de areia de realidade aumentada**. Campo Mourão: UTFPR, 2016.
- LANIER, Jaron. **Gadget: você não é um aplicativo**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- LÉVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática**. São Paulo: Editora 34, 1993.
- LIBÂNEO, J. C. A didática e a aprendizagem do pensar e do aprender: a teoria histórico-cultural da atividade e a contribuição de Vasili Davydov. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 27, 2004.
- TRAJANO LIMA, Marley. *et al.* Sandbox: uso de realidade aumentada para modelagem de superfícies dinâmicas. **Revista de Inovação, Tecnologia e Ciências**, v. 1, n.1, p. 292-294, 2015.

TRAJANO LIMA, Marley. **O ensino de geografia física e os modelos geográficos projetados pelo Sandbox**. 2019. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – Instituto de Ciências Humanas, Faculdade de Geografia, Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Marabá, 2019.

MARTINS, H. H. T. de. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e pesquisa**, São Paulo, v.30, n. 2, p. 298-300, maio/ago. 2004.

MORIN, Edgar. Ciência e consciência da complexidade. *In*: MORIN, Edgar; LE MOIGNE, Jean-Louis. **A inteligência da complexidade**. Tradução Nurimar Maria Falci. São Paulo: Petrópolis, 2000.

PEIXOTO, J. Tecnologias e práticas pedagógicas: as TIC como instrumentos de mediação. *In*: LIBÂNEO, J. C.; SUANNO, M. V. R. (Org.). **Didática em uma sociedade complexa**. Goiânia: CEPED, 2011.

PONTUSCHKA, N. N. A Geografia: ensino e pesquisa. *In*: CARLOS, A. F. (Org.). **Novos caminhos da Geografia**. São Paulo: Contexto. 2001.

PONTUSCHKA, N. N.; PAGANELLI, T. I.; CACETE, N.H. **Para Ensinar e Aprender Geografia**. São Paulo: Ed. Cortez, 2007.383p.

SANTOS, R. A. **O professor de Geografia e o conhecimento docente**: diálogos na construção do conhecimento profissional. 2017. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

SIMIELLI, Maria Elena Ramos, GIRARDI, Gisele, MORONE, Rosemeire. Maquete de relevo: um recurso didático tridimensional. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 87, p. 131-148, 2007.

## **SOBRE A ORGANIZADORA**

**LUCIANA PAVOWSKI FRANCO SILVESTRE** - Possui graduação em serviço social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2003), Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2013) e Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2018). Atualmente é professora colaboradora do curso de Serviço Social da UEPG e presta assessoria, capacitações e supervisões técnicas em relação a política de assistência social e garantia dos direitos. Atua principalmente nos seguintes temas: criança e adolescente, assistência social, políticas públicas, cidadania e família.

## ÍNDICE REMISSIVO

### A

Adolescência 86, 87, 89, 92

Agente 2, 3, 10, 24, 104, 158, 161

Assistente social 86, 109, 110, 112, 153, 154, 155, 157, 161, 162, 163, 164

### B

Bolsa Família 52, 53, 54, 55, 57, 60, 61, 62

Brasil 1, 2, 3, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 20, 21, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 42, 43, 44, 49, 50, 52, 53, 58, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 70, 72, 73, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 133, 135, 136, 147, 149, 150, 155, 158, 160, 163, 164, 166, 171, 172, 177

### C

Cavalaria 12, 18, 19, 21, 25, 27, 31, 32

Cidadania 52, 54, 58, 59, 60, 61, 62, 73, 103, 104, 105, 106, 107, 153, 158, 159, 160, 163, 179

### D

Desempenho escolar 109, 110, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152

Direitos 21, 42, 52, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 69, 70, 73, 87, 88, 89, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 153, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 179

Docente supervisor 93, 95, 98, 102

### E

Educação 21, 39, 40, 42, 43, 45, 50, 55, 59, 74, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 114, 115, 116, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 156, 157, 160, 162, 164, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 175, 176, 177, 178

Empregabilidade 113, 114, 115, 117, 118, 125, 127, 128

Ensino superior 113, 115, 116, 117, 119, 121, 128, 130, 155, 156, 172

Escuta qualificada 86, 91

Estratégias 4, 23, 24, 61, 65, 68, 76, 90, 91, 104, 111, 164, 166

### F

Feminina 52, 53, 57, 58, 60

Frente de prejudicados 63

## **G**

Gasto público municipal em educação 131, 136, 137, 139, 140, 141, 145, 146, 147, 152

Geotecnologia 165, 166, 167, 168, 170, 173, 174

Governo Militar 33, 36

Grandes projetos urbanos 63, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 74

## **I**

Indicadores de pobreza 76

Instrumentalidade 153, 154, 157, 158, 164

Iphan 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50

## **L**

Legislação 1, 9, 38, 105, 116

Lei 13.260/16 1, 10

Lo institucional 93

Lo personal 93, 94, 97

Lo relacional 93

Lutas sociais 63, 66, 69, 72, 73, 74, 104, 105, 110

## **M**

Mestrado 1, 62, 74, 113, 114, 115, 119, 120, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 179

Modelagem quantílica de dados em painel 131

## **P**

Pesquisa qualitativa 18, 165, 167

Policiamento montado 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32

Polícia Militar 18, 22

Políticas Públicas 53, 62, 73, 74, 75, 86, 91, 103, 105, 107, 131, 149, 150, 154, 179

Professores de Geografia 165

## **R**

Recursos humanos 21, 23, 78, 113, 116, 120, 126, 128

## **S**

Serviço Social 52, 62, 63, 71, 74, 75, 86, 87, 91, 93, 103, 104, 108, 110, 111, 112, 153, 157, 160, 162, 163, 164, 179

Supervisión académica 93, 94, 96, 98, 99

## **T**

Terrorismo 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 16, 17

## **V**

Violência auto infligida 86, 87, 89, 90, 91

🌐 [www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)  
✉ [contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)  
📷 @atenaeditora  
📘 [www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br)

Desafios das

# CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

no desenvolvimento da ciência



🌐 [www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)  
✉ [contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)  
📷 @atenaeditora  
📘 [www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br)

Desafios das

# CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

no desenvolvimento da ciência

