



Educação, Diversidades e Territórios

Experiências e Desafios Contemporâneos

Organizadores

Eduardo José da Silva Lima

Gustavo Manoel da Silva Gomes

Rosely Tavares de Souza



**EDITORA
UNITINS**



Educação, Diversidades e Territórios

Experiências e Desafios Contemporâneos

Organizadores

Eduardo José da Silva Lima

Gustavo Manoel da Silva Gomes

Rosely Tavares de Souza



EDITORA
UNITINS



Clique aqui e veja mais publicações

Conselho Editorial

Alessandra Ruita Santos Czapski

<http://lattes.cnpq.br/1441323064488073>

Dennis Gonçalves Novais

<http://lattes.cnpq.br/7678636834544607>

Jeferson Moraes da Costa

<http://lattes.cnpq.br/8929854109676237>

Leandra Cristina Cavina Piovesan Soares

<http://lattes.cnpq.br/0505525976660596>

Lilian Natália Ferreira de Lima

<http://lattes.cnpq.br/6290282911607995>

Marianny Almeida Montino

<http://lattes.cnpq.br/3117524559575296>

Nicolle de Carvalho Ribeiro

<http://lattes.cnpq.br/2269861871015693>

Darlene Teixeira Castro

<http://lattes.cnpq.br/8766578585291045>

Kyldes Batista Vicente

<http://lattes.cnpq.br/1249709305972671>

Jéssica Painkow Rosa Cavalcante

<http://lattes.cnpq.br/4024280261959707>

Leda Verônica Benevides Dantas Silva

<http://lattes.cnpq.br/9189485400834209>

Lunalva Aurélio Pedroso Sallet

<http://lattes.cnpq.br/8744928016577459>

Michele Ribeiro Ramos

<http://lattes.cnpq.br/1032124853688980>

Rubens Martins da Silva

<http://lattes.cnpq.br/9384336574949691>

Vinícius Pinheiro Marques

<http://lattes.cnpq.br/7300803447800440>

E24 Educação, diversidades e territórios: experiências e desafios contemporâneos (livro eletrônico)/ Organizado por: Eduardo José da Silva Lima, Gustavo Manoel da Silva Gomes;

Rosely Tavares de Souza – Palmas TO: Unitins, 2025.

162p.; color.

13,07 Mb; ePUB

ISBN 978-85-5554-142-1

DOI: 10.36725/978-85-5554-142-1

1 Educação. 2 Diversidade. 3 Territórios. I Lima, Eduardo José da Silva.

CDD 370

Reitor

Augusto de Rezende Campos

Vice-Reitora

Darlene Teixeira Castro

Pró-Reitora de Graduação

Alessandra Ruita Santos Czapski

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação

Ana Flávia Gouveia de Faria

Pró-Reitora de Extensão, Cultura e Assuntos Comunitários

Kyldes Batista Vicente

Pró-Reitor de Administração e Finanças

Ricardo de Oliveira Carvalho

Equipe Editorial

Editora-chefe

Liliane Scarpin S. Storniolo

Capa e Projeto Gráfico

Leandro Dias de Oliveira

Diagramação

Joelma Feitosa Modesto

Leandro Dias de Oliveira

Apoio Técnico

Leonardo Lamim Furtado

Revisão

Flávia dos Passos Rodrigues Hawat

Lilian Mara Nogueira Dias

Marina Rускаia Ferreira Bucar

Rubens Martins da Silva

Imagens da capa geradas por IA via Freepik

Contato

Editora Unitins

(63) 3901-4176

108 Sul, Alameda 11, Lote 03

CEP.: 77.020-122 - Palmas - Tocantins

Os autores são responsáveis por todo o conteúdo publicado, estando sob a responsabilidade da legislação de Direitos Autorais 9.610/1998, Código Penal 2.848/1940 e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº 13.709/2018.

EPÍGRAFE

As histórias importam. Muitas histórias importam. As histórias foram usadas para espoliar e caluniar, mas também podem ser usadas para empoderar e humanizar. Elas podem despedaçar a dignidade de um povo, mas também podem reparar essa dignidade despedaçada.

ADICHIE, Chimamanda Ngozi. O perigo de uma história única. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SUMÁRIO

Apresentação	8
---------------------------	----------

PARTE I-EDUCAÇÃO

Um serviço normalizador na cidade do Rio de Janeiro: educação e higiene mental dos escolares junto ao Serviço de Ortofrenia e Higiene Mental (1934-1939)	13
---	-----------

Luana Tieko Omena Tamano

A cidade dos professores: saberes, memórias e itinerários urbanos afetuosos para estudar-se História	22
---	-----------

Gustavo Manoel da Silva Gomes

Alfabetização pós-pandemia: pesquisa-ação na região norte de Palmas-TO	40
---	-----------

Mayara Nascimento Lima Ferreira

Mariany Almeida Montino

PARTE II- DIVERSIDADES

A abordagem da educação das relações étnico-raciais no ensino de ciências e biologia: desafios no tempo presente	53
---	-----------

Rosely Tavares de Souza

Déborah Dannyelle Souza Ferreira

Relações étnicas-raciais, saúde e desigualdade: uma abordagem epidemiológica relacionada ao território quilombola de Castainho em Garanhuns, Pernambuco	66
--	-----------

Geice Kelly da Silva Nascimento

Carla Cristina Monteiro de Lima

Rosely Tavares de Souza

José Marcos Silva

O Parecer nº 14/2015 do CNE para se desenvolver a correta inclusão da Temática e História das Culturas dos Povos Indígenas na Educação Básica	75
--	-----------

Flavio Joselino Benites

Adriana Dias Silva

Povos indígenas: aculturados, “desaldeados”, extintos pelo genocídio e o etnocídio?	85
--	-----------

Edson Hely Silva

PARTE III- TERRITÓRIOS

Reflexões sobre as políticas ambientais nos governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro 98

Phillipe Farias Ferreira

Cynthia Mara Miranda

Análise estrutural de variáveis como caminho para entender os impactos gerados na bacia do ribeirão Taquaruçu, Palmas-TO 109

Phillipe Farias Ferreira

Rafael Augusto dos Anjos Rosa

Patricia Silva Pires

“Ecoturismo é proposta do Tocantins”: a produção histórica de um território turístico economicamente atraente..... 123

Eduardo José Silva Lima

O poder do capital sobre o planejamento urbano em Palmas-TO e o plano diretor municipal como simulacro da gestão democrática da cidade..... 136

Marcos Júlio Vieira dos Santos

Ocupação do espaço público e a interação entre informalidade e gestão institucional 148

Mariane Freiesleben

Alex Pizzio

Silvana Freiesleben

Apresentação

Nossa epígrafe nos serve como ferramenta reflexiva, ao tomá-la como ponto de partida para discussão. Pois, a intelectual nigeriana Chinamanda Ngozi nos alerta sobre a importância da escrita de histórias, no plural. O perigo de uma história única, título de sua obra/palestra, destaca a importância de diversidade de narrativas, onde aqui ampliamos para uma diversidade acadêmica, intelectual e científica. A obra *Educação, Diversidades e Territórios: Experiências e Desafios Contemporâneos* pretende contribuir com essa diversidade ao tratar de forma ampla os temas titulares com diferentes formas de produção do conhecimento, já que se trata de uma obra múltipla.

Fruto de uma união alicerçada na pluralidade e na construção de saberes científicos, vinte e um pesquisadores apresentam suas reflexões pautadas em seus trabalhos acadêmicos que, juntos, fundamentam este livro. Porém, delimitamos nossa edificação teórica aos eixos de sociedade e humanidade, como também educação e formação continuada. Definimos essa percepção porque muitas discussões trabalham na intersecção desses dois caminhos, os quais, proporcionam ao leitor uma amplitude temática, mas com um ordenamento entre tais interpretações aventadas. Nosso livro se divide em três seções que conversam entre si e que se aprofundam em suas especificidades.

Inicialmente, o livro traz capítulos que tematizam a educação a partir de experiências sensíveis e distintas, situadas em três recortes: a primeira delas, no início do século XX, no Rio de Janeiro; a segunda, no final dele, em Alagoas, e, a terceira, no início do século XXI, em Tocantins. Embora distintas, todas focam nos sujeitos da educação e nos fazem ver desafios, críticas e possibilidades de distintos projetos educativos com os quais possamos refletir, (re)aprender sobre temas caros e potentes, nos posicionar e/ou nos inspirar.

A reforma implementada por Anísio Teixeira quando foi Diretor do Departamento de Educação do Distrito Federal, na cidade do Rio de Janeiro, no decênio de 1930, é narrada de forma analítica no capítulo *Um serviço normalizador na cidade do Rio de Janeiro: educação e higiene mental dos escolares junto ao Serviço de Ortofrenia e Higiene Mental (1934-1939)*. O texto demonstra que naquele momento havia grande preocupação dos gestores da cidade com a formação de adultos úteis, adequados e saudáveis. Teixeira propôs uniformizar a escolarização básica para garantir que a educação fosse um meio de controle da saúde corporal e mental das crianças através de uma série de mecanismos disciplinares que deveriam ultrapassar os muros escolares, envolvendo os pais, o que fez ampliar as funções docentes. Historiadora, a autora analisa as ambiguidades da reformulação daquele projeto e seus efeitos na vida prática daqueles que foram afetados por ele.

Deslocando o nosso olhar para o alto sertão de Alagoas, o capítulo intitulado *A Cidade dos Professores: saberes, memórias e itinerários urbanos afetuosos para estudar-se História* tece um entrelaçamento teórico-metodológico entre as definições de saberes docentes, memória, cidade e espaços da recordação. Assim, propõe que lancemos mão das memórias de docentes como um dispositivo de seus saberes que reconstroem significados especiais sobre os espaços de recordação e as histórias de uma cidade. A partir dessas reflexões e dos relatos de histórias de vida de diferentes docentes do município

de Delmiro Gouveia, o texto propõe alguns itinerários formativos afetuosos sobre a história sociocultural da cidade percorrendo-se as suas ruas e espaços públicos.

Subindo um pouco mais no mapa do Brasil, chegamos à região norte. O capítulo *Alfabetização pós-pandemia: pesquisa-ação na região norte de Palmas-TO*, analisa como a pandemia da COVID-19 afetou os processos de aprendizagem da língua e da alfabetização de crianças no norte da capital. As autoras apresentam a noção de alfabetização em perspectiva histórica e situam a influência de estudos piagetianos sobre o desenvolvimento da aprendizagem para compreendermos alguns processos de apropriação da linguagem antes e durante a escolarização. Por meio de uma pesquisa-ação realizaram intervenções em uma escola e em uma casa de acolhimento. Com isso identificaram problemas, desafios e esforços de superação desse contexto.

Na seção diversidade o capítulo *A abordagem da educação das relações étnico-raciais no ensino de ciências e biologia: desafios no tempo presente destaca o papel das Ciências Biológicas na discussão sobre a Educação das Relações Étnico-Raciais (ERER)*, abre as discussões e enfatiza a importância de professores dessa área no combate ao racismo, devido ao passado histórico da Biologia em disseminar ideias de hierarquia racial. A pesquisa analisa como essa temática tem sido abordada no ensino de Ciências/Biologia em produções acadêmicas entre 2019 e 2023, especialmente no contexto de leis como as 10.639/03 e 11.645/08, que estabelecem o ensino da história e cultura afro-brasileira, africana e indígena. A pesquisa mapeou 2.890 trabalhos publicados no ENPEC entre 2019 e 2023, encontrando 16 estudos que abordaram ERER no ensino de Ciências/Biologia. Fruto de Trabalho de Conclusão de Curso, o texto aponta dados significativos na contemporaneidade no que se refere as produções acadêmicas do ensino de Biologia ter como objeto de análise ERER.

No caminhar das reflexões sobre diversidade o capítulo *Relações étnicas-raciais, saúde e desigualdade: uma abordagem epidemiológica relacionada ao território quilombola de Castainho em Garanhuns, Pernambuco*. Os autores apontam como relato de experiência e proposta de um projeto de intervenção na saúde no município do agreste pernambucano. O texto evidencia as desigualdades no acesso à saúde enfrentadas pela população afro-brasileira, especialmente em comunidades quilombolas, devido ao racismo estrutural e institucional. Os autores destacam como essas barreiras resultam em piores condições de saúde para pretos e pardos, com maior incidência de doenças evitáveis, como parasitoses, doenças crônicas e condições metabólicas, comparado à população branca. Apesar de políticas como a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) e a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), a falta de recursos e a má gestão pública prejudicam a efetividade dessas ações nas comunidades quilombolas.

Na sequência sobre a diversidade a temática indígena é de fundamental importância, assim o capítulo *O Parecer nº 14/2015 do CNE para se desenvolver a correta inclusão da Temática e História das Culturas dos Povos Indígenas na Educação Básica*. Os autores debatem sobre a importância de professores da educação básica conhecerem o Parecer nº 14/2015 do Conselho Nacional de Educação CNE para o desenvolvimento de uma inclusão adequada da temática e História das Culturas Indígenas no exercício do magistério. Por esse instrumento definiu-se diretrizes orientadoras para o sistema de ensino que engloba: Ministério da Educação; Secretarias de Educação.

Encerrando a seção, o capítulo *Povos indígenas: aculturados, “desaldeados”, extintos pelo genocídio e o etnocídio?* aborda as ideias de assimilação e aculturação de indígenas no Brasil que historicamente, foram usadas para justificar a extinção dos povos indígenas, especialmente no Nordeste, onde muitos foram marginalizados e seus territórios invadidos. Indígenas e negros frequentemente compartilharam terras, criando identidades mistas ao longo dos séculos. O termo *genocídio* é discutido no contexto da violência histórica contra os indígenas, mas com ressalvas sobre seu uso para não negar a continuidade desses povos. A expressão *desaldeados* também é questionada por ser considerada pejorativa, embora o Censo 2010 tenha mostrado uma significativa presença indígena em áreas urbanas.

Em nossa última seção estão localizadas as discussões sobre territórios. Os textos foram ordenados pensando em um caminho que parte da macro para as microanálises. Portanto, para abrir tal etapa contamos com o capítulo *Reflexões sobre as políticas ambientais nos governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro* que realiza um levantamento e caracterização das políticas ambientais desenvolvidas no Brasil durante os últimos vinte anos através dos governos dos supracitados presidentes. São apresentadas e discutidas algumas ambiguidades presentes nos movimentos de avanços e retrocessos que marcaram o desenvolvimento histórico dessas políticas públicas ambientais em relação às diferentes posturas e projetos de cada governo perante o compromisso e perspectivas que assumiram em efetivar as exigências internacionais da governança ambiental articulada ao desenvolvimento sustentável no país.

Ao estender a discussão da relação entre homem e natureza temos o capítulo intitulado de *Análise estrutural de variáveis como caminho para entender os impactos do crescimento urbano e produção rural nos mananciais do Tocantins* no qual os autores apresentam uma análise dos efeitos do crescimento urbano e da produção rural sobre a bacia hidrográfica do Ribeirão Taquaruçu Grande, localizada em Palmas, Tocantins. Esse manancial é vital para o abastecimento de água da cidade e enfrenta crescente pressão devido à urbanização e atividades agrícolas. Ao analisar as variáveis que impactam a bacia, o texto nos fornece dados sobre a relação de influência e dependência entre fatores como erosão, crescimento populacional, abastecimento público, centros urbanos, agricultura irrigada, crescimento industrial, educação ambiental e legislações ambientais.

O capítulo *Ecoturismo é proposta do Tocantins: a produção histórica de um território turístico economicamente atraente* nos apresenta uma análise histórica sobre o desenvolvimento do ecoturismo no Estado do Tocantins, através de jornais que tratam do tema na década de 1990. Há o desenvolvimento argumentativo de que essa proposta de união entre desenvolvimento regional e incentivo ao turismo foi construída historicamente, visando não apenas atrair turistas, mas também consolidar uma base econômica para o estado recém-criado. Logo, as belezas naturais foram utilizadas como ferramentas na construção da imagem do Tocantins como um estado moderno, turístico e economicamente atrativo. Palmas, como capital, desempenhou um papel central nesse processo, unindo uma construção discursiva de modernidade e preservação ambiental.

Aprofundando as discussões analíticas sobre o território de Palmas temos o capítulo *O Plano Diretor Participativo de Palmas como Simulacro da Gestão Democrática das Cidades* aborda o processo de revisão do Plano Diretor de Palmas (Lei Complementar nº 400/2018). O autor ressalta que a metodo-

logia de participação adotada era apenas formal, desconsiderando as demandas reais da comunidade. A ausência de programas efetivos de sensibilização e mobilização da população resultou em uma baixa participação nas audiências públicas, o que facilitou a imposição das propostas do BID e do Plano Palmas Sustentável. Além disso, as reivindicações da população eram frequentemente genéricas ou desconectadas do foco principal do plano diretor, contribuindo para a exclusão das demandas populares.

No fechamento da obra contamos com o capítulo *Ocupação do espaço público e a interação entre informalidade e gestão institucional* que trava reflexões analíticas sobre a dinâmica de ocupação dos espaços públicos em Palmas, com destaque à tensão entre o planejamento urbano formal e a apropriação informal desses espaços. Palmas é uma cidade planejada, fundada em 1989, que desde sua concepção enfrentou desafios relacionados ao controle do uso do solo, privatização de áreas públicas e a expansão de práticas comerciais informais. O objetivo é analisar como essa informalidade convive com a gestão institucional.

A união de todos esses capítulos em um livro oferece uma contribuição sólida e valiosa para a divulgação científica, especialmente nos campos de estudos sobre educação, diversidade e territórios. Cada capítulo, com suas temáticas e abordagens únicas, converge para construir uma obra que não só aprofunda o conhecimento acadêmico, mas também facilita o diálogo entre diferentes áreas de estudo. A pluralidade de temas abordados, desde a educação histórica e contemporânea até questões territoriais e ambientais, é o que confere força ao livro. As reflexões apresentadas por vinte e um pesquisadores, doutores, mestres, graduados e estudantes de graduação, possibilitam uma leitura multifacetada e crítica sobre os desafios contemporâneos, nos campos da educação e formação continuada, como também sociedade e humanidades que são eixos centrais no desenvolvimento da Unitins.

A escolha dos temas e a estrutura do livro proporcionam ao leitor uma visão abrangente, mostrando que o conhecimento científico não é estático, mas dinâmico, e se desenvolve a partir de interações e diálogos entre diferentes campos e práticas. Essa obra se consolida como uma ferramenta essencial para acadêmicos, professores e gestores, oferecendo subsídios para ações práticas, análises profundas e debates teóricos. Portanto, ao reunir essas reflexões, o livro *Educação, Diversidades e Territórios: Experiências e Desafios Contemporâneos* cumpre o papel de divulgar e promover a ciência, fomentando discussões que podem influenciar positivamente tanto o ambiente acadêmico quanto as políticas públicas. É uma contribuição rica e significativa para o avanço do conhecimento em diversas áreas, tornando-se uma leitura importante para aqueles que buscam entender as complexidades e inter-relações entre educação, sociedade e território no Brasil contemporâneo.

Eduardo Lima
Gustavo Gomes
Rosely Tavares



PARTE I

EDUCAÇÃO

Um serviço normalizador na cidade do Rio de Janeiro: educação e higiene mental dos escolares junto ao Serviço de Ortofrenia e Higiene Mental (1934-1939)

Luana Tamano¹

A reforma educacional de Anísio Teixeira no Distrito Federal

O ano era 1931 e o futuro chefe do Departamento de Instrução Pública do Distrito Federal, Anísio Teixeira, aportava no Rio de Janeiro. Advogado por formação acadêmica, o polígrafo baiano levava consigo a experiência de ter chefiado serviço análogo na Bahia, em 1924. A sua indicação, feita pelo prefeito Pedro Ernesto a tal cargo em 1932 foi logo acompanhada por seu programa reformador, o que desagradou a muitos e de imediato, haja vista as mudanças planejadas que incidiam diretamente na didática e nas funções dos funcionários, resultando, ainda, em redução de poderes internos às escolas e suas diretorias.

Desde a década de 1920, algumas reformas no âmbito educacional estavam sendo efetivadas no país, representadas no Distrito Federal pelas empreendidas por Carneiro Leão, em 1922, e por Fernando de Azevedo, em 1927. Assim sendo, a realizada por Teixeira partia de uma estrutura já organizada, ainda que cada qual estivesse baseada sobre princípios, metas e concretizações distintas.

Ao assumir o cargo, o educador baiano buscou entender as condições em que se encontravam as escolas do Rio, contemplando tanto suas estruturas físicas, quanto o componente docente, a qualidade do ensino, os métodos utilizados no processo de ensino e aprendizagem e o corpo docente. Assim, tão logo entendeu ser necessária a criação “por análises e inquéritos” de um “censo de discriminação, diferenciação e classificação das escolas, que não existia ainda” (Teixeira, 1934, p. 08). A partir de tais análises, evidenciou a desigualdade e desuniformização das escolas, demonstrando a necessidade de reorganização. Para tanto, julgava ser necessário, primeiramente, preparar o corpo docente em vista de uma nova formação do magistério, o que viria a ser uma pauta presente em sua agenda, exemplificado na reorganização da Instituto de Educação e da inclusão da Faculdade de Educação na Universidade do Distrito Federal, capitaneada por ele.

A estatística foi uma das ferramentas utilizadas por ele para aferir as condições da educação no Distrito Federal. Com ela, objetivava-se pensar em políticas de ação educacional. Todavia, seu uso também se deu enquanto meio para classificar o corpo discente, com o auxílio da psicologia e dos testes de inteligência. Estes, muito disseminados no campo educacional da época, eram utilizados para se alcançar uma homogeneização dos escolares, mas, na verdade, acabaram segregando as crianças em categorias como normais e anormais. Foi no exame dos resultados destes testes e da estatística que alguns serviços

1 Historiadora, formada pela Universidade Federal de Alagoas, mestre e doutora em História pela Universidade de São Paulo. Atualmente é docente adjunta da Universidade Federal de Alagoas, Campus do Sertão, junto ao Departamento de História; e vice-diretora do Grupo de Pesquisa e Equipamento Cultural Abí Axé Egbé.

foram criados pelo Departamento de Educação, dentre eles estava o Serviço de Ortofrenia e Higiene Mental (SOHM). Diante do número de crianças desviantes da norma e/ou do padrão esperado e exigido pela escola, pelo Departamento e pela sociedade, era preciso criar espaços e mecanismos a fim de verificar tais quadros, estudá-los, propor soluções e resolver os problemas. Foi sob esta perspectiva que o SOHM foi criado e nesta direção que ele atuou.

Corroborando com o pensamento corrente na época entre seus pares, a criança e a infância foram centralizadas no projeto de modernização do país, e, também, da reforma anisiana. A criança saudável significava o adulto ajustado para viver em sociedade, de modo a contribuir com ela, não sendo, assim, um problema a demandar dos cofres públicos. Como afirmava o médico Porto-Carrero (1929, p.123), a criança era a “cera mole e plástica” a ser moldada. Porém, consoante os preceitos higiênicos, havia a idade certa para se trabalhar essa criança, intentando sua formação psíquica saudável, conforme os julgamentos da época. Segundo a Clínica de Eufrenia², a idade certa era até os seis anos, porém estendia seu programa às crianças de até doze anos, por considerar ser, ainda possível, um trabalho de orientação que ficaria a cargo da higiene mental. Conforme o diretor da Clínica, Mirandolino Caldas (1932, p.66), quando a criança chegava aos seus seis anos com uma - boa e correta - formação de caráter, ela “venceria galhardamente o choque da puberdade e as crises da adolescência, e teria todas as possibilidades de se tornar um homem útil e equilibrado”.

Para Teixeira, a criança tinha uma importância chave para o desenvolvimento nacional. As pré-escolares constituíam grande preocupação para ele, principalmente as situadas entre os dois e seis anos. Isso porque elas ficavam sob a responsabilidade dos pais que, em sua visão, nem sempre tinham condições de criá-los adequadamente, em virtude de suas condições de vida e do nível de instrução. Por esta razão, julgava que aqueles deveriam ser “sabiamente guiados pelo especialista” (Teixeira, 1933, p. 09). A percepção sobre os pais enquanto indivíduos despreparados para cuidar de seus filhos foi recorrente nesta época.

Frente a necessidade de criar uma estrutura organizacional e física adequada para a educação, Teixeira (2007, p. 129 a 130) organizou o Departamento de Educação da seguinte forma:

- Instituto de Educação: encarregado da formação do magistério geral e especializado.
- Instituto de Pesquisas Educacionais: incumbido do estudo e elaboração de planos, programas, métodos e processos de educação e ensino, e de medidas de rendimento e eficiência.
- Divisão de Bibliotecas e Cinema Educativo: responsável pelo incremento da cultura profissional e geral dos educadores, difusão do hábito de leitura e estudo, organização das bibliotecas escolares seccionais e populares, e a intensificação do ensino pela imagem fixa ou animada.
- Divisão de Prédios e Aparelhos Escolares: encarregada por toda parte material do sistema de educação e os estudos, projetos e execuções necessários ao seu desenvolvimento gradual.

² Criada pela Liga Brasileira de Higiene Mental, em 1931, a Clínica de Eufrenia se destinava à prevenção e à terapêutica, estando voltada para tratamento de crianças de zero a 12 anos de idade. O trabalho lá desenvolvido estava dividido em três etapas que seguiam exatos três serviços técnicos: Serviço Social, Serviço Psicológico e Serviço Clínico. Sobre a Clínica de Eufrenia ver Tamano, 2022.

- Divisão de Secretaria: responsável pela parte referente ao pessoal do sistema, incluindo seu expediente e contabilidade.
- Superintendência de Educação Elementar: designada para cuidar dos planos de trabalhos elaborado pelas divisões técnicas e administrativas do Departamento.
- Superintendência de Educação Secundária Geral e Técnica e do Ensino de Extensão: responsável pela promoção da extensão das atividades escolares e criado para orientar e fiscalizar a execução dos planos de trabalho.
- Superintendência de Educação de Saúde e Higiene Escolar: encarregado da execução e orientação dos planos de trabalho relativos à saúde e higiene escolar.
- Superintendência de Educação Física, Recreação e Jogos: designado para orientar e executar os planos de trabalho e da extensão das atividades escolares de sua competência.
- Superintendência de Educação Musical e Artística: designado para orientar e executar os planos de trabalho e da extensão das atividades escolares de sua especialidade.
- Superintendência do Ensino de Desenho e Artes Aplicadas: designado para orientar e executar os planos de trabalho e da extensão das atividades escolares de sua competência.
- Superintendência de Ensino Particular: empossado de fiscalizar e orientar os estabelecimentos de ensino particular.

Cada seção contava ainda com subdivisões, cada qual com um diretor responsável e com funções bem específicas. Uma delas foi o Instituto de Pesquisas Educacionais (IPE) que tinha como responsabilidade organizar e coordenar as instituições complementares da escola que compreendia duas divisões: Divisão de Pesquisas Educacionais e a Divisão de Obrigatoriedade Escolar e Estatística. O SOHM estava alocado na primeira citada.

Serviço de Ortofrenia e Higiene Mental do Rio de Janeiro

No decênio de 1930 a higiene mental continuava a exercer grande poder sobre os ideários de modernidade e progresso, vindo a estar presente na agenda política e científica do país, com agremiações sendo fundadas e pressionando o Estado para tomadas de decisões que envolviam as concepções de higiene, saúde e eugenia que se apresentavam de maneira, a princípio, bem misturadas. Assim, a díade saúde-educação era avistada como o caminho possível para desenvolver o Brasil, a partir da melhoria de sua população; o que vinha sendo discutido, com maior ênfase, desde os anos de 1910. A fundação do Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP), em novembro de 1930, evidencia o quanto a chave instruir/modelar - prevenir/regenerar se casava com aquelas duas categorias de intervenção.

Dentro das propostas de cuidar da formação do brasileiro adulto apto a desenvolver o país, ser saudável era imprescindível, física e mentalmente. A psiquiatria, psicanálise e psicologia eram áreas do conhecimento bastante debatidas nesse momento, ressoando fortemente no âmbito educacional e na esfera da infância. Consoante a isso, e a título de exemplo, havia o Ambulatório de Psiquiatria Preventi-

va, o Consultório de Psicanálise e o Laboratório de Psicologia Aplicada - junto à Liga Brasileira de Higiene Mental; as disciplinas de Biologia Educacional, Biologia e Higiene, Psicologia da Criança e Psicologia Educacional, então presentes na grade curricular de formação da Escola de Professores do Instituto de Educação do Rio de Janeiro; as seções de Antropometria e o SOHM - instituídos dentro do sistema de educação do Distrito Federal. Tais seções, dentre muitas outras, evidenciam como a mente passara a deter uma atenção bastante significativa no país. Só a disciplina de Psicologia acima mencionada no curso de Formação de Professores detinha uma carga horária semanal de 12 horas! (Lopes, 2007, p. 102).

De maneira mais abrangente ou isolada, algumas discussões visavam a prevenção dos transtornos mentais, caso do combate da ingestão de álcool então correlacionada àqueles. Nessa empreitada, entidades privadas, instituições públicas, órgãos governamentais, imprensa e uma gama variada de profissionais, como médicos, educadores, juristas, jornalistas, literatos e outros discutiam o assunto, pensavam possíveis soluções e cobravam sua efetivação por parte do Estado. Eventos, programas de rádio e campanhas anti-alcoólicas foram realizadas em todo o território nacional, inseridos na perspectiva Educação-Saúde (Tamano, 2023). Em todo esse projeto de construção de um Brasil hígido e forte, a medicina ganhou mais espaço nas instituições educacionais; e a infância passou, cada vez mais, a ser escrutinada.

Dentro da reforma educacional de 1932-1935, o SOHM exerceu a função de organizar, segundo Teixeira (2007, p.152) “os trabalhos de higiene mental preventiva do pré-escolar, prevenindo e corrigindo os desajustamentos psíquicos no lar e na escola”. Vale ressaltar os termos e seus significados dessa conceituação. Tratava-se de um serviço preventivo, mas também de correção; voltado para a higiene mental; destinado a atuar na escola, no que congregava uma grande gama de funcionários para além do escolar - e no lar, ou seja, dentro do seio familiar. Buscava-se, portanto, uma visão ampla sobre as crianças, suficiente para abarcar escola e família; e dentro de objetivos bastante abrangentes e invasivos. O seu programa de ação foi assim resumido por seu diretor, o médico alagoano Arthur Ramos (1959, p. 24 a 25):

- Higiene mental preventiva do pré-escolar. É o processo educativo transportado ao lar. Correta formação dos pais. Círculos de pais. Educadores visitantes. Clínicas de hábitos e de direção da infância. Serviços conexos - profiláticos e médicos.
- Exame médico-psicológico do escolar, com o fim de joeirar os “casos-problema”, os “difíceis”, em seus vários graus.
- Orientar os psiquicamente sãos. Reajustar os mal ajustados. Clínicas ortofrênicas. Serviços conexos: médico, antropológico....
- Correta formação mental do educador. Curso de férias. Curso na Escola de Professores. Frequência ao Serviço Central de Ortofrenia. Formação intensiva de educadores especializados.
- Educar o público. Conferências públicas. Conselhos de higiene mental. Divulgação pelo cinema, rádio, boletim, etc. Publicações de monografias.
- Problemas conexos. Articulação com outros serviços: médico, testes, antropologia, etc. Planos de estudo. Trabalhos de experimentação, originais e contra-prova de experiências estrangeiras. Psicologia da criança brasileira. Publicações periódicas.

Era inserido neste escopo de atuação que o SOHM ofertava cursos às professoras, conclamadas, inclusive, pelos jornais; instalara Clínicas Ortofrênicas nas escolas; realizava os Círculos de Pais; efetuava os exames médicos; proferia as conferências públicas que ocorriam também no rádio, aliás veículo bastante utilizado para propagandear campanhas pela educação, higiene mental, eugenia ou anti-alcoólicas. Os pais eram chamados à escola e a participação nos Círculos de Pais atendia ao enunciado feito por Teixeira e já mencionado, o de serem os pais “sabiamente guiados pelo especialista” (Teixeira, 1933, p. 09).

Se na escola o SOHM atuava de tal maneira, junto à família operava por meio das visitadoras sociais. Estas eram, pelas leituras dos textos de Ramos, professoras; e suas funções eram a de realizar visitas às casas das crianças assistidas pelo Serviço, a fim de observar e anotar tudo o que dissesse respeito a elas, incluindo informações sobre seus parentes e mesmo vizinhos. Funcionava como o olho - treinado - que reportaria o que vira, sentira ou ouvira ao seu chefe imediato que, no caso, era Arthur Ramos. Este, com tais informações em mãos, o que consubstanciava as fichas ortofrenicas, avaliava os possíveis problemas da criança - fosse ele orgânico, comportamental ou de aprendizagem - e soluções. Era ele o responsável pelo “diagnóstico” e tratamento que insidia preponderantemente sobre conselhos a serem ofertados aos familiares. Nesse escopo, sobretudo as mães eram as mais cotejadas enquanto solucionadoras dos problemas dos filhos e, por vezes, uma de suas causadoras.

Escolas experimentais e o trabalho prático do SOHM

Frente às novas seções criadas a fim de organizar a educação da cidade do Rio de Janeiro, Teixeira entendia que era necessário, igualmente, a fundação de espaços específicos para que os novos métodos de ensino e aprendizagem pudessem ser colocados em prática, além de servirem enquanto *lócus* de atuação dos professores em formação. Assim sendo, em fevereiro de 1932, por meio do decreto nº 3.763, foram instaladas cinco escolas experimentais, a saber: Argentina, Bárbara Ottoni, Estados Unidos, Manoel Bonfim e México.

O modelo das escolas experimentais adveio das leituras de John Dewey feitas por Teixeira, bem como a sua experiência vivida quando em passagem pela *Brade School*, em Detroit. Há de se destacar que a construção física dessas escolas deveria seguir um padrão, de forma a atender os escolares de maneira proveitosa, balizadas pela concepção de modernidade, eficiência e economia. Neste ponto, os ideais higiênicos se faziam presentes, definindo as edificações dentro de um prévio planejamento, considerando os materiais a serem utilizados, a localização, a distribuição dos espaços, a iluminação e a ventilação naturais. Ao sair dos prédios apertados e inadequados ao processo educativo, Teixeira pretendia, nas palavras de Clarice Nunes (2000, p. 373), tornar a escola acessível, convidativa, parte integrante da comunidade.

Estas construções respondiam, também, às necessidades mais específicas para implementação dos métodos de ensino *Platoon* (Escolas Argentina, México e Estados Unidos); Métodos de Projeto (Escola Bárbara Ottoni); e Dalton (Escola Manoel Bonfim)³. O projeto era construir novas escolas e reformar

³ O sistema *platoon* tinha como base a livre circulação dos alunos na escola, sem a existência de salas fixas. As aulas ocorriam em horários preestabelecidos e o aluno se deslocava para a aula que desejasse, de acordo com os seus interesses. O Método de Projetos estava baseado na elaboração de projetos,

as mais antigas, de forma a dotar-lhes de pátios para recreação e jogos, auditório, biblioteca, salas ambientes de ciências, de estudos sociais, de desenho e artes aplicadas, cozinha e refeitório. Entre o projeto e a realidade, muitas escolas não contaram com tamanha estrutura. Contudo, segundo Silveira ([s.d.t.]), até 1935, ano em que Anísio Teixeira deixou o cargo de Diretor do Departamento de Educação do Distrito Federal, foram construídos 35 novos prédios, afora as reformas dos prédios já existentes.

A atuação do SOHM se fez presente nestas cinco escolas experimentais e mais na Escola General Trompowsky que atendia pré-escolares. Por meio da observação das professoras em sala de aula, dos inspetores e das visitadoras sociais; e por intermédio das fichas ortofrênicas, que possuía um modelo de questionário semiestruturado, a abrangência vigilante se fazia operante. Mas se os pais eram considerados despreparados para educar seus filhos e, por tal razão, precisavam ser *devidamente* instruídos, o mesmo ocorria com os profissionais que cercavam o SOHM e a reforma educacional como um todo. Os docentes, por exemplo, precisavam frequentar o curso de caracteriologia e de fundamentos de psicanálise, ministrados por Ramos, para serem considerados aptos a atuarem no campo do magistério. Até porque seriam eles também os responsáveis por instruir os pais. Era uma rede com poderes assimétricos bem demarcados.

A família atuava, pelos princípios do SOHM, enquanto executora de suas prerrogativas. O Serviço considerava a família como peça indispensável no processo educativo de seus rebentos, porém em uma condição dupla: responsáveis pelos insucessos de seus filhos, quer fosse pelo componente genético, quer fosse pelos castigos físicos infligidos àqueles, quer fosse pelas condições precárias de suas moradias, enfim, por um lado; igualmente responsáveis pelas melhorias de seus filhos quando escutavam e atendiam as prescrições do Serviço, por outro lado. A lista de desvio era grande e mesmo que Ramos fosse cuidadoso ao levar em consideração as condições sociais do alunado perscrutado, havia falha neste quesito, com os pais - especialmente as mães - sendo culpabilizados por problemas de aprendizagem e comportamentos que poderiam responder, por exemplo, a disfunções nutricionais, quando a família, muitas vezes, não tinha condições financeiras de melhor alimentar seus filhos.

O julgamento das visitadoras aos pais e às suas maneiras de educar estão presentes nas fichas com certa frequência. Há aquelas que são bem sensatas e mesmo necessárias, como as pertinentes aos castigos físicos, mas também há aquelas em que se desconsidera todo um contexto que envolvia atos repreendidos. Caso do discente J.J.S., ficha nº 9, Escola Bárbara Ottoni (Tamano, 2018, p. 268), cuja visitadora criticara a ausência de um quarto individual para a criança, anexando no campo *Observação* da ficha a seguinte informação: “dormem todos juntos no mesmo quarto em completa promiscuidade”. Todavia, na mesma ficha afirma que J. tinha origem pobre, vivendo em “casa alugada, situada num morro, de aspecto pobre, coberta de zinco, um único compartimento, não há nem jardim e nem pátio para brincar; más condições de aeração e iluminação”. O tom é de reprovação como se tratasse de uma negligência familiar. E é a isso que se chama atenção aqui.

pelos alunos, conforme o seu interesse, estando o professor aberto às sugestões de aprendizado do alunado, vindo a executá-los em conjunto. O método Dalton partia da individualidade do aluno que tinha a liberdade de programar o seu plano de estudos, também respaldado em seus interesses pessoais de aprendizagem. Comum a todos esses métodos de ensino foi o interesse, a motivação na busca pelo conhecimento, certa autonomia e liberdade dos discentes, e o auxílio do professorado que deixava a velha posição de detentor do saber absoluto, na mesma medida em que os alunos deixavam a de ouvintes passivos (Tamano, 2018).

Pela análise das fichas ortofrênicas (Tamano, 2018), é possível precisar que significativa parcela dos discentes e, por extensão suas famílias, era pobre. Com níveis de instrução formal baixo e a necessidade de trabalharem em serviços de pouca remuneração e valorização, muitos familiares precisavam de ações que o SOHM disponibilizava. Quando nos referimos à familiares, assim procedemos pela realidade de muitos discentes não morarem com seus pais ou tê-los como representantes legais. Assim, avós, tias e madrinhas estavam presentes nas fichas de algumas crianças.

Dentre as ações bem-vindas por essas famílias estavam as orientações acerca da alimentação, a realização de exames médicos, encaminhamentos dos médicos do Serviço para tratamentos específicos em hospitais, a importância da higiene pessoal, da quantidade de horas de sono, da necessidade de a criança brincar e se relacionar com outras crianças, os danos causados pelos castigos físicos e/ou ingestão de álcool, enfim. Algumas famílias solicitavam a presença do Serviço e/ou ficavam bastante gratas por seu trabalho e interesse por seus filhos. O que não se pode deixar de perceber é que essa relação era mediada por interesses mútuos. Afirmar que ações como as acima listadas realizadas pelo SOHM eram positivas para muitas daquelas pessoas, não significa negar a sua intromissão no lar, nas relações pessoais, nos hábitos e comportamentos familiares.

Se as visitadoras sociais representavam uma extensão do SOHM, o mesmo se pode afirmar com relação às Clínicas de Higiene Mental instaladas nas escolas. Segundo Ramos (1959, p. 383), elas não foram criadas para que a escola “se liberasse desses escolares (reputados ‘anormais’), à primeira dificuldade encontrada, mas para recebê-los, compreendê-los e ajustá-lo (sic)”. Assim, para o diretor do Serviço era preciso estudar estas crianças, do ponto de vista orgânico e psíquico, investigando sua família e suas relações para entendê-las e, a partir daí encaminhá-las para a correção, quando o caso, mas, sobretudo, visando a prevenção.

Nessas Clínicas, as crianças eram examinadas do ponto de vista médico-orgânico, primeira etapa de trabalho do SOHM. Elas deveriam “proporcionar o tratamento médico-orgânico de todos os defeitos e doenças encontrados, além da assistência alimentar e higiênica, em colaboração estreita com os órgãos médicos, clínicos, dentários e a Escola” (Ramos, 1959, p. 384). Pela atuação do corpo médico, o SOHM tinha a sua própria equipe formada por dois médicos e uma médica. Era no momento da análise orgânica que ele buscava retirar do campo da anormalidade muitas crianças nele encaixadas, porém mantido em um sistema classificatório, alocando-as na categoria de crianças-problema.

Desta feita, seriam consideradas “anormais”, somente as crianças que apresentassem problemas orgânicos que não chegam a ser discriminados, o que acabou gerando dúvidas. Afinal, se tratava de deformidades corporais? De problemas de ordem mental? De doenças hereditárias? De deficiências nutricionais? Mas, e se pudessem ser resolvidas, caso das deficiências nutricionais a partir de uma dieta alimentar equilibrada e nutritiva, as crianças passariam a compor a fila dos “normais” ou das “crianças-problema”?

Ainda que esta classificação - normal/anormal/criança-problema - seja questionada hoje, é preciso entender que nos decênios em que o SOHM atuava (e antes dele), ser julgado anormal significava estar fora de um esforço por sua instrução, mais do que isso, significava estar fadado ao fracasso, uma

vez que o fator biológico era determinante. Ao incluir o ambiente, Ramos entendia que a condição social de um escolar determinaria o tipo de alimentação recebida, a salubridade de sua residência, a possibilidade de somente estudar, o acesso a bens materiais e culturais. Ou seja, agora o foco não era somente o corpo, o que projetava sobre este escolar uma visão macrosociológica.

O trabalho do Serviço estava fundado em dois momentos. Em um primeiro momento, pela realização dos exames laboratoriais e afins, em uma investigação orgânica. Em um segundo momento, a intervenção familiar. Assim, as crianças só poderiam apresentar os problemas que apresentavam pela via orgânica ou pela via ambiental. Uma delas ou ambas precisavam ser resolvidas para reordená-las. De toda forma, o princípio que regia o Serviço era a normalização destas crianças, ainda que não seja específico o que significaria ser normal; bem como no que consistia uma oferta de afeto *equilibrada* ou, ainda, uma *correta* formação da personalidade da criança. É válido ressaltar que este Serviço estava inserido em um Departamento de Educação Pública, fazendo parte de uma perspectiva de educação que, mesmo criticando o uso indiscriminado de testes de inteligência ou o peso do fator orgânico sobre o indivíduo, manteve um olhar normalizador sobre crianças. Ambiguidades com críticas e avanços em determinados aspectos; e manutenção de ideários condizentes com uma época.

Referências

CALDAS, Mirandolino. **A Clínica de Eufrenia**. Arquivos Brasileiros de Higiene Mental, ano 5, n.2, p.65-98, 1932.

NUNES, Clarice. **Anísio Teixeira: a poesia da ação**. Bragança Paulista, SP: Edusf, 2000.

PORTO-CARRERO, Júlio. **Educação sexual**. Arquivos Brasileiros de Higiene Mental, n.3, p.120-133, 1929.

RAMOS, Arthur. **A criança problema: a higiene mental na escola primária**. Rio de Janeiro, Casa do Estudante do Brasil, 1959.

TAMANO, Luana. **A higiene mental ronda a infância: a Clínica de Eufrenia e o Serviço de Ortofrenia e Higiene Mental, 1934-1939**. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.29, n.1, jan.-mar. 2022, p.145-164.

TAMANO, Luana. **“Manter normal a criança normal e normalizar a desajustada”: Arthur Ramos e o Serviço de Ortofrenia e Higiene Mental, 1934-1939**. Tese (Doutorado em História). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

TAMANO, Luana. **A Campanha antialcoólica da Liga Brasileira de Higiene Mental**. Revista História, São Paulo, n. 181, p. 01-33, 2022.

TEIXEIRA, Anísio. **Aspectos da reconstrução escolar do Distrito Federal**. Boletim de Educação Pública. Rio de Janeiro, jan-jun 1934.

TEIXEIRA, Anísio. **O problema da assistência à infância e à criança pré-escolar**. Boletim de Educação Pública, Rio de Janeiro, ano III, n. 7-8, 1933.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação para a democracia**: introdução à administração educacional. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

SILVEIRA, Juracy. **Alguns aspectos da Reforma Anísio Teixeira no Rio de Janeiro**. [s.d.t]. Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/livro7/algunsaspectos.html>. Acesso em maio de 2015.

LOPES, Sônia. A estrutura curricular da Escola de Professores do Instituto de Educação do Rio de Janeiro (1932-1939): representações acerca de uma nova cultura pedagógica. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 28, n. 14, 200

A cidade dos professores: saberes, memórias e itinerários urbanos afetuosos para estudar-se História

Gustavo Manoel da Silva Gomes¹

“Era da casa para a escola; da escola para casa; e uma missa aos domingos, às vezes. Nove horas [da noite] tinha que estar em casa (riso). No máximo tomar um sorvete no calçadão e pronto. O lazer era esse”.

(Profa. Maju², 2018).

Quantas cidades cabem em uma cidade? Seja da janela de um transporte urbano ou do trajeto serpenteado sobre a calçada; seja de um jardim florido ou do centro comercial agitado é possível vislumbrar imagens, sons, gestos e palavras que compõem as lembranças individuais e coletivas sobre as experiências socioculturais e temporais dos centros urbanos. A diversidade de leituras em ebulição que se dilata ante nós deve-se ao fato de que, enquanto construções históricas atravessadas por distintas memórias, formas de expressão, relações e jogos de poder, as cidades são espaços repletos de funções e significações plurais e disputadas.

São diferentes as maneiras como as cidades são interpretadas. Monteiro (2012) explica que, como resultado do crescimento acelerado pelos processos massivos de industrialização nas urbes ocidentais, acompanhados da necessidade de controle racional sobre seus espaços adensados; durante o período entre os séculos XVI e XIX as cidades foram analisadas e classificadas pelos discursos de urbanistas, literatos, jornalistas, padres, médicos, sanitaristas, administradores, políticos, juristas e militares. Esses profissionais visavam otimizar a urbanidade por abordagens técnico-administrativas.

Seus discursos produziram diferentes efeitos de sentido. Fosse em formato de histórias urbanas centradas em narrativas cronológicas, mas não sistemáticas, em tom laudatório e pericial, desejosas de comprovar o sucesso das elites locais na organização racional e na dominação e administração das massas populacionais; ou fosse por uma história do urbanismo focada em aspectos estéticos, arquitetônicos e em tipologias funcionais das cidades, a linguagem produziu problemas, hipóteses, categorias, argumentos, leituras e lembranças elitistas para classificar e narrar o urbano.

Entretanto, no século XX, sobretudo a partir de centros de estudos americanos e ingleses, emergiram novos estudos sobre as cidades que passaram a ser discursadas também por geógrafos, antropólogos, sociólogos, psicólogos, historiadores e educadores. Inicialmente esses estudos preocupavam-se com movimentos e processos de migrações, relações entre agropecuária, industrialização e massificação urbana; os desafios de organização e administração e os perigos sócio-políticos. Porém, aos poucos am-

1 Doutor em Educação pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Professor do curso de História, Licenciatura, da UFAL/Campus do Sertão. Diretor do Equipamento Cultural e Grupo de Estudos, Pesquisas, Extensão e Artes sobre História e Cultura Negra do Sertão Abí Axé Egbé. Professor do Mestrado Profissional em Ensino de História ProHistória, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

2 Nome-Fantasia atribuído à professora participante de pesquisa de doutorado em Educação para preservar a sua identidade conforme critérios do Comitê de Ética em Pesquisa da UFAL.

pliaram-se os objetos de análises sobre as cidades e aumentaram os interesses em compreender os novos sujeitos, formas de expressão, comportamentos, tradições, imaginários, experiências, redes de sentido, mobilizações populares e jogos de poder em níveis micropolíticos. Emergiram, portanto, narrativas que problematizam as relações de gênero, raça, classe e sexualidade, inclusive de modo interseccional, relações políticas, formas religiosas, performances, tipos de trabalho, papéis sociais etc. Construída por sujeitos e grupos plurais ao longo da história, a cidade é um espaço polifônico e polissêmico.

Ainda para Monteiro (2012), seria uma limitação teórica e metodológica estudar as cidades considerando apenas os seus limites territoriais e funcionais próprios, sem reconhecer as redes de conexões em que elas se instalam com outras territorialidades concretas e virtuais; ou, de outro lado, definir sua identidade unicamente por influência de forças externas às suas dinâmicas internas. As cidades são, também, o efeito fluido de fronteiras atravessáveis, de encontros e interações, de partilhas, trocas, disputas e conflitos. De saberes, memórias, interesses, informações e dados transitáveis. De relações sociais, tramas, representações e enredos narrativos complexos que redesenham as suas realidades políticas, econômicas, sociais e culturais. Essas dinâmicas se sobrepõem reconstruindo fronteiras e territorialidades, interações, trocas e experiências concretas e virtuais que reconfiguram noções como local, regional, nacional e global.

Entrelaçam-se nessas histórias: sujeitos, grupos e espacialidades que se retroalimentam mutuamente. Nesse sentido, devemos considerar que, para além das falas autorizadas e reconhecidas publicamente como especializadas nos estudos das cidades, as memórias e narrativas de pessoas comuns também devam ser consideradas na produção do conhecimento sobre elas. Essas falas comuns podem ser recursos didáticos valiosos para o exercício de um ensino de História que contemple sentidos que escapam aos livros didáticos e paradidáticos produzidos pela indústria cultural livresca concentrada nas capitais do sudeste do Brasil e da grande mídia de referência nacional.

Falas estimulantes que privilegiem sujeitos comuns, moradores, trabalhadores e transeuntes das cidades. Pessoas que produzem e reproduzem memórias, sentidos, sentimentos, saberes, imagens e narrativas do ordinário, do cotidiano aparentemente sem importância, mas que, se tomado como objeto de problematização frente às outras narrativas, principalmente as oficiais, criam possibilidades de promover encontros, partilhas e trocas intergeracionais respeitadas e aprendizados inclusivos, democráticos, críticos, significativos e mobilizadores para os estudantes.

Consideremos o potencial dessas escolhas. Recontar as histórias de uma cidade não pela perspectiva romântica do desenvolvimento urbano, dos “grandes homens, fatos e datas”, mas de uma história crítica das formas de organização e distribuição social dos espaços, corpos, subjetividades, saberes e memórias; das assimetrias de poder, das formas de opressão e de resistência pulverizadas no cotidiano; das relações de gênero, raça, sexualidade e classe; das práticas de cura, de lazer, de afeto, de disputas, das expressões identitárias e das mobilizações políticas etc. Se isso pode ser de grande valia em grandes cidades, imaginemos sua força pedagógica, cultural e política nas pequenas.

Este capítulo reflete a respeito do potencial pedagógico das lembranças pessoais, das impressões e das histórias ordinárias de um lugar cunhadas por sujeitos comuns, professores e professoras, de uma

pequena cidade do interior. O pensamento aqui expresso embasa-se nos relatos de histórias de vida de cinco docentes que ministram aulas de História no município de Delmiro Gouveia, localizado no alto sertão de Alagoas. Evidenciar as imagens que os professores reconstroem de suas infâncias, processos de escolarização, formas de lazer, paqueras, conflitos, formas de trabalho etc. é poder visualizar a cidade que os professores recriam por meio de suas memórias, saberes, sentimentos e narrativas. Aliás, as cidades, no plural, mesmo que falem de uma única. Seus relatos nos possibilitam ver que várias cidades cabem em uma cidade. Uma abordagem ética e responsável deve-se colocar atenta, problematizadora e crítica no momento de identificar temas possíveis de serem estudados em História a partir dessas narrativas.

As descobertas “periféricas” de uma pesquisa: os rumos dos saberes docentes

“porque você não via os terreiros. Eles eram escondidos. Eles acabaram ficando dentro da cidade depois que a cidade cresceu.”

(Prof. Alafim, 2018)

Pensar as configurações do ensino de História a partir das posições assumidas pelos professores ajuda-nos a ter uma compreensão mais complexa e cautelosa acerca dos fenômenos educativos, ponderando os discursos e formas de poder que atravessam os saberes, experiências e necessidades ligadas ao cotidiano docente em seu contexto específico. É importante ouvi-los identificando em suas narrativas os artefatos materiais e simbólicos que atuam em sua formação e prática pedagógica.

Essa era a minha hipótese no início da pesquisa de Doutorado em Educação que realizei entre 2016 e 2020 na Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Naquele momento investiguei a constituição histórica dos saberes de professores/as de História sobre a cultura afro-brasileira e como eles/as mobilizavam esses saberes em seus cotidianos de ensino nas escolas públicas do sertão alagoano. Para tanto analisei as suas histórias de vida pessoais e profissionais problematizando-as a partir das situações em que os critérios étnico-raciais lhes davam lógicas específicas de funcionamento, promoviam experiências e produziam um tipo singular de saber que esses professores guardavam em suas lembranças e materializavam em suas práticas profissionais.³

Naquela pesquisa, mesmo focando nas relações étnico-raciais, a amplitude e complexidade dos saberes docentes oportunizaram-me compreender muito mais coisas do que eu imaginava, inclusive, sobre a história da própria cidade, um município pequeno, emancipado em 1954. Suas recordações reconstruíram sujeitos, cenários, situações sociais e práticas culturais que eu não compreendia anteriormente por ser natural da capital de outro estado. Era uma espécie de “forasteiro”.

3 Após submissão do projeto de pesquisa ao comitê de ética e emissão do parecer favorável à realização da investigação (Parecer nº 3.082.521. Situação do projeto: aprovado) foram entrevistados oito docentes, dos quais, para este artigo, reflete-se a partir de dados colhidos com cinco deles por serem naturais do município de Delmiro Gouveia onde moram e trabalham até hoje; e por apresentarem dados sobre diferentes espaços da cidade, relações socioculturais e situações cotidianas distintas. Os dados foram proferidos por duas mulheres, sendo uma autodeclarada negra e solteira; e outra, branca e casada. Ambas, católicas. E por três homens, sendo um autodeclarado negro, casado e candomblecista; outro, pardo, casado e evangélico; e outro ainda, branco, casado e ateu. Todos são professores efetivados no serviço público (na esfera municipal e/ou estadual), possuem pós-graduação (a maioria lato sensu e só os professores pardo e branco, stricto sensu, nível de Mestrado). A média de idade do grupo varia entre 33 e 54 anos. Para preservar suas identidades atribui-lhes nomes fantasia. Devido à limitação de páginas deste artigo infelizmente não foi possível transcrever todas as falas para perceber suas possibilidades perante os argumentos apresentados. Apresento análises gerais, mas todas podem ser lidas no trabalho de Gomes (2020). Vide referências.

As memórias daqueles docentes e suas narrativas criavam sentidos, redefiniam os espaços, traduziam as arquiteturas, traçavam novas geografias, contavam muitas novas histórias e indicavam-me, talvez inconscientemente, uma espécie de “roteiro turístico” extemporâneo, bastante preciso e afetuoso, embora crítico (afinal, eram professores falando). Esse aspecto me atravessou de uma maneira inesperada ao ponto que pude sentir-me, de algum modo, mais familiarizado àquela cidade onde passei a morar desde março de 2013. Eu aprendi com eles algo sobre história das relações étnico-raciais, mas também aprendi algo sobre as histórias cotidianas de uma cidade. Percebi que as lembranças e saberes deles possuíam um potencial pedagógico muito diverso e legítimo a respeito de poder contar sobre a história do lugar. A pesquisa de campo mostrou-me outras possibilidades interpretativas, deslocou-me, produziu uma peripécia, uma constatação ainda periférica diante do meu foco naquele momento, mas que me marcou.

Considerar a legitimidade científica de estudar os saberes e experiências docentes é-nos possível porque esse objeto já está consolidado nas ciências humanas. Essas discussões chegaram ao campo das investigações educacionais no Brasil a partir dos anos 1980/1990 problematizando temas como: as tensões das instituições educativas entre o objetivo de dominação disciplinar e as resistências cotidianas dos micropoderes; os estudos sobre os saberes docentes como efeitos de articulações entre as subjetividades, instituições e normas sociais; as histórias de vida e de formação profissional dos docentes como construtoras de novos saberes e realidades sociais; e a importância da experiência do sujeito como um fenômeno ao mesmo tempo social e subjetivo.

Por mais de vinte anos, Maurice Tardif (2002) realizou pesquisas com docentes atuantes em situações concretas de ensino em escolas de países como Canadá, França e América do Norte e constituiu estudos conforme uma epistemologia das práticas profissionais, ou seja, de um conjunto de conhecimentos que parte de interpretações de professores atuantes no “chão da escola” e não de situações hipotéticas e abstratas da educação sem valor prático. Para o autor os saberes docentes são constituídos ao longo do tempo por vasta heterogeneidade pragmática. Eles formam uma complexa rede de sentidos e práticas em movimentos dinâmicos, sempre abertos a uma infinidade de possibilidades de conexões, deslocamentos e arranjos. São saberes originados na prática cotidiana, produzidos e utilizados pelos professores a fim de resolverem os problemas surgidos no cotidiano profissional para que possam executar as suas tarefas e dar sentido a situações concretas e próprias de trabalho.

Tardif categorizou a diversidade desses saberes conforme as suas origens, se externa ou interna aos professores. O autor os categorizou entre profissionais e experienciais. Aqueles que são suscitados no meio social, ou seja, que correspondem ao conjunto de saberes transmitidos pelas instituições de formação de professores, como as universidades e institutos, são os saberes profissionais e subdividem-se em:

A) Saberes pedagógicos: relacionados às concepções sobre a prática educativa, os arcabouços teórico-metodológicos, político-ideológicos e às formas de saber-fazer.

B) Saberes disciplinares: alusivos às ciências, aos campos do conhecimento e saberes disciplinares das universidades e institutos de pesquisa. No caso de nossa discussão, dizem respeito aos conhecimentos específicos sobre História.

C) Saberes curriculares: constituídos pelos discursos, objetivos, conteúdos e métodos que as leis, normas públicas e as escolas categorizam e apresentam como saberes sociais relevantes de uma formação erudita necessária.

Esses saberes são externos aos professores porque são garantidos e legitimados por instituições sociais e transmitidos a eles, produzidos e partilhados com um grupo de trabalhadores, o que lhes confere uma cultura profissional e lhes tornam socialmente relacionáveis e mutáveis. Eles subjetivam os docentes produzindo-os como profissionais de determinados perfis, singularidades, compromissos, expectativas e condutas.

Entretanto, a complexidade do ofício docente, ou seja, do ato de ensinar, baseia-se nas interações humanas, nas condições e nos instrumentos de trabalho. Essas variáveis implicam relativa imprevisibilidade no exercício laboral. É no cotidiano que surgem desafios materiais e simbólicos com os quais os professores lidam a fim de empregar determinados meios para alcançar certos fins. Nesse sentido, apenas os saberes profissionais não são suficientes para a efetivação das práticas docentes.

Conforme Tardif (2002), muitos professores tendem a hierarquizar os seus saberes segundo a sua aplicabilidade às situações reais de ensino. Para esses profissionais o fundamento privilegiado de seu saber é a experiência de trabalho. Os saberes experienciais lhes seriam mais importantes do que os profissionais (curriculares, científicos e pedagógicos). É na experiência que eles reconquistam suas relativas autonomias e produzem os saberes analíticos que lhes são internos. É pela experiência, enquanto reflexão *sobre* e *na* prática, que os docentes estabelecem diferentes relações com seus saberes profissionais a fim de dominá-los, integrá-los e mobilizá-los *para* e *na* ação de ensinar. Produzidos entre desafios, possibilidades, improvisos, deslocamentos e rearranjos, os saberes experienciais são construídos no interior das interações humanas e são atravessados por regras, valores, tecnologias e relações de poder ao passo que também as recriam.

A experiência é um espaço reflexivo em que os professores constroem e aplicam seus saberes reelaborando os sentidos *do* e *sobre* o trabalho. Ela é marcada pela capacidade linguística de mostrar, retomar e modificar procedimentos e regras de ação adaptando-os à novas situações, ou seja, ela não é apenas a ação do professor no cotidiano de trabalho, mas a construção linguística sobre a ação do professor (quando ele explica as suas escolhas na ação profissional). A linguagem cria a experiência enquanto saber.

É nesta operação que o professor reavalia os saberes curriculares, pedagógicos e disciplinares a partir das necessidades de improvisar nas aulas. Os saberes experienciais formam imagens pelas quais os docentes interpretam, compreendem e orientam suas práticas. É através dela que um professor incorpora os saberes profissionais da cultura docente à sua experiência individual enquanto pessoa singular, sujeito historicamente produzido e subjetivado, e assim desenvolve seus estilos pessoais de docência. Conforme Tardif (2002), é por esse tipo de saber que os professores se avaliam, se regulam e medem as suas próprias competências profissionais.

Esses saberes experienciais originam-se no interior das práticas profissionais porque a própria prática não é vista unicamente como ato de ensinar, mas como ato de aprender. Em meio à prática, o próprio docente retraduz e articula os saberes. Ele aprende a ser um profissional enquanto age, reflete e elimina o que lhe parece inutilmente abstrato e conserva o que lhe parece útil, formando a si mesmo. Portanto, enquanto ato duplo, de ensino e aprendizagem, de exercício e de formação, as práticas docentes são também dispositivos que subjetivam e instituem esses mesmos sujeitos (re)orientando as suas condutas. Daí que as práticas docentes não são tecnologias de reprodução, mas de produção de experiências, saberes e práticas novas, irrepetíveis, mesmo que elas se delineiem em meio ao desenvolvimento de estilos pessoais.

Entretanto, os saberes experienciais são também os efeitos da interferência que outras instituições e relações sociais tiveram ou têm sobre os professores, subjetivando-os: família, comunidade, escolas, práticas de lazer, mídia, religião, formas de trabalho, posicionamento político etc. Contudo, a análise das histórias de vida e de profissionalização tornam perceptíveis a origem interna desses saberes, pois mesmo passando por processos de formação profissional parecidos, às vezes nas mesmas épocas e instituições, sobre os mesmos referenciais científicos, pedagógicos e processos curriculares, os professores produzem diferentes racionalidades práticas, diferentes saberes. Diariamente chegam a usar várias referências, saberes e modelos de ação no decurso de suas atividades. Enquanto saberes práticos originados na experiência singular de cada sujeito, eles são sustentados tanto por teorias científicas, pedagógicas e curriculares, quanto por crenças, sentimentos, convicções, valores morais, compromissos éticos e políticos particularizados. Enfim, percebe-se, a memória é um componente importante e valorativo na construção, avaliação e uso prático dos saberes pelos docentes no cotidiano de trabalho.

Os saberes docentes desvelam exercícios de poder que se materializam por meio de suas discursividades e é isso que precisamos analisar. Suas narrativas apresentam a diversidade de elementos que se encontram e formam os seus saberes. Nesse sentido é preciso fragmentar a rede discursiva tecida pelas narrativas docentes, desconstruindo as tramas em perspectiva arqueológica, identificando os “padrões de pensamento” (Popkewitz, 2011) que esses profissionais manifestam em suas falas, analisando de modo contextual os sentidos negociáveis dos discursos docentes em relação à diversidade de origens referenciais de seus saberes. Problematicar os discursos docentes é uma estratégia para desestabilizar as formas reinantes de raciocínio que lhes afetaram.

Conforme Tardif (2002), esses saberes são pragmáticos, diversificados, dinâmicos e reconstrutores das identidades profissionais ao longo do tempo. Josso (2002) afirma que por serem construídos ao longo da história de vida desses sujeitos, seus saberes são formados por conteúdos racionais, por sentimentos e imaginários.

Esses saberes, contudo, são tensionados na contemporaneidade. No momento que as políticas educacionais neoliberais ampliam as agendas dos professores (Benelli, 2014), ao passo que isentam os governos de realizarem investimentos que reestruturem o exercício desses profissionais geram conflitos que põem os saberes docentes em xeque quanto à sua legitimidade e eficácia. Atualmente os professores se situam nas ambiguidades de práticas discursivas que os responsabilizam por um bom ensino, mas

que ainda os desvalorizam social e profissionalmente, culpando-os pelos baixos índices da aprendizagem escolar (Tardif, 2002).

Deste modo, os saberes docentes têm sido tratados durante muito tempo como uma espécie de “não saber” ou “saber insuficiente” que necessita de treinamentos científicos adequados para que se tornem eficientes. No entanto, essa visão tecnicista não é apropriada em termos políticos. É preciso efetivarmos abordagens analíticas, processos formativos e experiências pedagógicas que considerem os saberes docentes a partir da própria ótica e atividade desses profissionais.

E mais do que isso, abordagens que sejam sensíveis a identificar o potencial formativo desses saberes para além de conteúdos específicos das componentes curriculares tradicionais.

As narrativas docentes oportunizaram a este autor “enxergar” não só as imagens esfumaçadas de um passado que não mais existe, embora ainda influencie o presente por mais que os atuais projetos de modernização da cidade os tente superar; mas também possibilitaram enxergar possíveis itinerários formativos de uma história sociocultural do município. Percursos que não foram exclusivamente criados pelo discurso oficial do poder público, nem das universidades, institutos ou escolas. Não foram unicamente produzidos pelo discurso romântico de memorialistas e da mídia, tampouco pelas empresas locais de turismo comercial, embora todas essas referências não deixassem de aparecer como marcas interdiscursivas. Mas eram itinerários elaborados particularmente pelas suas memórias, saberes e narrativas.

Imagens, às vezes desarticuladas entre si, pela forma como foram estimuladas (numa entrevista sobre outro tema), mas ainda sim valiosas e fecundas que me estimularam a costurá-las tematicamente e a construir possíveis itinerários urbanos para o ensino de História, percebendo quantas cidades comuns que cabem numa cidade do sertão alagoano.

A memória, um dispositivo do saber docente: noções e possibilidades para investigar as lembranças.

“Era chamado Beco do Escondidinho e era um puteiro atrás do outro. Era um bar aqui, meio mundo de quartos (...) eu fui criado e embalado ouvindo música de cabaré. (...) os quatinhos eram pequenininhos, o pessoal ia tomar as cachaças lá, falar de política e os quartos eram para ter os encontros sexuais”.

(Prof. Alafim, 2018)

Os saberes experienciais dos professores tornam-se significativos porque são (re)lembrados e avaliados como eficazes. Eles são, portanto, carregados de memória. Narrar histórias é um esforço contra a possibilidade de esquecimento, tanto em nível individual como social (Assmann, 2011).

A memória é um artefato de representação. O historiador francês François Hartog (2013) afirma que a memória é um elemento crucial na construção de identidades e na formação de sentimentos de pertencimentos. Para ele, lembrar é posicionar-se a partir da memória e isso é um exercício que exige uma dedicação, um compromisso. Rememorar algo não é uma prática ingênua. É uma ação, uma atividade que produz sentidos e os ressignifica ao longo do tempo e das novas experiências dos sujeitos. Rea-

lizada no tempo presente, a construção de memórias sempre modifica o passado a que representa e o próprio presente que a produz, fabricando novas leituras, posições, realidades e compromissos políticos (Hartog, 2013; Meihy; Holanda, 2013).

A memória é um fenômeno prático e inacabado de significação que não acontece apenas de forma subjetivada. Ela é um fenômeno construído a partir de uma relação dialógica entre indivíduo e sociedade (Halbwachs, 2003). Assim, trabalhar a partir de memórias docentes é articular tramas individuais carregadas de marcas e sentidos culturais que dialogam com suas formações e práticas. Sendo um espaço de interação entre valores culturais, a memória é também um espaço de disputas políticas (Pollak, 1989; Le Goff, 2003) entre histórias possíveis de serem narradas.

Aberta e disputável, trabalhar com suas reconstruções impõe cuidados, uma vez que suas práticas de significação não são transparentes, pois tanto em nível individual como coletivo a memória é construída numa tensa e complexa negociação entre lembranças e esquecimentos (Ricoeur, 2007). Portanto, a memória é constituída não somente por uma dimensão psicológica, mas também por uma poderosa e arriscada dimensão linguística, simbólica e, portanto, política, que se desenha no tecido social.

O historiador Pierre Nora tece uma distinção entre memória e história. Para ele, a primeira corresponde a um conjunto variado de lembranças “vivas”, de saberes e experiências de grupos humanos vivos que sacralizam as lembranças criando coerências sociais. Atualizável e dinâmica, aberta a múltiplas formas de articulação entre lembranças e esquecimentos que lhes definem potencial de significação ao passo que lhe impõe deformações, usos, abusos, manipulações e reconstruções, a memória (re)produz telescópios de representação globais, flutuantes e sensíveis aos traumas e censuras, aos cenários, sujeitos, relações de poder, cenas etc. Ela se enraíza em diferentes artefatos, vestígios materiais e simbólicos que auxiliam e apoiam a construção de lembranças pessoais e coletivas e, enquanto capacidade afetiva, ela sempre se pensa, se representa e se anuncia como totalizante e absoluta.

Diferente da memória, diz Nora, a História que é tanto a nossa experiência temporal, atualmente marcada por muitas mudanças, inovações aceleradas e transformações; quanto um saber científico legitimado pelo rigor teórico-metodológico, pela produtividade e novidade e pela desconfiança e crítica às memórias. A História é uma reconstrução sempre problemática daquilo que não existe mais, é uma representação sempre limitada do passado. Sua desconfiança e crítica deslocam as lembranças do lugar sagrado dado pelas memórias e as secularizam. Não totalizante, a História se interessa por relações e produz um saber sempre relativo, limitado e frígido.

Apesar da crítica à memória, a história conserva de maneira quase fetichista os artefatos materiais que servem de suporte àquela; que a testemunham como se a documentassem irrefutavelmente os seus lugares ou pontos ancoradouros de memórias.

Segundo Nora, a nossa sociedade acelerada e mutável cria lugares de memória como “testemunhas de uma outra era, ilusões de eternidade” (1993, p. 13). Esses lugares são ambiguidades técnicas de uma sociedade sem memórias e funcionam para dar sentidos a uma sociedade de histórias, de transformações e representações que criam novas coerências e relações políticas: rituais de uma sociedade

sem ritos; sacralizações passageiras de uma sociedade secular; fidelidades particulares numa sociedade que esmaga as particularidades, diferenciações efetivas em uma sociedade que é niveladora, sinais de pertencimento a grupos em meio a uma sociedade que fomenta o individualismo.

Segundo argumenta, os lugares de memória tornam-se necessários na contemporaneidade para substituir memórias espontâneas, recriando espaços, objetos, discursos, rituais e relações de memória que não mais existem, pois foram transformadas em obsoletas pela velocidade da história vida e ciência. Produz-se, desta forma, uma espécie de “memória-prótese” que não consiste mais numa prática social dos sujeitos comuns. Contrariamente, ela é imposta por normas e práticas exteriores e são internalizadas enquanto obrigação individual.

Enfim, para Nora, a nossa sociedade de transformações aceleradas e de produção proliferada de apagamentos de memórias individuais cria uma necessidade de produzir lugares de memória, lugares que expressem uma vontade política latente de memorizar certos passados, pontos ancoradouros de memórias coletivizadas que se deem a conectar com as memórias individuais recriando fidelidades particularizadas e elos coletivos.

Esse argumento não difere muito daquele produzido por Hartog (2013), quando afirma que a nossa capacidade de construir memórias tem sido ameaçada por uma cultura do “presentismo”, forjada pela globalização, por regimes democráticos frágeis, pela massificação, midiaticização e pelo consumo. Para o autor, enquanto pessoas comuns estamos perdendo a capacidade de agir sobre a memória. Logo, para reconstruirmos de forma ativa nossos sentidos históricos, é preciso que nos debruçemos constantemente sobre nossas memórias a fim de nos orientarmos politicamente.

Essa percepção fatalista possui suas limitações de ordem teórica e metodológica. Pierre Nora fala de uma espécie de memória formativa (re)construída através da tradição cultural geral que vincula indivíduos a uma nação ou região específica através dos artefatos legitimados pela história, uma ciência cujo registro é capaz de superar épocas através da guarda dessa memória formativa em artefatos e dispositivos legitimados, entre os quais figuram os textos normativos e os locais de memória. Sua argumentação, entretanto, é de que a nossa sociedade produz sistemáticos empreendedorismos modernizantes e modismos efêmeros que afetam a nossa capacidade individual e coletiva de lembrar, de manter afetos, de memorizar. O que a história faz é criar enredos e símbolos críticos, portanto, não afetuosos, mas politicamente significativos e cientificamente legítimos para garantir algumas lembranças.

Já Aleida Assmann (2011) diz o contrário. Hoje não há autossuspensão da memória, mas a sua intensificação e proliferação. O desafio que se coloca diante de nós é pensarmos como podemos trabalhar isso de maneira adequada. Para a autora, se há, de um lado retrações de memórias experienciais singulares e de aprendizados pela memorização qualitativa, há, por outro, um alargamento de dispositivos tecnológicos, de memórias midiáticas e de políticas de memória efetivadas por outros suportes e formas de veiculação que não são custodiados exclusivamente por historiadores, mas construídas, disputadas e dadas a ver por diversos sujeitos. Essas novas e numerosas formas de lidar com as memórias também pressionam o presente, pois entre as lutas pelas memórias necessárias e possíveis, elas instalam reivindicações e compromissos que revitalizam nossas experiências individuais e coletivas na contemporaneidade.

Para a autora, de fato, a transformação de memórias individuais e “vivas” em memórias culturais e artificiais é problemática e apresenta “riscos da deformação, da redução e da instrumentalização da recordação. Tais restrições e enrijecimentos só podem ser tratados se acompanhados de crítica, reflexão e discussão abertas” (Assmann, 2011, p. 19). Ela nos explica, entretanto, que na abordagem construtivista da memória, da qual seriam representantes alguns autores como: Nietzsche, Halbwachs e Nora, a oposição binária entre memória e história, na qual a primeira, de caráter subjetivo e afetivo, pertence a uma coletividade e produz identidades, ao passo que a segunda, cuja crítica e objetividade a faz pertencer, ao mesmo tempo, a todos e a ninguém, produzindo neutralidades em relação às identidades, é um modelo insustentável de compreender as relações entre ambas. Essas são duas maneiras de recordação que não precisam se excluir mutuamente, pois são complementares. Não há como separá-las, tampouco se deva equiparar-las plenamente (Assmann, 2011). A escrita da história é um trabalho sobre a memória que é imbricado em atribuições de sentidos, parcialidade e criações identitárias.

Como se trata de duas formas de recordação, em termos teóricos, Assmann propõe os conceitos de memória funcional e memória cumulativa. A primeira tem uma função de referência política dos grupos sociais. Ela corresponde à seletividade, à vinculação de valores e à orientação desses grupos a determinados projetos de futuro. Ela não é apenas a capacidade de lembrar, mas um ato criativo de lembrar atravessado por técnicas como apropriações, seleções, associações e construção de sentidos que se embasam em compromissos políticos e rigor nos processos de fabricação. Já a segunda, a memória cumulativa, corresponde às ciências históricas, pois elas produzem memórias de segunda ordem ou, uma memória que resulta da costura de outras memórias, acumulando-as. Ao ofertar esse acúmulo de lembranças do passado às pessoas do presente, ela acolhe aquilo que perdeu a relação vital entre as pessoas de diferentes gerações e produz variações entre o saber neutro, objetivo e abstrato identitário gerando mobilizações. Ainda assim, pelo apego a determinados modelos de rigor metodológico, sua desconfiança e crítica à memória funcional, a memória cumulativa também perde possibilidades interpretativas, alternativas e desperdiça chances políticas.

Conforme explica, a memória funcional apresenta algumas tarefas socialmente instituídas: distinção, legitimação e deslegitimação. A distinção refere-se a “todas as formas simbólicas de expressão que se prestam a delinear uma identidade coletiva” (Assmann, 2011, p. 152). Já a legitimação é a ação e o efeito de políticas oficiais de memória elaboradas pelos grupos dominantes que priorizam o seu passado e estabelecem um saber histórico oficial, datas celebrativas, apoio de governos, visibilidades de algumas lembranças e censura a outras. A deslegitimação, por sua vez, é construída através de lutas políticas de “contrarrecordação” ou contranarrativa dos grupos subalternizados para desconstruir a legitimação histórica dos dominantes. Ela visa revisar e reescrever a história a fim de construir projetos alternativos e equânimes de futuro.

Já a memória cumulativa tem como tarefa vincular anseios políticos e delinear identidades distintas. Para tanto, ela precisa ser apoiada por instituições que preservam, conservam, investigam e difundem o saber cultural que funcionem como uma espécie de “depósito de provisões para memórias funcionais futuras” (Assmann, 2011, p. 153). A renovação do saber histórico, em diálogo e confronto com

as memórias funcionais, é uma condição de possibilidade para as mudanças culturais. A memória cumulativa pode servir à reestruturação dos sentidos de uma cultura, à ampliação, à pluralidade, à diversidade, à inclusão e à democracia; ou à estagnação da memória, o que cria fundamentalismos. Há, portanto, uma permeabilidade entre memória cumulativa e funcional: possibilidades, alternativas, contradições, relativizações, transformações e protestos críticos.

A proposta metodológica de Assmann é que troquemos o binarismo entre história e memória pelo perspectivismo entre elas, a fim de percebermos as possibilidades abertas, os encontros, as trocas entre ambas, sem confundi-las, mas reconhecendo que entre elas transitam até mesmo funções e acúmulos que durante tanto tempo as teorizações conservadoras negaram. A História pode ser, e é confrontada pelas memórias individuais e as memórias individuais podem ser, e são criticamente relativizadas, renovadas e/ou transformadas pela História.

Uma metodologia que facilita o trabalho com memórias docentes é a História Oral, uma vez que privilegia a realização de entrevistas com pessoas que participam, participaram ou testemunharam determinada conjuntura. Ela pretende identificar as sutilezas dos processos que não são registradas em documentos oficiais a fim de confrontar discursos diferentes que falem sobre uma mesma realidade e serve para estudar processos históricos de instituições, grupos sociais, categorias profissionais e movimentos sociais de acordo com a ótica dos próprios sujeitos partícipes dessas experiências sociais (Meihy; Holanda, 2013). Trata-se da possibilidade de registrar memórias plurais e democratizar a construção de histórias considerando, para além das memórias oficializadas pelos poderes institucionais, as múltiplas vozes de sujeitos históricos comuns cujas narrativas trazem grande potencial problematizador para a análise científica a respeito de nosso objeto de ensino e aprendizagem: a cidade como construção histórica e espaço de recordações.

Para esse fim é preciso ter cautela e esmero a fim de não reduzir o trabalho a meros espontaneísmos, pois a história oral não corresponde apenas à técnica de gravação de entrevistas e transcrições, mas inclui a capacidade de articular contextos históricos e produções discursivas à luz de instrumentos analíticos que tornem o objeto de investigação científica suscetível de problematizações, contextualizações, confrontos e críticas. É um trabalho político de produção de um saber que exige cuidados éticos e rigor metodológico.

Compreender estes processos sobre os quais os professores falam diz respeito a mais um aspecto ético: saber ouvir sem julgá-los. Estar aberto às suas discursividades e a tudo a que elas possam representar não só em termos subjetivos, mas também políticos, sociais e culturais. Ao darem entrevistas os docentes também assumem determinados riscos políticos sobre o que dizem, fato que pode ter consequências em suas vidas pessoais e profissionais, principalmente quando se vive e trabalha em uma cidade pequena do interior. Esse aspecto deve ser considerado para a preservação desses depoentes.

Uma entrevista é uma relação de poder mediada por técnicas de registro. Os professores podem sentir-se avaliados em seus saberes e competências e, com isso, ficarem acuados diante do pesquisador. Facilita a relação para obter-se a confiança, estabelecer uma conversa inicial respeitosa e colocar-se como um colega de profissão, também professor. Nessa ocasião, é importante mostrar e explicar pre-

viamente o roteiro de entrevista, o dispositivo tecnológico no qual será gravada e o Termo de Consentimento de Entrevista Livre e Esclarecido. É importante colocar-se como uma pessoa que, além de realizar uma investigação reflexiva sobre a cidade, é também usuário e partícipe dela. Afinal, estar entre eles, imerso/a no cotidiano profissional, econômico, social e cultural da cidade ajuda a semear o sentimento de identificação, pertença e proximidade.

Itinerários afetuosos na cidade: tecendo narrativas e aprendendo História

“A Praça do Fica” era o centro dos namoros. Os namoros começavam ali, basicamente. A gente ia para lá, levava bebidas e ficávamos paquerando lá, geralmente à sexta-feira à noite”.

(Prof. Milton Santos, 2018)

Para Aleida Assmann, os lugares podem atestar e preservar uma memória para além de fases de esquecimento coletivo. Eles podem funcionar como “símbolos visíveis de algo invisível e impalpável, como o passado ou a identidade de uma pessoa” (2011, p. 27). São as pessoas ou os grupos sociais que atribuem os significados dos locais e perpassam esses significados de geração em geração, produzindo vínculos duradouros entre sujeitos e espaços de recordação. O local geográfico influencia as formas e as experiências de vida das pessoas ao passo que elas produzem narrativas para recordar, atribuir sentidos e impregnar os locais de tradições e histórias. Mesmo “quando os locais não têm em si uma memória imanente, ainda assim fazem parte da construção de espaços culturais da recordação muito significativos” (Idem. Op. Cit. p. 318). Lugares reconhecidos publicamente como portadores de memória, corporificam e fincam no chão uma continuidade de duração que ultrapassa recordações individuais, geracionais e culturais.

Obviamente, a continuidade antes esquecida não pode ser reconstruída posteriormente, mas o acesso a ela pode ser reestabelecido por meio da recordação, pelo apelo às permeabilidades das memórias funcionais e cumulativas. Documentos, monumentos, fontes, lugares que servem de suporte à memória, e que antes eram esquecidos e invisibilizados passam a ganhar visibilidades quando recaem sobre eles novos feixes de atenção, interesses e confrontos de leitura e interpretação da história.

Um espaço de recordação só conserva lembranças quando há pessoas dispostas a contá-las e mantê-las. Nesse sentido ele é um esforço para dizer que aqui “ainda há algo presente que indica acima de tudo uma ausência; aqui ainda está presente algo que sinaliza, em primeira linha, o fato de já haver passado” (Assmann, 2011, p. 329). As histórias que contamos sobre esses locais estabilizam as recordações que eles passam a significar e emanar até que sejam novamente questionados, disputados e/ou acrescidos.

Analisando-se a realidade de cidades alemãs, Aleida Assmann, define os locais da recordação como fragmentos irrompidos da explosão de circunstâncias de vida perdidas ou destruídas e que restavam na paisagem traumatizada do pós-guerra. Pois, bem, não é a situação da cidade sobre a qual reflete-se neste texto: Delmiro Gouveia, mas nos interessa adaptar a sua reflexão teórico-metodológica para

entendermos que, mesmo com o fim de algumas gerações de indivíduos, transformações do espaço urbano, apagamentos e esquecimentos de alguns espaços, a sua história não findou. As memórias funcionais, os saberes docentes, por exemplo, são também lugares de memórias a serem verbalizadas dotando os espaços das cidades de sentidos históricos. A recordação não é apenas a capacidade de conservação prolongadora ou de reconstituição artificial do que se passou e/ou perdeu, mas uma vontade de fazer lembrar que sobrepuja o desejo de esquecimento. Os locais de recordação “são carentes de explicações; seus significados precisam ser assegurados complementarmente por meio de tradições orais (Assmann, 2011, p. 328).

Daí a importância das narrativas históricas dos docentes. A importância desses locais não está só no fato de serem atestados por documentos, monumentos e relatos, mas na pulsão de vida que eles podem vir a ter quando associados à sua capacidade de recordação por meio da contemplação sensorial. A aura do local não é transmitida por mídias. Ela é sentida. Aí reside seu potencial pedagógico, turístico e político. Essa abordagem, conforme a autora, corresponde não somente aos circuitos turísticos, mas também a uma nova tendência da pedagogia museológica que procura veicular a história como experiência: “Concreção sensorial e colorido afetivo devem aprofundar a apreensão meramente cognitiva do saber histórico no sentido de uma confrontação e apropriação pessoal diante dele” (Assmann, 2011, p. 351). Um local de recordação medeia passado e presente, memórias funcionais e cumulativas, é uma mídia de memória que funciona também como um ciclo semiótico e sensível.

Os locais de recordação fundamentam vínculos sobre um interesse histórico de colecionar referências temporais, culturais e identitárias e isso tem sido transportado para o Ensino de História, mas por formas distintas: “Ao passo que os livros de história ordenados cronologicamente são úteis quando se trata de elucidar a consciência histórica de uma nação, a memória de uma nação se materializa na paisagem memorativa de seus locais de recordação” (Assmann, 2011, p. 359). À medida que as configurações urbanas são modificadas e, com elas, as paisagens e os locais de recordação, o que não garante total apagamento desses lugares, mesmo à contragosto de algumas ordenações geopolíticas, crescem as pressões sociais para que se mantenham memórias de longa duração nas quais não apenas se preservem locais como referências presentes do passado, mas das formas como estes locais são deslocados e reinterpretados na memória histórica.

Voltando a pensar naquela pesquisa de doutoramento, entre os dados levantados identificamos a forma como eles recordavam e narravam sobre a vida na cidade. Nessas narrativas apareciam referência distintas que compunham os seus saberes: da formação profissional em História, leituras de intelectuais, memorialistas e historiadores locais, da mídia, das políticas culturais de memória da cidade e das empresas de turismo comercial, mas, principalmente, e na maior parte das narrativas, de suas memórias pessoais. O caráter ficcional de suas narrativas mistura dados históricos objetivados e constatados em fontes já legitimadas aos seus sentimentos, afetos e desafetos que se relacionam com suas memórias sobre esses espaços de recordação e as situações ali vivenciadas.

As narrativas docentes recriam a sugestiva ficção de identidades coerentes, temporalmente estáveis e contínua que se dão à reflexão. Uma ideia regulatória de autoconsciência se delineia estruturada

no tempo da vida, narrada de forma polimorfa, interdiscursiva e diversa. Essas narrativas dialogam com outros discursos culturalmente preexistentes. Nesta perspectiva, narrar é uma modalidade discursiva que estabelece as posições de sujeito⁴ e as regras de sua inserção nas tramas da história da cidade.

A escola é percebida por eles como o local de trabalho. Já a tarefa de educar é considerada como um ato de promover um processo de desconstrução de preconceitos, de reconstrução de identidades sociais e de transformação das condutas a partir da problematização e da contextualização históricas. Para agir em seu local de trabalho os docentes afirmaram levar em consideração desde o seu planejamento, passando pela realização das aulas, até os momentos avaliativos, o contexto sociocultural e os perfis dos seus alunos, além da história e cultura da cidade. A partir disso eles realizam adequações dos conteúdos e formas de suas práticas pedagógicas.

Entretanto, a história da cidade ainda não é um tema consolidado no Ensino de História local. Há algumas tendências predominantes quando este é abordado e que as vezes se misturam: pelo voluntarismo dos professores para exemplificar de forma crítica os conteúdos da História geral e nacional, quando conseguem fazer as articulações possíveis com o local; e, pelo incentivo da secretaria municipal de ensino, quando se aborda a memória oficial do antigo proprietário do território que hoje é a cidade: Delmiro Gouveia⁵. É importante lembrar que, conforme Foucault (2012), o saber é também uma posição do sujeito inscrito nos jogos de poder. Enquanto posições, podemos dizer que os saberes docentes demarcam as relações desses profissionais com outros grupos produtores de conhecimento (Tardif, 2002).

Ao longo das entrevistas, suas narrativas apontaram lugares de recordação como referências importantes de memória (funcional e cumulativa) que recriam possibilidades de permear a história oficial da cidade através dessas lembranças: bairros, comunidades, locais de estudo, trabalho, consumo, lazer, expressões de fé etc. As narrativas docentes interpuseram camadas de memórias, sentimentos, sentidos, questionamentos e reflexões. Proporcionaram ver que muitas cidades cabem numa cidade, coabitando-a. Isso possibilitou a elaboração de possíveis itinerários de ensino e aprendizagem da História pensando-se em aulas de campo. A partir dos dados colhidos foram elaborados os seguintes itinerários temáticos: 1) Itinerários Pioneiros⁶, 2) Itinerários Mercantis, 3) Itinerários Formativos, 4) Itinerários Espirituais, 5) Itinerários Sensuais, 6) Itinerários Públicos, 7) Itinerários Divertidos, 8) Itinerários Étnicos, 9) Itinerários Rurais, 10) Itinerários Artísticos: 11) Itinerários Naturais.

4 Perspectivas e atitudes assumidas pelo emissor, o lugar que ocupa na rede de informações, situações e formas de percepção, registro e intervenção sobre o tema de que fala.

5 Em 2020 foi publicado o livro didático “Delmiro Gouveia: cidade da gente – Estudos Regionais, escrito por três intelectuais da cidade: Alessandra Figueiredo, Edvaldo Nascimento e Lenilda França. Dividido em seis unidades o livro aborda a história local explorando conceitos, informações históricas, socioculturais e geográficas do município, apresenta fontes variadas e indivíduos fundadores da cidade, além de grupos e pessoas comuns da cidade como sujeitos históricos. Buscando ser inclusivo e plural, o livro indica e explora muitos espaços de recordação local por meio de fotografias, tópicos e exercícios escolares produzindo memórias coletivas e história comum. É uma ferramenta importante, embora sua linguagem seja demasiado técnica e mantenha o formato de Estudos Sociais fomentando identidades cívicas. Foi distribuído apenas nas escolas da rede municipal de ensino. Além desse recurso há um blog muito conhecido na cidade intitulado “Amigos de Delmiro Gouveia”, criado desde junho de 2008 por cidadãos natos do município a fim de produzir um suporte digital de salvaguarda e partilha de memórias locais através de textos e fotografias. Esse blog foi bastante mencionado pelos/as diferentes docentes que participaram da pesquisa antes mencionada. Alguns deles chegaram a colaborar com esse mesmo blog.

6 Sempre mencionados no plural para abrir possibilidades de explorar a diversidade de cenários, sujeitos, memórias, experiências socioculturais e narrativas que podem ser acionadas em cada local de recordação.

Os *Itinerários Pioneiros* contemplam os locais que marcam a memória de ação e interdição de Delmiro Gouveia, bem como das pessoas que lhe estavam próximas, no desenvolvimento local: Bairro Pedra Velha, Museu do Trem, Memorial Delmiro Gouveia, prédio da antiga Fábrica de Linhas Estrela (atual Shopping da Vila), Escola Estadual Delmiro Gouveia, Vila de Trabalhadores, Usina Hidroelétrica de Angiquinhos.

Os *Itinerários Mercantis* aludem aos locais tradicionais de estabelecimento e crescimento comercial. Eles servem como pontos de encontros, trocas, compra e venda, geração de renda, trabalho, lazer, consumo, flertes etc. exemplos: Calçadão do Comércio, Feira Livre, Mercados Públicos, Shopping da Vila.

Os *Itinerários Formativos* dizem respeito às escolas mais antigas da cidade ou as instituições educativas que representam o ineditismo em implantar diferentes níveis de ensino e servirem como referência histórica, tendo formado muitas gerações de estudantes; e/ou também as escolas que representam a oportunidade de perceber e trabalhar a diversidade cultural: Escola Estadual Delmiro Gouveia, Escola Municipal Virgília Bezerra de Lima, Escola Municipal São José, no povoado Salgado e Dr. Antenor Correia Serpa, na comunidade quilombola da Cruz, Ginásio Vicente de Menezes (educação profissionalizante), Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

Já os *Itinerários Espirituais* contemplam os roteiros que localizam espaços de recordação das diferentes expressões de fé, de religiosidades, do sagrado e seus fenômenos. É importante que neste itinerário visite-se a maior diversidade possível de representatividades culturais de maneira respeitosa: igrejas católicas, igrejas evangélicas, terreiros de candomblé, centros espíritas, casas de rezadeiras etc.

Os *Itinerários Sensuais* remetem aos espaços de recordação das manifestações de afeto, sensualidade e práticas sexuais. Numa cidade do interior muitos desses espaços são estigmatizados, interditados e discursados pela ótica tradicional do pecado: “Beco do Escondidinho” (Rua Zilton Rodrigues Lima), Rua Tiradentes, “Praça do Fica”⁷ (Praça Dr. Ulisses Luna), Bar Passa e Fica.

Os *Itinerários Públicos* correspondem às praças, espaços de sociabilidade que intersecciona gerações, classes, raças, gêneros e sexualidades, mesmo que nem sempre de forma amistosa. São espaços que portam muitas memórias e histórias sobre diversos aspectos da vida de pessoas comuns: Pça. da Vila, “Praça das Tamarineiras” (Pça. Inocêncio Exalto), Pça. Bairro Novo, “Pça. do Fica” (Praça Dr. Ulisses Luna) etc.

Já os *Itinerários Divertidos* detêm-se, na maior parte das vezes, ao centro da cidade, servindo como pontos de encontros, festas, lazer, consumo, afetos etc.: Clube Vicente de Menezes, prédios dos antigos cinemas Cine Pedra e Cine Real, o Calçadão do Comércio, Pça. da Vila, “Pça. do Fica”.

Importantes, os *Itinerários Étnicos* possibilitam aos estudantes perceberem e estudar de modo analítico e contextual a diversidade que compõem a cidade a partir dos grupos étnicos minorizados. No caso do município de Delmiro Gouveia tem-se a comunidade quilombola Cruz, a comunidade cigana Calon e a comunidade indígena Pakararu.

⁷ Alusivo ao verbo “ficar”, que entre os jovens é estabelecer um momento de afeto, mas sem firmar compromisso de namoro ou relacionamento estável. Por passar muito tempo sem iluminação pública adequada, a praça permanecia muito escura a noite. Era nessa praça que os jovens paqueravam e “ficavam” aos beijos e carícias após as missas nas noites de domingo.

Os *Itinerários Rurais* oportunizam conhecer os diferentes cotidianos, culturas, tradições, locais de recordações e memórias de comunidades específicas que podem ser quilombolas, pescadoras, agropastoris etc. Em Delmiro Gouveia alguns desses povoados remontam ao século XIX ou início do século XX e suas histórias são marcadas pela presença de homens como Delmiro Gouveia ou o Imperador D. Pedro II. Outros são provenientes de lutas camponesas: Barragem Leste, Distrito Sinimbu, Salgado, Cruz, Assentamento Lameirão, Caraibeirinhas.

Os *Itinerários Artísticos* são compostos por artistas e grupos populares. A cidade é um espaço plural em suas dinâmicas, linguagens, tradições e formas de expressão. Aqui indicam-se espaços de recordação que sejam importantes para diferentes ciclos festivos do ano, em sua diversidade étnica, linguística etc.: Escola de Samba Unidos de Pedra Velha, Bloco Carnavalesco Bafo de Cana, Afoxé Abí Axé Egbé, Quadrilha Junina Estrela do MAC, Pastoril Herói Luzia, Casa do Artesanato, Tecelagem Descanso do Rei.

Os *Itinerários Naturais* são os mais famosos, explorado pelas empresas de turismo, mídia e políticas culturais e estudados por pesquisadores e cientistas das universidades públicas. Neles é possível visitar não só as belezas naturais da cidade, como a fauna e a flora da caatinga, mas possibilitam visitar os sítios de pinturas rupestres guardados em meio às áreas de preservação ecológica: Cânions, o Rio São Francisco, praia do Vale dos Mestres, praia de Piranhas, Prainha do Povoado Cruz, sítios arqueológicos do Lameirão.

Esses itinerários aglutinam espaços de recordação por representatividade na história da cidade. Podem ser acrescidos ou retirados alguns deles do roteiro de visitas. Alguns ficam em lugares ermos da cidade, às vezes dos demais locais que compõe o mesmo itinerário. Por isso, é importante que, para se efetivar uma aula de campo, conte-se com o apoio do poder público para fornecer transporte. Além disso, é preciso planejamento pedagógico (aulas introdutórias, aulas de campo, atividades e formas de avaliação). Também deve-se requerer a autorização para aulas de campo assinadas pelos pais e/ou responsáveis dos estudantes, verificar a segurança e as condições sanitárias de cada lugar a ser visitado e garantir a alimentação de todos. Caso não seja possível deslocar-se aos lugares da cidade, podem ser impressas fotografias deles ou confeccionado um jogo da memória com fotografias e legendas para uso na sala de aula ou de outro ambiente escolar.

Esses itinerários devem ser articulados com o objetivo do projeto didático e com o tema e a problemática da aula. Neste sentido, um mesmo espaço de recordação pode ser contemplado em itinerários diversos, pois eles cumprem variadas funções sociais e marcam distintas experiências socioculturais. Itinerários diferentes podem ser inter cruzados. Tanto no caso de aula de campo, quanto na exposição de fotografias dos espaços de recordação ou do jogo da memória em sala de aula, é importante que os professores falem o que sabem sobre esses lugares a partir de suas leituras, referências culturais e das lembranças de suas próprias experiências (quando as possuir e se sentir à vontade para tal).

Os espaços de recordação de uma cidade podem funcionar como referências de uma experiência concreta partilhada, ponto turístico e/ou objeto de ensino e pesquisa histórica. Segundo Assmann (2011), enquanto arte da memória eles podem ser simbolicamente transferidos como referências. Lem-

branças que produzem imagens, narrativas e cartografias sobrepostas e (re)imaginadas. Assim, os saberes docentes são, também, lugares de recordação. Lugares subjetivos de rememoração sobre a história da cidade. Ao produzirem lembranças de um passado refletido no presente os docentes reavaliam a própria experiência estabelecendo conexões entre si e o meio sociocultural enquanto os seus saberes observam e consideram as experiências locais, os universos socioculturais, as identidades dos seus alunos, as conjunturas históricas, memórias e sabedoria popular da região relacionando os conteúdos de história geral e nacional com a história local. Do mesmo modo, há uma multiplicação que descentra esses professores: seus pertencimentos locais, étnicos, gêneros, geracionais, profissionais, religiosos, familiares, valores morais e estéticos, compromissos éticos, saberes e práticas, memórias e experiências se cruzam para atribuir sentidos às lembranças da cidade.

As memórias funcionais dos docentes são componentes de seus saberes experienciais. Seu potencial pode transformar as histórias oficiais de uma cidade justamente porque são encarnadas, corporificadas, subjetivas e partilhadas. Os saberes docentes, dispositivos de suas reflexões profissionais, ancoradouros de memórias, são espaços subjetivos da recordação contemporânea que redesenham nossas possibilidades do Ensino de História. Os professores, ótimos conhecedores das histórias relativas de suas cidades, traçam narrativas que, cruzadas, delineiam itinerários não só (in)formativos, mas também sensíveis para serem acumulados à historiografia de um lugar.

Referências

- ASSMANN, Aleida. **Espaços da recordação**: formas e transformações da memória cultural. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.
- BENELLI, Caterina. O docente como profissional reflexivo: o papel da biografia formativa e profissional. **Debates em Educação**, Maceió, v. 06, n. 12, 2014.
- FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.
- GOMES, Gustavo. **Saberes e Narrativas Docentes**: memórias e experiências do ensino de História e cultura afro-brasileira no sertão alagoano. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Maceió, 2020.
- HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. São Paulo: Centauro, 2003.
- JOSSO, Christine. **Experiências de Vida e formação**. Lisboa: EDUCA, 2002.
- LE GOFF, Jaques. **História e Memória**. Campinas: Editora da Unicamp, 2003.
- MEIHY, José Carlos Sebe, HOLANDA, Fabíola. **História oral**: como fazer, como pensar. São Paulo: Contexto, 2013.
- MONTEIRO, Charles. Entre História Urbana e História da Cidade: questões e debates. **Oficina do Historiador**, Porto Alegre, EDIPUCRS, v. 5, n.1, jan./jun. 2012, pp. 101-112.

NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. **Projeto História**, São Paulo, n. 10, 1993.

POLLAK, Michel. Memória, esquecimento, silêncio. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 02, n. 03, 1989.

POPKEWTIZ, Thomas. História do Currículo, regulação social e poder. In: SILVA, Tomaz Tadeu da. **O Sujeito da Educação**: estudos foucaultianos. Petrópolis: Vozes, 2011.

RICOEUR, Paul. **A memória, a história, o esquecimento**. Campinas: Editora Unicamp, 2007.

TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.

Alfabetização pós-pandemia: pesquisa-ação na região norte de Palmas-TO

Mayara Nascimento Lima Ferreira¹

Mariany Almeida Montino²

Introdução

O ano de 2020 trouxe consigo para o Brasil em meados do mês de março a pandemia da COVID-19 que já se alastrava em várias regiões do mundo, provocando grandes mudanças que afetaram todas as esferas sociais. Com o intuito de diminuir a marcha acelerada de propagação do vírus e evitar o estrangulamento do sistema de saúde, várias medidas foram adotadas, ainda que tardiamente e em desalinho entre os governos estaduais e o governo federal, que se mostrou bastante inapto para as tratativas da pandemia.

Uma das medidas emergenciais de contenção do vírus foi o fechamento das escolas, a reorganização do calendário escolar e a autorização para o funcionamento dos estabelecimentos de ensino na modalidade remota ou não presencial. Foram inúmeras as dificuldades para a efetivação do processo ensino e aprendizagem nessa modalidade, diante da extrema desigualdade social e econômica de acesso e uso das tecnologias digitais, por parte de alunos e professores.

A nosso ver, no campo da alfabetização de crianças com idade entre 6 e 7 anos de idade, esses problemas foram ainda mais acentuados, uma vez que o desenvolvimento da capacidade de ler e escrever textos de forma competente, demanda o desenvolvimento da consciência metalinguística entendida, conforme Soares (2016, p. 126) [...] “não apenas como capacidade de ouvir a língua, analisar seus sons e relacioná-los com marcas gráficas, mas entendida também como capacidade de refletir sobre o texto escrito, sua estrutura e organização, suas características sintáticas e contextuais”. Entende-se, portanto, que esse processo de construção do pensamento sobre a língua materna, já demanda grande atenção à sua complexidade no trato presencial, mostrando-se ainda mais complexo no contexto da modalidade remota.

A pesquisa que ora se apresenta foi realizada em duas instituições educativas localizadas na região norte do município de Palmas/TO, sendo uma escola municipal e uma casa de acolhimento, com o objetivo de identificar as dificuldades das crianças que tiveram seus processos de alfabetização desenvolvidos na modalidade remota, durante a pandemia da Covid-19, bem como identificar seus níveis de compreensão de alfabetização e letramento e auxiliá-los em relação aos ajustes necessários nesse processo.

¹ Acadêmica do Curso de Pedagogia da Universidade Estadual do Tocantins campus Palmas, Bolsista do PIBIC/FAPT e-mail: mayara.nascimento94@gmail.com

² Doutora em Educação, Docente e Pesquisadora da Universidade Estadual do Tocantins; e-mail: mariany.am@unitins.br

Breve contextualização sobre as concepções de Alfabetização

A necessidade da alfabetização para todos é uma meta perseguida desde o século XVI, com ações da Reforma Luterana e da Contra-Reforma Católica. Com a Revolução Francesa a escola se torna, segundo a lei, universal e gratuita e passa a estar sob o controle do poder público, que tira da igreja essa responsabilidade. Segundo Barbosa (1994), “através de legislação centralizadora e unitária, a ideia era massificar para uniformizar”. Com o advento da Revolução Industrial a alfabetização se torna primordial para preparar pessoas que saíram da zona rural e vieram para as cidades para trabalhar nas fábricas, pessoas que soubessem ler e escrever minimamente. Ainda segundo o autor:

A indústria nascente, o sufrágio universal, a urbanização crescente, a necessidade de adoção de novos valores propagados pela nova classe no poder, vieram demonstrar a urgência de garantir a ordem e a estabilidade social através de uma instituição que, ao mesmo tempo, veiculasse os valores dominantes e dotasse o cidadão dos rudimentos da leitura e escrita adequados à situação emergente (Barbosa, 1994, p.19).

Considerada como o ensino das habilidades de “codificação” e “decodificação”, a alfabetização foi transposta para a sala de aula no final do século XIX, mediante a criação de diferentes métodos de alfabetização que padronizaram a aprendizagem da leitura escrita. Segundo Mortatti (2000), as cartilhas relacionadas a esses métodos passaram a ser amplamente utilizadas como livro didático para o ensino nessa área. Entretanto, Ferreiro (2011, p.47) afirma que “a alfabetização não é um estado ao qual se chega, mas um processo cujo início é, na maioria dos casos, anterior à escola e que não termina ao finalizar a escola primária”.

As investigações sobre a alfabetização foram evoluindo com base na Psicologia Genética de Piaget, que estabelece uma distinção clara entre método de ensino e processo de aprendizagem, garantindo que nem sempre o estímulo apresentado pelo professor, é idêntico ao estímulo percebido pela criança. Assim, a aprendizagem deixa de ser vista como uma educação mecânica, e passa a ser considerada uma atividade cognitiva, centrada na construção dos conhecimentos.

E foi a partir das pesquisas e estudos de Jean Piaget sobre a teoria do desenvolvimento, que Emília Ferreiro e Ana Teberosky desenvolveram estudos sobre a compreensão do processo de apropriação do conhecimento da aprendizagem da leitura e da escrita, o qual denominaram Psicogênese da Língua Escrita. Segundo seus estudos, as crianças têm noções sobre a escrita e criam hipóteses para compreender a complexidade da linguagem escrita. Assim o conhecimento passa por processos mentais antes de ser assimilado. Segundo Ferreiro (2011):

A psicogênese pressupõe a criança como sujeito cognoscente, um sujeito que constrói ativamente o saber. Segue-se então que, para serem incorporadas à estrutura cognitiva, as informações percebidas no mundo exterior devem ser transformadas pelo esquema de assimilação do sujeito, através de um processo de reestruturação das hipóteses já elaboradas pelo sujeito da aprendizagem. (Ferreiro, 2011, p.52)

Segundo Emília Ferreiro, a criança (ou indivíduo adulto) passa por processos (níveis) de alfabetização, os quais ela descreve da seguinte maneira:

Pré-silábico- A criança ainda não sabe que a escrita tem relação com a fala, mas sabe que ela representa algo diferente, podendo ser representada como; desenhos, bolinhas, rabiscos, letras e números (chamados garatujas). Quanto maior ou menor for a imagem do nome solicitado para a criança escrever ou representar, maior ou menor (com mais ou menos letras) será a representação da escrita do nome, segundo o pensamento dela nessa fase. Ex: ELEFANTE- AWIIRAWGOKA ou FORMIGA- ARIA.

Silábico - A criança descobre que a escrita representa a fala, mas quando vai escrever coloca uma letra para cada sílaba. Dentro do nível silábico temos dois subníveis:

- Silábico sem valor sonoro - a criança já sabe quantos pedaços (sílabas) tem a palavra, mas não descobriu ainda o som de cada letra, sendo assim escreve qualquer letra para representar a sílaba. Ex: CACHORRO = FAN (com três letras, uma para cada sílaba).
- Silábico com valor sonoro - a criança já sabe que cada letra tem um som e já reconhece esses sons, portanto escreve uma consoante ou vogal para representar a sílaba. Ex: CAVALO = CAO ou CACHORRO = KXO.

Silábico Alfabético - Caracterizam-se pela passagem da hipótese silábica para a alfabética, representando um conflito entre as duas fases, pois a criança já entende que a sílaba é escrita com mais de uma letra, e acrescenta letras principalmente na primeira sílaba, escrevendo uma sílaba ora com duas letras, ora com apenas uma. Ex: TOMATE = TOAT.

Alfabético - A criança já compreende a organização da palavra, sabendo que o L e o A juntos formam LA, e o T e A formam TA, e juntando uma sílaba com a outra forma a palavra LATA. Entretanto, a criança ainda não conhece a ortografia correta das palavras, e por esse motivo ocorrem trocas ou ausência de letras nesta fase. Ex: CACHORRO = CAXORO; DINOSSAURO = DINOÇARO.

Ortográfico - Quando a criança já se apropriou do conhecimento sobre a escrita e escreve convencionalmente. Ex: CACHORRO.

Algumas dificuldades encontradas no contexto da pandemia

Em meados do mês de março do ano de 2020, o Brasil foi surpreendido pelo advento da pandemia COVID-19 que já se alastrava em várias regiões do mundo, provocando grandes mudanças que afetaram todas as esferas sociais. Na tentativa de buscar diminuir a acelerada propagação do vírus, várias medidas emergenciais foram adotadas, incluindo o fechamento das escolas. Foram inúmeras as dificuldades para a efetivação do processo ensino e aprendizagem nessa modalidade, diante da extrema desigualdade social e econômica de acesso e uso das tecnologias digitais, por parte de alunos e professores.

Com o gradual retorno à normalidade, começa-se a mensurar os prejuízos causados na aprendizagem das crianças, incluindo o processo de alfabetização dos alunos, mas certamente haverá necessidade de um mapeamento realizado pelas secretarias de educação dos municípios no sentido de identificar as dificuldades no processo de alfabetização de crianças entre 8 e 9 anos, uma vez que as mesmas tinham entre 6 e 7 anos no contexto da pandemia, idade própria para as atividades inerentes ao conhecimento da linguagem escrita.

Essas crianças foram submetidas durante, praticamente os anos letivos de 2020 e 2021 ao trabalho escolar na modalidade remota e todas as questões econômicas, sociais e culturais que envolvem esse fato precisam ser consideradas, a saber: a disponibilidade de acesso e uso das tecnologias digitais pelos professores e professoras alfabetizadoras, bem como a capacidade técnica desses professores em, de repente, transformarem suas práticas pedagógicas de alfabetização do modelo presencial para o remoto; as condições socioeconômicas e o acesso dos alunos aos equipamentos necessários para o acompanhamento das aulas remotas, bem como o acesso à internet banda larga.

Pesquisas apontam que a maior parte dos alunos que puderam participar das atividades remotas, tiveram aulas pelo celular e que muitas vezes o mesmo aparelho era dividido por vários familiares para as atividades de trabalho e estudo; o local disponibilizado em casa para esses estudos; a disponibilidade de acompanhamento dos pais ou responsáveis durante os estudos, uma vez que as crianças nessa idade ainda estão em período de construção da autonomia para os estudos e muitas vezes, durante o período de aula da criança os integrantes da família estavam também em trabalho remoto ou tiveram que sair para trabalhar, pois nem todos puderam manter o distanciamento social, dependendo da sua atividade laboral; o nível de escolaridade dos pais ou responsáveis para o acompanhamento das atividades de alfabetização e, por fim, a complexidade dos processos de avaliação dos níveis de aprendizagem dos alunos na aquisição da linguagem escrita pelos professores e professoras alfabetizadoras.

Revisão sistemática sobre os impactos da pandemia nas aprendizagens

Para compreender os impactos causados nas aprendizagens dos alunos no contexto da pandemia, pesquisadores vêm se debruçando sobre o tema de forma a elucidar algumas questões fundamentais para a compreensão das defasagens idade/série, a necessidade de compensação de conteúdos, as ações de intervenção promovidas nas diferentes regiões do país no sentido da recuperação das aprendizagens no pós-pandemia. A seguir, trazemos alguns desses trabalhos.

O artigo *Práticas e desafios na Alfabetização em tempos de pandemia: relatos da região Sul do Espírito Santo*, publicado no periódico Debates em Educação Científica e Tecnológica no ano de 2022 é fruto de uma pesquisa realizada, em meio à pandemia, com vinte professores alfabetizadores da rede pública de ensino de três municípios da região Sul do estado do Espírito Santo, por meio da aplicação de um questionário, enviado via *google forms*, composto por dez perguntas abertas. Os resultados da pesquisa revelam que, no início da pandemia, a maior preocupação dos professores esteve relacionada à falta de habilidade no uso das tecnologias. Com o decorrer do trabalho remoto essas dificuldades foram sendo superadas por parte da maioria dos professores, entretanto, novos desafios foram ficando mais evidentes. Segundo relato dos professores, boa parte dos alunos não possuía acesso suficiente à internet para a frequência às aulas remotas. Ressalta-se que essa proposta de ensino virtual necessitava a participação dos pais ou responsáveis para auxiliar os alunos nas tarefas, entretanto, de acordo com os relatos dos professores, e diante da óbvia desigualdade social em um país como o Brasil, muitos pais não tiveram escolarização suficiente para assumir essa empreitada.

Outra dificuldade, ainda mais impactante, ligada à questão de desigualdade social foi a falta de alimentação adequada em casa. É necessário lembrar que as principais refeições das crianças vítimas da desigualdade social, são feitas na escola. Entretanto é também importante recordar os vergonhosos cortes de verba na merenda escolar efetuados durante o governo Bolsonaro, que substituiu pratos de comida por suco e bolacha. Soma-se a isso, os impactos da pandemia na economia do país e a crise sanitária que, durante vários meses, impediu que as famílias pudessem trabalhar e trazer o sustento para casa. Outras questões, não menos importantes, apontadas pelos professores foram o desinteresse dos alunos devido ao afastamento da escola, a quebra dos laços afetivos entre alunos e alunos e entre estes e os professores, o aumento da ansiedade por parte da sociedade em geral, entre outros. Apesar de, nas falas dos professores, já ser possível prever o grande impacto da pandemia na aprendizagem das crianças, alguns pontos positivos foram citados por eles, como a maior aproximação entre a escola e a família e a valorização do trabalho do professor.

O artigo *Os efeitos da pandemia no processo da alfabetização das crianças: elementos de contextualização a partir da perspectiva docente*, publicado pela revista eletrônica Arma da Crítica em dezembro de 2020, foi o resultado de um estudo desenvolvido pela Universidade Estadual do Ceará também durante a pandemia. Trata-se de um estudo de caso, tendo seus dados coletados por meio de entrevista semi-diretiva, que buscou investigar o trabalho desenvolvido por uma professora alfabetizadora de uma escola pública de Fortaleza, com sua turma do 2º ano, por meio do ensino remoto. Após contextualizar os problemas advindos da crise sanitária e social causados pela pandemia e elevados à maior potência pela gestão irresponsável e genocida do Governo Bolsonaro, bem como as reformas impostas pelos países ricos aos países periféricos e a lógica neoliberal, imposta pelo capital e incorporada aos documentos oficiais que direcionam as políticas educacionais, as pesquisadoras apresentam a concepção de alfabetização adotada pela professora participante da pesquisa.

Iniciam apresentando fragmentos do Documento Curricular Referencial do Ceará, fundamentado na BNCC, que trata o conceito de alfabetização não como o ensino da transcrição de sinais gráficos, mas como um processo de aprendizagem que considera os ritmos individuais dos alunos por meio da aquisição do sistema de escrita alfabética e as práticas sociais de leitura e escrita. As pesquisadoras revelam que a estratégia adotada pela professora para continuar o trabalho de alfabetização das crianças com o advento da pandemia e consequente fechamento da escola, foi enviar no grupo de whatsapp dos pais e responsáveis, no início da semana, as atividades que deveriam ser realizadas ao longo da semana. Ao desenvolver as atividades com os alunos, os responsáveis registravam por meio de fotos e vídeos e enviavam no contato privado da professora, que ficava à disposição dos mesmos para sanar dúvidas e orientar sobre as intervenções necessárias que os pais deveriam fazer com os filhos. Algumas dificuldades encontradas pela professora foram a dificuldade de comunicação com alguns responsáveis e a indisponibilidade de algumas famílias para auxiliar os filhos nessa proposta. Ao ser questionada sobre o aproveitamento dos alunos e os avanços nos níveis de compreensão da escrita, a professora respondeu que não era possível saber com certeza pelo fato de não haver a possibilidade de um acompanhamento efetivo dos alunos.

O artigo produzido a partir de um Trabalho de Conclusão do Curso de Pedagogia da Universidade Federal de Pernambuco, intitulado *Impactos no processo de ensino remoto da alfabetização e letramento escolar durante a pandemia covid-19*, pesquisou professoras atuantes nos anos iniciais do município de Camocim de São Félix-PE, por meio da aplicação de questionários, cujas questões buscavam compreender os impactos da pandemia no processo de alfabetização e letramento escolar, na volta às aulas presenciais. A pesquisa traz um levantamento sobre as produções publicadas sobre o tema e após contextualizar o advento da pandemia e o fechamento das escolas, a pesquisadora aborda os desafios e enfrentamentos dos professores sobre as questões do acesso e uso das tecnologias, a disponibilidade e participação dos pais e responsáveis nas atividades durante o ensino remoto, a falta de formação docente, entre outros.

A pesquisa revela que não houve avanço significativo dos alunos no processo de alfabetização e letramento e que eles retornaram à escola em evidente estagnação e defasagem nas aprendizagens. As causas apontadas pelas professoras se referem à falta de acompanhamento dos alunos por parte dos pais ou responsáveis durante as atividades. Um ponto de destaque da pesquisa é o fato de que as concepções de alfabetização das professoras não são definidas ou alinhadas e que o modelo de pensamento predominante é o que Paulo Freire chamou de “educação bancária”, que consiste em metodologias tradicionais de alfabetização focadas no ensino, que não consideram a aprendizagem, ou seja, o desenvolvimento do pensamento da criança e a aquisição progressiva do conhecimento sobre a língua escrita.

Desenvolvimento da pesquisa-ação

Trata-se de uma pesquisa de natureza básica, descritiva, com abordagem qualitativa, realizada por método de pesquisa-ação, tendo dados coletados por meio de observação e análise dos documentos de escrita espontânea produzidos pelos alunos. O método em questão foi escolhido com a intenção de, além de realizar os diagnósticos de dificuldades na escrita, promover intervenções de forma intencional e sistemática a fim de auxiliar as crianças na evolução de seu processo de alfabetização, garantindo o compromisso da universidade pública com a responsabilidade social. Segundo Barbier (2002): [...] a pesquisa-ação reconhece que o problema nasce, num contexto preciso, de um grupo em crise. O pesquisador não o provoca, mas constata-o, e seu papel consiste em ajudar a coletividade a determinar todos os detalhes mais cruciais ligados ao problema, por uma tomada de consciência dos atores do problema numa ação coletiva (p.54). O autor ainda ressalta que, na pesquisa-ação o pesquisador vai descobrindo que a intenção não é a de trabalhar “sobre o outro”, mas “com o outro” (2002, p.14). E segundo Thiollent (2005) a pesquisa-ação pode ser uma importante intervenção para a solução de um problema coletivo, nesse caso, o contexto da pandemia que afetou fortemente a aprendizagem das crianças em processo de alfabetização.

Inicialmente foi realizada uma revisão bibliográfica sobre as teorias que embasam as práticas pedagógicas de Alfabetização e Letramento, nas perspectivas da Psicogênese da Língua Escrita e da Psicologia Histórico-Cultural, bem como uma revisão sistemática dos artigos que abordam o tema. A proposta inicial das pesquisadoras era realizar a pesquisa-ação em duas escolas municipais e uma casa de acolhi-

mento do município de Palmas/TO, entretanto, por motivos de organização das agendas, não foi possível realizar a pesquisa em tempo hábil em uma das escolas.

Após autorização das instituições participantes e aprovação da pesquisa no Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEP), fizemos o contato com as equipes da escola municipal e da casa de acolhimento. Depois de recebida a autorização dos pais, com a assinatura no TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, foi apresentado aos alunos o TALE - Termo de Assentimento Livre e Esclarecido, conforme as orientações do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos. Para o esclarecimento sobre o TALE, foi apresentada uma história em quadrinhos informando sobre a pesquisa. Em seguida, foi solicitado a autorização dos alunos, onde eles assinaram o próprio nome, autorizando.

Com a anuência da direção das duas instituições, das professoras das turmas selecionadas, dos pais e responsáveis e das próprias crianças participantes, bem como a assinatura dos termos, deu-se início ao trabalho de investigação dos níveis de compreensão dos alunos sobre o sistema alfabético. Para isso, foi realizado um ditado com o objetivo de identificar os níveis de conhecimento das crianças sobre a escrita, de quatro palavras e uma frase, a saber: CAPIVARA/ LAGARTO/ ONÇA/ RÃ/ O LAGARTO ENTROU NO MATO. É importante ressaltar que foram tomados todos os cuidados éticos durante a realização da pesquisa-ação. A pesquisadora procurou deixar os alunos o mais à vontade possível explicando que deveriam escrever “do jeito como sabiam” e que aquilo não era uma prova, apenas uma pesquisa para saber como eles pensam que se escrevem aquelas palavras. Tanto o ditado quanto as intervenções foram realizadas em sala reservada, destinada pelas instituições, com suficiente estrutura de materiais.

O trabalho foi iniciado na escola municipal, quando foram discutidos os procedimentos e diagnósticos com as professoras das turmas dos 3º anos do ensino fundamental, bem como as formas de intervenção mais adequadas para os diferentes níveis de compreensão da escrita. Escolhemos as turmas de 3º ano por entender que foram as mais afetadas, na época da pandemia, em seu processo de alfabetização. A amostra da pesquisa foi definida pelas próprias professoras regentes das turmas, que escolheram 7 alunos, que apresentavam mais dificuldade. A equipe da escola se mostrou bastante receptiva ao projeto como importante auxílio ao trabalho que a escola já vem fazendo para buscar recuperar as aprendizagens dos alunos prejudicados pela pandemia em seu processo de alfabetização. Segundo a coordenadora da escola, todos os professores têm se mobilizado realizando aulas de reforço, e aqueles que têm mais habilidade com alfabetização, tem sido alocados para ajudar as crianças com dificuldades.

Após realizadas as avaliações diagnósticas de níveis de escrita para mapear o pensamento das crianças acerca do sistema alfabético de escrita, de acordo com a Psicogênese, foram realizadas intervenções para as crianças que apresentaram defasagem na aprendizagem. Num segundo momento, a pesquisa foi realizada em ambiente não-escolar, em uma das casas de acolhimento do município de Palmas/TO, com uma criança de 9 anos, que estudava no 3º ano do ensino fundamental. Para a coleta de dados, primeiramente foi iniciado o trabalho de investigação dos níveis de compreensão da criança acolhida sobre o sistema de escrita, e após, passou-se às intervenções para auxiliá-la nesse processo.

Resultados e discussões

A pesquisa-ação foi inicialmente realizada em uma escola municipal da região norte de Palmas/TO, com 7 alunos do 3º ano do ensino fundamental. Por motivos éticos os participantes serão identificados com numeração de 1 a 7, sendo P1, P2, etc. Primeiramente foi realizado um ditado, conforme mencionado anteriormente, para identificar em que fase de escrita e alfabetização cada aluno se encontrava. O aluno P1 relatou que estava muito ansioso por nossa chegada, pois queria aprender a ler.

No início da pesquisa na escola, as crianças estavam muito eufóricas pelo fato de ter uma pessoa nova na sala. Logo que iniciou a avaliação diagnóstica para identificar os níveis dos 7 alunos, eles tiveram dificuldade de se concentrar. As intervenções ocorreram duas vezes por semana durante cerca de duas horas cada, e com o tempo, os alunos deixaram o estranhamento e conseguiram maior concentração. Após realizada a coleta de dados, as pesquisadoras se reuniram para interpretar as avaliações diagnósticas dos alunos a fim de identificar os níveis de escrita em que se encontravam e buscar a melhor forma de fazê-los avançar, adaptando as atividades propostas para as necessidades de cada um.

Na semana seguinte foi realizado outro ditado e observou-se que os alunos tinham dificuldades em algumas palavras com dificuldades ortográficas específicas e foi feito uma dinâmica com cartas com as letras do alfabeto para formarem palavras. Para esta atividade tiveram auxílio da pesquisadora para que sentissem mais seguros em desenvolver as atividades.

As avaliações diagnósticas mostraram que os alunos P1 e P2 se encontravam no nível silábico sem valor sonoro, que segundo Ferreiro (2011), é caracterizado por a criança já ser capaz de perceber que a escrita representa os sons da fala. Em uma das atividades propostas, ambos conseguiram reconhecer as letras do alfabeto em um jogo de cartas, então percebeu-se que era necessária uma intervenção no sentido de estimular o reconhecimento do som das sílabas. As avaliações diagnósticas dos alunos P3, P4, P5, P6 e P7 apontaram que eles se encontravam no nível alfabético o que significa, segundo Ferreiro (2011) que as crianças já são capazes de fazer a relação “fonema-grafema” e já sabem que as sílabas são escritas com duas ou mais letras. Para fins de organização dos dados e intervenções, agrupamos os alunos silábicos sem valor sonoro P1 e P2 na categoria A e os alunos alfabéticos P3, P4, P5, P6 e P7 na categoria B.

Com base nas avaliações diagnósticas verificou-se que os alunos da categoria A já têm desenvolvida, ainda que parcialmente, a consciência fonológica, que segundo Soares (2021, p.77) “é a capacidade de focalizar e segmentar a cadeia sonora que constitui a palavra e de refletir sobre seus segmentos sonoros”. Nessa fase a criança já sabe que a palavra é constituída de segmentos sonoros representados por letras, mas ao escrever, escolhe letras aleatórias, que não têm relação com os fonemas presentes na sílaba. As intervenções realizadas, portanto, com base nos estudos de Soares (2021) foram no sentido de auxiliar as crianças no desenvolvimento da capacidade de fonetização, ou seja, a serem capazes de perceber, na sílaba, sons individuais representados pelas letras que a compõem. As atividades realizadas em acordo com esses estudos, envolveram o reconhecimento de sons iguais no início ou no fim de palavras diferentes – aliterações e rimas; jogos, atividades com parlendas e poemas rimados.

No caso do grupo B dos alfabéticos, as intervenções adequadas, de acordo com Soares (2021), foram no sentido de auxiliar os alunos a:

[...] aprenderem a escrever de acordo com regras e irregularidades básicas da ortografia da língua, em que as relações fonema-letra não são sempre unívocas, isto é, a cada fonema nem sempre corresponde um mesmo fonema, a cada fonema nem sempre corresponde uma só letra (Soares, 2021, p.143).

Para fazer as crianças avançarem na sua compreensão sobre a ortografia da língua, inicialmente foi necessário identificar quais eram, de fato, as suas dificuldades, que variavam de aluno a aluno, para então elaborar e desenvolver atividades específicas para cada caso, introduzindo regras e explicando as correspondências irregulares da ortografia, de acordo com o nível cognitivo e linguístico dos alunos.

As principais intervenções foram no sentido de trabalhar com eles atividades de ortografia, como palavras com “r” e “s” no meio e no final da sílaba, com “rr”, “ss” e “lh”, para que pudessem superar suas dificuldades. Observamos que esses alunos evoluíram no processo de alfabetização, pois já conseguiam ler melhor e escrever com mais segurança. O maior desafio encontrado durante a pesquisa foi fazê-los acompanhar a leitura. Apesar de alguma dificuldade, notamos que a escola estava conseguindo auxiliar esses alunos no processo de aprendizagem, prejudicado devido à pandemia.

Ao final das intervenções foi possível observar as evoluções dos alunos do grupo B, entretanto, a evolução do grupo A foi menor, e percebeu-se que seriam necessárias intervenções mais frequentes, com maior tempo disponível, o que não foi possível. Um ponto observado foi que muitos alunos não podem contar com a ajuda dos pais, ou são criados por avós que não são alfabetizados, o que dificulta o apoio nas atividades de reforço enviadas para casa. A alta taxa de faltas também atrapalhou o andamento das atividades programadas. Contudo, a escola se mostrou receptiva e empenhada em sanar as dificuldades dos alunos com os recursos disponíveis. Ao final da pesquisa, percebemos que, mesmo em um curto período conseguimos, com a parceria da escola, ajudar os alunos a melhorar suas habilidades de leitura e escrita. E ainda que a pesquisa tenha finalizado, o trabalho da equipe escolar continua produzindo grandes efeitos.

Ao finalizar a pesquisa-ação na escola municipal, entramos em contato com a coordenadora da casa de acolhimento, enviamos os documentos necessários e explicamos como o projeto seria realizado. Por suas especificidades, o projeto teria uma abordagem diferente da escolar, respeitando principalmente as restrições de divulgação de nomes e fotos por motivos jurídicos. A coordenadora nos informou que o abrigo não estava recebendo visitas devido a uma determinação judicial relacionada a um dos acolhidos, mas em julho de 2023 conseguimos iniciar o projeto com uma criança de 9 anos que estudava no 4º ano do ensino fundamental.

No primeiro encontro, realizamos a avaliação diagnóstica com o ditado descrito anteriormente. A criança estava agitada e inquieta, possivelmente por não estar acostumada com a minha presença. Houve dificuldade em identificar e realizar as intervenções necessárias para a alfabetização. No entanto, em encontros subsequentes, a criança estava mais calma, e conseguimos identificar que se encontrava no nível alfabético de compreensão da escrita, e apresentava dificuldades na ortografia, embora já

conseguisse ler pequenos textos e palavras simples. Realizamos ditados e leituras de pequenos textos para superar essas dificuldades, além das atividades desenvolvidas com o grupo B da escola municipal, descritas anteriormente.

Como o abrigo estava no período de férias, tivemos que organizar os encontros para não interferir na rotina da casa, que incluía passeios e visitas de voluntários. A cada encontro, trabalhamos com ditados, leituras de pequenos textos e, após as atividades, fazíamos brincadeiras com massinha de modelar, pinturas e momentos de diversão, considerando que o ambiente não era escolar e levando em conta a realidade da criança. As crianças acolhidas, sem a presença da família, às vezes ficam agitadas, tristes e têm dificuldade de concentração. Portanto, durante as intervenções a pesquisadora apresentava a atividade do dia e, em seguida, passava um tempo com a criança para que ela se sentisse confortável em sua presença, facilitando o processo de superação de suas dificuldades. Apesar do curto prazo e da rotina do abrigo, obtivemos resultados positivos, pois percebemos que a criança evoluiu em seu aprendizado com base nas atividades realizadas durante os encontros.

Com a pesquisa foram observados resultados significativos. De acordo com Magna Soares (2021), “a criança aprende a ler e escrever envolvendo-se em atividades de letramento, isto é, de leitura e produção de textos reais, de práticas sociais de leitura e escrita”. Realizamos intervenções e atividades relacionadas às práticas sociais dos alunos, com ditados e textos de acordo com suas necessidades. Houve um avanço, e percebemos desenvolvimento no processo de alfabetização e letramento.

Na escola observamos depoimentos de professores relatando que tentam conciliar o conteúdo exigido para a série regular, com atividades de apoio à alfabetização. A escola teve que realizar muitas aulas de reforço, com a ajuda de coordenadores pedagógicos e orientadores, para mitigar os danos causados pela pandemia. Na casa de acolhimento, a situação não foi diferente, mas havia o agravante de crianças e adolescentes que tiveram seus direitos negligenciados, enfrentando conflitos familiares, muitas faltas e falta de acesso às atividades. A casa de acolhimento busca apoio na escola e com voluntários, e os educadores sociais também estão envolvidos nessa missão de alfabetizar.

Considerações finais

Através da pesquisa realizada, foi possível observar e identificar as dificuldades dos alunos que, na pandemia, estavam no processo de alfabetização e que, durante a realização da pesquisa, estavam no 3º e 4º ano do ensino fundamental. Em cada relato na escola e na casa de acolhimento, percebemos o quanto se faz urgente imprimir esforços no sentido de buscar recuperar as aprendizagens das crianças impactadas pela pandemia em seu processo de alfabetização. A escola está se esforçando de várias formas nesse sentido, ciente dos prejuízos causados pela necessidade do distanciamento social, e das dificuldades das famílias no acesso à internet, computadores ou celulares para a realização das atividades propostas pela escola durante as aulas remotas. Muitos pais tinham apenas um celular para vários filhos, e crianças que moram com avós, que não são alfabetizados, enfrentaram dificuldades adicionais.

A pandemia paralisou o mundo e nos manteve em casa, e ao retornarmos, percebemos um grande impacto nas habilidades de leitura e alfabetização de nossos filhos, sobrinhos, netos e alunos. Conseguimos realizar a pesquisa em uma escola e em uma casa de acolhimento, com um total de oito crianças, mas quantos alunos no município, no estado e no país tiveram seu processo de alfabetização prejudicado? Quais as dificuldades que as equipes escolares encontram atualmente para a recuperação dessas aprendizagens? Quais serão os prejuízos futuros para essas crianças conforme avançam no seu processo de escolarização?

Tentamos conciliar o tempo com a rotina escolar e com a rotina da casa de acolhimento para realizar as intervenções necessárias para apoiar a alfabetização, aplicando atividades que pudessem auxiliar essas crianças. Esperamos que essa pesquisa possa servir como apoiadora de novos projetos de pesquisa e ações de extensão entre as universidades de todo o país, no sentido de romper os muros que separam a academia da escola básica, no investimento da partilha de saberes entre ambas e no apoio mútuo para auxiliar as crianças de todo o país na recuperação das aprendizagens prejudicadas durante os anos de 2020 e 2021 pelo necessário distanciamento social.

Referências

BARBIER, R. **A pesquisa-ação**. Brasília: Liber Livro, 2002.

BARBOSA, José Juvêncio. **Alfabetização e leitura**. 2ª Ed. São Paulo. Cortez 1994.

FERREIRO, Emilia. **Reflexões sobre alfabetização**. 26ª ed. São Paulo. Cortez, 2011.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler**: em três artigos que se completam. 5a. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

GALINDO, Aline Fonseca Lopes; PARENTE, Rebeca Talia Ximenes; DIÓGENES, Lenha Aparecida Silva; RABELO, Josefa Jackline. Os efeitos da pandemia no processo da alfabetização das crianças: elementos de contextualização a partir da perspectiva docente. **Revista Eletrônica Arma da Crítica** N.14/Dezembro 2020 ISSN 1984 -4735. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/61828/1/2020_art_aflgalindo.pdf. Acesso em: 28 abr. 2023.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo (org.) **Alfabetização no Brasil**: uma história de sua história – São Paulo. Cultura Acadêmica, Marília. Oficina Universitária, 2011.

SILVA, Maria Jardiane dos Santos. **Impactos no processo de ensino remoto da alfabetização e letramento escolar durante a pandemia COVID-19**. Trabalho de Conclusão de Curso Campus Agreste da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/43014/4/TCC--MARIA%20JARDIANE.pdf>> Acesso em: 15 abr. 2023.

SOARES, Magda. **Letramento**: um tema em três gêneros. 3ª ed. Belo Horizonte, Ed. Autêntica, 2016.

SOARES, Magda. **Alfaletrar**: toda criança pode aprender a ler e a escrever. São Paulo: Contexto, 2021. 352 p.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 14. ed. São Paulo: Cortez; 2005.

ZANDOMINGUE, Micheli Cavalini. **Práticas e desafios na alfabetização em tempos de pandemia**: relatos de professores da região sul do Espírito Santo. Rev. Elet. DECT, Vitória – Espírito Santo, v.12, n.1, p 131-143, 2022. Disponível em: <https://ojs.ifes.edu.br/index.php/dect/article/view/1512/945>. Acesso em: 28 abr. 2023.



PARTE II

DIVERSIDADES

A abordagem da educação das relações étnico-raciais no ensino de ciências e biologia: desafios no tempo presente

Rosely Tavares de Souza¹

Déborah Dannyelle Souza Ferreira²

Introdução

“Santo Antônio Pequenininho, amansador de burro brabo, quem mexer com Exu Menino, tá mexendo com o diabo!”. Iniciar o trabalho falando de Exu tem dois objetivos: desejar que ele abra os caminhos para aqueles que, de alguma forma, tentam abrir os caminhos daqueles que tiveram seus caminhos fechados e jornadas interrompidas pelo projeto colonizador. Laroyê, Exu! Mas trazê-lo também tem sentido político e simbólico: Este ponto traz um contexto histórico do período de escravidão, ressignificações dos ritos religioso e os mitos de origem dos cortes para Exu e resistência do povo negro.

A lenda diz que os grandes senhores de Engenho (brancos, cristãos e cidadãos de bem) utilizavam a imagem de Santo Antônio para procurar negros escravizados fugitivos. Na mitologia Banto, acredita-se que se uma pessoa utiliza um espírito para fazer mal a outra pessoa, esta pode se vingar, tentando agradar o espírito para que ele abandone a pessoa inicial e passe a ajudar a pessoa que antes estava sendo vítima. Assim, os negros escravizados passaram a utilizar a imagem de Santo Antônio para cultuar secretamente Exu (por isso no sincretismo religioso, Exu é representado por uma imagem de Santo Antônio) oferecendo não só velas, mas também corte de animais para que esta entidade os protegesse e os vingasse de seus malfeitores.

Essa história contada por muitos praticantes de religiões de matriz afro-brasileira evidencia não só uma das formas de resistência de um povo, mas também mostra como historicamente, o Brasil enquanto Colônia, Império e República teve um papel ativo e incisivo diante da discriminação e do racismo que atinge os diversos grupos étnicos que foram vítimas da racialização, sobretudo da população negra e afrobrasileira (Parecer CNE/CP nº 03/2004).

Diversas estratégias foram elaboradas e efetivadas pelo Estado, a fim de impedir o acesso dessa população a espaços educacionais, como por exemplo o Decreto nº 1.331, de 17 de fevereiro de 1854 que proibia a admissão de escravizados em escolas públicas do país. E esse é só um dos muitos exemplos que evidenciam a desigualdade entre brancos e negros na educação. De acordo com os dados do IBGE publicados em 2023 a taxa de analfabetismo entre pessoas brancas a partir dos 15 anos, era de 3,2% enquanto na população negra, era de 7,1%. As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana argumenta que:

1 Historiadora e Professora adjunta do Centro Acadêmico da Vitória - CAV/ UFPE.. Contato: rosely.souza@ufpe.br

2 Graduanda em Ciências Biológicas do Centro Acadêmico da Vitória - CAV - UFPE.

“A educação constitui-se um dos principais ativos e mecanismos de transformação de um povo e é papel da escola, de forma democrática e comprometida com a promoção do ser humano na sua integralidade, estimular a formação de valores, hábitos e comportamentos que respeitem as diferenças e as características próprias de grupos e minorias. Assim, a educação é essencial no processo de formação de qualquer sociedade e abre caminho para a ampliação da cidadania de um povo”(Brasil, 2004. P8).

Nesse sentido, o governo federal brasileiro, reconhecendo as desigualdades entre negros e brancos na sociedade, assumiu o compromisso de eliminar as desigualdades raciais, e em 2003 sancionou a Lei nº 10.639/03 (Brasil, 2003), que tornou obrigatório o ensino dos conteúdos de matriz africana e afrodescendente em seus currículos. A promulgação da Lei 10.639/03 também contribuiu para que a pluralidade étnico-racial da população brasileira recebesse atenção especial no Conselho Nacional de Educação (CNE), e em 2008, foi aprovada a Lei 11.645/08 (Brasil, 2008), que ampliou a Lei 10.639 e passou a determinar a implementação obrigatória do ensino dos Povos Indígenas, conforme o texto presente no artigo 26 da LDBEN: **Art. 26-A.** Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena. (Redação dada pela Lei nº 11.645, de 2008).

As leis citadas acima são modificações da Lei 9.394 de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e regulamenta o sistema educacional brasileiro, desde a educação básica até o ensino superior. Ambas são resultadas de um longo processo histórico de lutas do Movimento Negro das mobilizações dos povos Indígenas (Coelho; Regis; Silva, 2022) e não devem ser enxergadas como doações do governo, e sim como o resultado dessas lutas que foram travadas durante séculos (Pinheiro, Patrícia, 2020). Porém, mesmo diante de leis que determinam essas pautas em sala de aula, e da demanda que existe sobre o assunto no ambiente escolar, será que essas leis estão sendo cumpridas pelas instituições de ensino?

Dentro deste cenário, destacamos nesse estudo, em especial, o papel das Ciências Biológicas na discussão da Educação das Relações Étnico-Raciais, tendo em vista que, historicamente, a Biologia tenha sido um dos principais precursores para a disseminação da ideia de hierarquias entre raças, que contribuiu para as diversas atrocidades contra grupos politicamente minoritários (Munanga, 2004) e os professores da área possuem um papel importante na difusão desse conhecimento, bem como a reparação. A partir dessas considerações, foi possível responder parcialmente a pesquisa que está em andamento os seguintes questionamentos: A Educação das Relações Étnico-Raciais tem sido pauta de pesquisa para profissionais da área de ensino e Ciências/Biologia? Como este campo está sendo compreendido e abordado por pesquisadores e profissionais da área? Este debate ocorre de maneira afrocentrada ou inclui outros grupos etnicamente distintos como indígenas, ciganos e quilombolas? As leis 10.635/03 e 11.645/08 estão sendo cumpridas pelas instituições de ensino?

Para isso, esta pesquisa optou por mapear e analisar as produções que abordam a temática das Relações Étnico-Raciais na Educação de Ciências e Biologia, publicadas no ENPEC nos anais de 2019 a 2023, buscando compreender como a temática vem sendo abordada nesses trabalhos, tendo em vista que “a produção acadêmica e científica revela o quanto os especialistas e pesquisadores tem se debru-

çado par discutir essas [...] questões” (Jesus; Paixão; Prudêncio, 2019). A escolha dos anos de análise justifica-se por estar próximo aos 20 anos de promulgação da Lei 10.639/03, além de ser um recorte dos últimos 5, o que nos possibilitará ter acesso aos trabalhos mais recentes.

Compreendendo a Educação das Relações Étnico-Raciais (ERER) em seu contexto histórico

Em 2001, na cidade de Durban, na África do Sul, ocorria a III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Conexa, organizada pela Organização Nações Unidas (ONU). A Conferência de Durban contou com a participação de 173 países, incluindo o Brasil, que teve a maior delegação entre todos os países presentes. A delegação brasileira teve fortes influências nas discussões, e isso ocorreu graças aos grandes esforços do Movimento Negro Brasileiro, sobretudo das Mulheres Negras Brasileiras, que vinha pressionando o governo brasileiro através de mobilizações regionais e reivindicando seus direitos ao longo do século XX, antes mesmo da própria Conferência de Durban (Geledés - Centro de Documentação e Memória Institucional, 2021).

Durante o evento, o MNB denunciou internacionalmente o Brasil pelo crime de racismo. Somente em 2003 o governo brasileiro, através do MEC, responde a essas reivindicações e outros dispositivos legais da Constituição Federal, sancionando a Lei 10.639/03-MEC, que altera a Lei 9.394/96 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), e passa a estabelecer a obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana no currículo escolar do ensino fundamental e médio, como estabelece no Parecer CNE/CP nº 03/2004 que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana:

Este parecer visa a atender os propósitos expressos na Indicação CNE/CP 6/2002, bem como regulamentar a alteração trazida à Lei 9394/96 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, pela Lei 10.639/2000, que estabelece a obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana na Educação Básica. Desta forma, busca cumprir o estabelecido na Constituição Federal nos seus Art. 5º, I, Art. 210, Art. 206, I, § 1º do Art. 242, Art. 215 e Art. 216, bem como nos Art. 26, 26 A e 79 B na Lei 9.394/96 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que asseguram o direito à igualdade de condições de vida e de cidadania, assim como garantem igual direito às histórias e culturas que compõem a nação brasileira, além do direito de acesso às diferentes fontes da cultura nacional a todos brasileiros. Parecer CNE/CP nº 03/2004.

Esses e outros dispositivos legais, bem como as reivindicações do Movimento Negro ao longo do século XX, evidenciaram a necessidade da construção de diretrizes que conduzissem a formulação de projetos alinhados com a educação das relações étnico-raciais, como complementa o parecer. Com isso, em 2008, a Lei nº 10.639/2003 foi alterada com a publicação da Lei nº 11.645/2008, que passou a contemplar a história e a cultura dos povos indígenas nas instituições de ensino, permitindo que essa temática tenha recebido particular tratamento no Conselho Nacional de Educação (CNE) e Câmara de Educação Básica (CEB), resultando na publicação do Parecer CNE/CEB nº 14/2015, que estabelece a obrigatoriedade das temáticas da história e da cultura dos povos indígenas, e no que couber, de outros grupos étnicos que compõem a sociedade brasileira³.

3 CNE/CP nº 03/2004 lê a Lei 10.639/03 e estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de

Desta forma, a Educação das Relações Étnico Raciais (ERER) está fundamentada nas Leis nº 10.639/03 e 11.645/08, e tem diversos objetivos, como promover o reconhecimento e valorização à diversidade étnica presente no país e combater o racismo desenvolvendo a capacidade crítica das pessoas para desconstruir estereótipos e preconceitos relacionados aos diferentes grupos étnicos, conforme o Parecer CNE/CP nº 03/2004 das Diretrizes Curriculares para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana estabelece:

nesta perspectiva, propõe a divulgação e produção de conhecimentos, a formação de atitudes, posturas e valores que eduquem cidadãos orgulhosos de seu pertencimento étnico-racial – descendentes de africanos, povos indígenas, descendentes de europeus, de asiáticos – para interagirem na construção de uma nação democrática, em que todos, igualmente, tenham seus direitos garantidos e sua identidade valorizada. Parecer CNE/CP nº 03/2004

Neste trabalho, entendemos ERER como um campo discursivo que nos possibilita pensar e problematizar como ocorreram as interações, vivências, experiências, conflitos e dinâmicas entre diferentes grupos de uma determinada sociedade, a partir dos conceitos de raça e etnia. Sendo assim, “utilização do termo étnico na expressão étnico-racial refere-se tanto às relações tensas por conta das diferenças na cor da pele e traços fisionômicos, quanto à raiz cultural plantada na ancestralidade africana, que difere em visão de mundo, valores e princípios de origem indígena, europeia e asiática” (Almeida; Arruda & Arruda, 2023, p.473).

Compreendemos ERER como estudo das dinâmicas das relações entre diferentes grupos étnicos que compõem a sociedade brasileira, e não como uma discussão afrocentrada que contempla somente a negritude. Portanto, a construção da nossa compreensão sobre esse campo se baseia nas análises de livros e artigos de autores negros, negras, indígenas, ciganos e outros grupos que sofrem os efeitos perversos da racialização. Para pautar a relevância da discussão das relações étnico-raciais na educação, ainda utilizamos documentos legais elaborados e difundidos pelo governo brasileiro, como os Pareceres CNE/CP nº 03/2004 e CNE/CEB nº 14/2015, além de utilizar outros dispositivos legislativos e dados que nos revelam a realidade educacional dos demais grupos étnicos, como quilombolas e ciganos, que também são vítimas do racismo.

No livro “Brasil e Durban: 20 anos depois (2021)” Silvio Albuquerque e Silva, atual embaixador brasileiro do consulado do Brasil em Vancouver, no Canadá, argumenta que entre os anos de 1970 a 1995, o governo brasileiro negava a existência do racismo, e somente em 1995 alterou seu discurso, a partir da pressão causada pela Marcha Zumbi dos Palmares pela Cidadania e a Vida.

A Marcha Zumbi foi um dos marcos históricos que possibilitou que atualmente o país esteja vivenciando um cenário importante, que tem aberto cada vez mais espaços para os debates sobre racismo, diversidades étnicas, e culturais, contudo, na educação. Essa possibilidade não é ao acaso, ela é fruto das mobilizações do Movimento Negro e Indígena, juntamente com documentos internacionais, nacionais e locais, e a Constituição Federal de 1988, que reconhece o Brasil como um país pluriétnico e multicultural (parecer 14/2015).

História e Cultura Afro-Brasileira e Africana; e Parecer CNE/CEB nº 14/2015 lê a Lei 11.645/08 e estabelece as diretrizes para incluir as temáticas da história e da cultura dos povos indígenas.

Nesse sentido, as discussões para a Educação das Relações Étnico-Raciais deve estar presente no ambiente escolar e acadêmico, como determinam as Leis 10.639 e 11.645, para consolidar um modelo educacional antirracista. E vale ressaltar que esses conteúdos devem estar não somente na disciplina de História, mas sim em todas as disciplinas da grade curricular (Lima & Souza, 2016).

ERER no Ensino de Ciências/Biologia: estratégias para um currículo antirracista

O Parecer CNE/CP nº 03/2004 que estabelece as Diretrizes Curriculares para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana, traz medidas de políticas de reparações históricas, com o objetivo principal de garantir o reconhecimento e valorização da história, cultura e identidade da população negra, bem como o direito dos negros, e de todos os cidadãos brasileiros, cursarem todos os níveis de ensino. Porém, mais de 20 anos após a promulgação da Lei 10.639/03, o que se observa é que a Educação das Relações Étnico-Raciais ainda é um desafio no ensino de diversas disciplinas, sobretudo no ensino de Ciências/Biologia.

De acordo com Jesus; Paixão & Prudêncio (2019), apesar de existir uma Lei que obriga essas discussões em todas as disciplinas, existe uma crença limitante de que as discussões sobre ERER são responsabilidade apenas de professores da área das Humanidades, ou que somente professores negros ou militantes devam conduzir o debate. Essa ideia não consta na Lei, e é imprescindível que professores de todas as áreas, principalmente das Ciências Naturais estejam dispostos e preparados para a discussão das questões étnico-raciais, tendo em vista que, historicamente, os conteúdos de Biologia foram utilizados para justificar “inúmeras atrocidades nesta humanidade: genocídio de milhões de índios nas Américas, eliminação sistemática de milhões de judeus e ciganos durante a Segunda Guerra Mundial” (Munanga, 2009, pg.15).

O ensino de Ciências não pode ser acrítico, pois tem total responsabilidade em combater o racismo. Um dos caminhos para atingir esse objetivo, é através da inserção das discussões de ERER. Para Verrangia (2022), é de suma importância que as escolas tenham uma postura ativa no combate ao racismo para que todas as pessoas superem preconceitos raciais e argumenta que:

No caso das escolas, vimos discutindo a relevância, neste contexto, de conectar as aprendizagens às identidades de estudantes, no sentido de combater estereótipos e preconceitos, a fim de produzir educação em Ciências capaz de contribuir efetivamente para efetivação de uma cidadania crítica e ativa, como determina a LDB (BRASIL, 1996), e de justiça social (Verrangia, 2022, p. 4)

Para que as discussões das relações étnico-raciais sejam possíveis no ensino de Ciências, é fundamental que os professores tenham formação para conduzir esses debates em sala de aula, além de estarem comprometidos em superar a ideia de que conhecimentos científicos precisam ser neutros e acríticos (Jesus; Paixão & Prudêncio, 2019, pg.225). Com isso, propomos uma reflexão: como a escola (gestores, professores, funcionários) pode adotar uma postura antirracista se ERER sequer está nos currículos de formação inicial de professores? Um estudo realizado por Dias e Almeida (2020) na Universidade Federal de Sergipe, evidencia que a temática étnico-racial é um desafio, sobretudo nos cursos de Licenciatura.

No estudo, foram analisados 23 cursos de licenciatura, sendo 17 do Centro de Educação e Ciências Humanas, 3 do Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, e 3 do Centro de Ciências Biológicas e Saúde. Os resultados revelaram que os cursos de ciências humanas são os que mais contemplam os conteúdos exigidos pela lei em sua carga horária obrigatória. O centro de exatas inclui os conteúdos em apenas um curso, enquanto o Centro de Ciências Biológicas sequer apresenta a temática em sua grade curricular.

Dias e Almeida (2020) argumentam que a maioria dos cursos de Licenciatura optam por uma grade curricular que foca apenas em aspectos técnicos de cada área e essas limitações resultam em uma educação com práticas coloniais e ocidentais, perpetuando “estruturas sociais de poder excludentes para grupos vulneráveis” (Dias & Almeida, 2020, pg. 18). Sendo assim, Para que as discussões das relações étnico-raciais sejam possíveis no ensino de Ciências, é fundamental que os professores tenham formação para conduzir esses debates em sala de aula, além de estarem comprometidos em superar a ideia de que conhecimentos científicos precisam ser neutros e acrícos (Jesus; Paixão & Prudêncio, 2019, pg.225). Verrangia (2022) também sinaliza sobre a dificuldade de professores de Ciências/Biologia em se debruçar na temática. Segundo o autor, frequentemente, esses profissionais se abstêm de iniciativas pedagógicas engajadas na ERE, parte deles por não verem relação entre os conteúdos de suas disciplinas com as relações étnico-raciais, outros por não se sentirem no direito de abordar essas questões em suas aulas.

Desta forma, é possível compreender que a efetivação de uma educação antirracista depende, principalmente, da capacitação de professores, inclusive de Ciências e Biologia, para que estes estejam preparados para implementar a ERE em suas atividades e consigam relacionar conteúdos científicos com a temática étnico-racial. Para o autor, é de suma importância que na formação de professores, ocorra “a desconstrução de pressupostos equivocados, assim como a construção de saberes [...] para uma prática pedagógica comprometida com a educação de relações étnico-raciais mais justas e equânimes” (Verrangia, 2022, p. 8). É preciso desconstruir ideias como a existência de raças humanas; a crença de que o continente Africano é marcado apenas por fome e miséria e de que lá não existem produções científicas (Verrangia, 2022). Para que esses docentes estejam preparados para uma educação antirracista, é preciso discutir a descolonização dos currículos não só na educação básica, mas também na educação superior, pois é um processo fundamental para que a educação “reconheça a heterogeneidade da sociedade e as variadas formas de ser e saber no mundo” (Kruger, Renata Belz, 2020, pg.1) e tenha efetivação no combate ao racismo através da Educação das Relações Étnico-Raciais na grade curricular dos cursos de Licenciatura, sejam eles das Ciências Sociais ou Naturais.

As análises do presente artigo estão fundamentadas no projeto de TCC da autora que ainda está em andamento, e se propôs a contribuir com a expansão da temática, tendo em vista a sua relevância para a efetivação de uma educação antirracista e anticolonização nos espaços de ensino.

Apresentamos, neste trabalho, os resultados parciais obtidos na pesquisa de TCC, que teve como objetivos analisar como o campo Educação das Relações Étnico Raciais está sendo compreendido e abordado em trabalhos publicados nos anais do Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências ENPEC entre os anos 2019 e 2023. As etapas desenvolvidas foram constituídas em: catalogar os trabalhos que discutem ERE no ensino de Ciências e Biologia publicados no ENPEC nos anais de 2019 e 2023;

avaliar como esses trabalhos dialogam ERER no ensino de Ciências e Biologia e identificar se os trabalhos tratam este campo discursivo como sinônimo da negritude e afrocentrismo, ou se abordam questões sobre outros grupos etnicamente diferenciados, tais como indígenas, quilombolas, ciganos.

Como metodologia a pesquisa desenvolveu uma abordagem quantitativa, baseada no levantamento de dados estatísticos a fim de medir a proporção da abordagem do tema, através de uma amostra que a represente de forma estatística (Soares, 2019, p.164) e qualitativa, através da interpretação de um fenômeno (Silva & Menezes; 2000, p. 20). A pesquisa é descritiva de caráter bibliográfico, através da descrição de fatos para melhor compreensão de um fenômeno (Gil, 1991) com base nos registros disponíveis nos trabalhos de outros pesquisadores (Severino, 2007).

Para atender a este objetivo, foi pertinente realizar uma coleta dos artigos publicados no Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências (ENPEC). O Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências – ENPEC, um dos maiores eventos da área de Educação em Ciências. Ele é um encontro bianual, promovido pela Associação Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências – ABRAPEC, que foi oficialmente fundado em novembro de 1997, no II ENPEC, realizado em Valinhos – São Paulo. Conforme as informações do site da ABRAPEC, a Associação é uma sociedade civil dedicada à Ciência e Educação, apartidária e sem fins lucrativos, que visa fomentar, divulgar e democratizar a pesquisa em Educação em Ciências.

A análise de trabalhos compreendeu os anos de 2019 a 2023. A escolha dos anos de análise justifica-se por estar próximo aos 20 anos de promulgação da Lei 10.639, além de ser um recorte dos últimos 5, o que possibilitou acesso aos trabalhos mais recentes. Desta forma, foi possível delinear um quadro sobre a representatividade das pesquisas relacionadas às relações étnico-raciais no âmbito da educação em Ciências, simultaneamente que se analisa em que proporção essa temática é abordada nesses estudos, buscando compreender qual ênfase tem sido atribuída a essa questão no ensino de Ciências/Biologia.

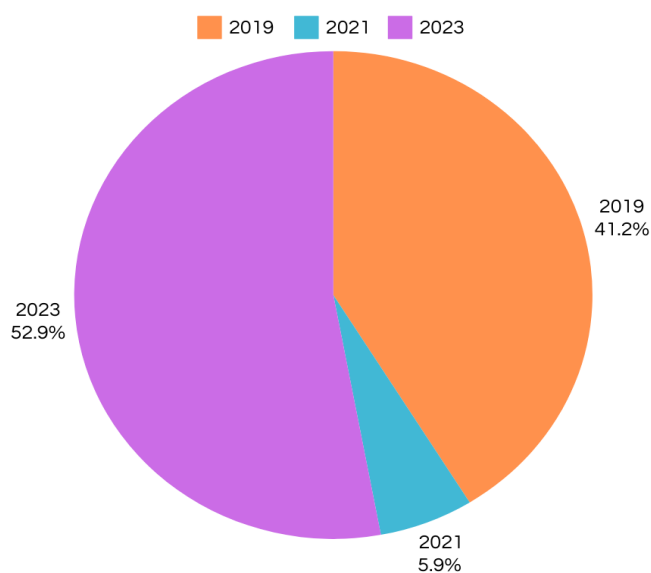
Inicialmente, realizamos o levantamento das produções nas atas de cada edição do ENPEC, entre 2019 e 2023, que estão disponíveis no site da Associação Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências - ABRAPEC (2017). Para ter acesso a todos os trabalhos, utilizamos a opção “trabalhos completos” e optamos pela opção de “busca” para pesquisar os trabalhos, ao invés de procurar pelas áreas temáticas do evento. Utilizamos os descritores: Educação das Relações Étnico-Raciais, relações étnico-raciais, relações étnicorraciais, Lei 10.639/2003, ensino de ciências. Estes termos foram aplicados aos títulos, palavras-chave e resumos, para filtrarmos apenas as publicações que tenham essa temática como centro de sua pesquisa. Como resultado dessa primeira fase foram localizados um total de 2.890 trabalhos completos submetidos nas atas entre 2019-2013, onde obtivemos 16 trabalhos que abordaram a discussão sobre ERER no ensino de ciências, conforme o **Quadro 1**.

Quadro 1. Sistematização dos trabalhos submetidos nas atas de 2019 a 2023 sobre ERER

Atas	Quantidade de trabalhos submetidos	Quantidade de trabalhos sobre ERER
2019	1035	6
2021	806	1
2023	1049	9
Total	2890	16

Fonte: produção das autoras (2025).

Quantidade de produções por ano %



Fonte: produção das autoras (2025).

Diante disso, os 16 trabalhos localizados foram selecionados, e submetidos à leitura parcial, considerando Título, Introdução e Considerações Finais. Desta forma, agrupamos as produções nas seguintes categorias propostas por Jesus, Paixão & Prudêncio (2019):

- a) Concepções.
- b) Ensino.
- c) Formação de professores.
- d) Materiais didáticos.

Segundo as autoras, a criação de categorias foi importante para compreender a distribuição dos trabalhos dentro desse campo de pesquisa.

Em seguida, espera-se conduzir a segunda parte do presente estudo, que consistirá na leitura na íntegra das produções para compreender como o tema está sendo compreendido e abordado por profissionais da área, mas agora levando em consideração outras categorias:

- a) Contextualização de ERER e conceituação de Relações Étnico-Raciais.
- b) ERER como sinônimo de afrocentrismo.

Resultados parciais e discussão

Foram localizados nas atas de 2019-2023 do ENPEC, 2.890 trabalhos completos submetidos. Deste montante, apenas 16 trabalhos se debruçaram na discussão das relações étnico raciais na área das Ciências, conforme o **Quadro 2**. Esses números revelam uma escassez na produção de trabalhos na área da educação em Ciências e evidenciam a necessidade da participação do ensino de ciências no debate sobre relações étnico-raciais, de forma que a temática se relaciona com os conteúdos científicos específicos (Jesus; Paixão & Prudêncio, 2019).

Quadro.2: Trabalhos selecionados que discutiam ERER no ensino de Ciências no ENPEC:

ATAS	Título	Categorias
2019	A temática étnico-racial na formação inicial de professores de ciências biológicas.	Formação de professores
	Princípios de planejamento de uma sequência didática sobre a racialização da anemia falciforme.	Formação de professores
	Afrofuturismo como plataforma para promoção de relações étnico-raciais positivas no ensino de ciências.	Ensino
	Contexto histórico na educação para as relações étnico-raciais: para além da discussão de racismo no ensino de Ciências.	Ensino
	Diversidade e Ensino de Ciências: Análise da Produção Envolvendo as Relações Étnico-Raciais em Periódicos Nacionais	Ensino
	O Mito da Democracia Racial e o Ensino de Ciências: uma reflexão sobre o imaginário social que permeia a Educação das Relações Étnico-Raciais no Brasil	Ensino
2021	Possíveis impactos no Ensino de Ciências a partir da Educação das Relações Étnico-Raciais: uma revisão bibliográfica	Ensino

2023	A INTERFACE ENTRE RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS E O ENSINO DE CIÊNCIAS: um panorama dos trabalhos publicados no ENPEC e ENEBIO	Ensino
	A Lei 10.639/2003 e as Discussões sobre as Relações Étnico-Raciais no Ensino de Química: Uma Revisão Cienciométrica	Ensino
	A temática étnico-racial no ensino de Ciências: uma análise dos trabalhos publicados no ENPEC após a promulgação da Lei 10.639/2003	Ensino
	Denúncias e Anúncios em publicações do Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências (ENPEC) sobre Educação das Relações Étnico-Raciais.	Ensino
	Discussões sobre relações étnico-raciais em um livro didático de química: uma análise crítica do discurso	Material didático
	Lei 10.639/03 e o Ensino de Ciências em foco: percepções de alunas do CEFET/RJ acerca das relações étnico-raciais em suas trajetórias escolares	Concepções
	O debate das Relações Étnico-Raciais e a formação dos professores de Ciências da Natureza: da LDB à BNC-formação	Formação de Professores
	Relações étnico-raciais: contribuições do ensino de biologia para educação científica antirracista	Ensino/Concepções
	Relações étnico-raciais e formação de professores: articulação teórica a partir dos estudos decoloniais e do campo do currículo	Formação de Professores

Fonte: produção das autoras (2023).

Considerações finais

Portanto, para que a Educação das Relações Étnico-Raciais seja um campo cada vez mais presente nas escolas, é necessário uma reformulação nos currículos de Formação Inicial de professores de todas as áreas, como defende Kruger (2020), para que esses profissionais, sobretudo os da área das Ciências Naturais, se livrem de ideias ultrapassadas e reconstruam alguns saberes (Verrangia, 2022) como, por exemplo, o conceito de raça, que foi utilizado pela própria Biologia para hierarquizar os grupos humanos de acordo com suas características físicas, e atribuindo a elas aspectos cognitivos, psicológicos e comportamentais (Munanga, 2004).

Os resultados apontam uma disparidade entre a quantidade de trabalhos publicados no evento e trabalhos destinados a discutir a questão étnico-racial no Ensino de Ciências e Biologia, isso evidencia que a temática ainda é um tabu na Educação, e que é vista como um assunto que não possui relação com conteúdos científicos (Jesus; Paixão & Prudêncio, 2019).

Além disso, também identificamos que os trabalhos têm uma interpretação, talvez, equivocada, da Educação das Relações Étnico-Raciais como sinônimo de Afrocentrismo, e não como um campo que discute as relações harmoniosas ou conflitos entre diversas raças e etnias como negros, brancos, indígenas, ciganos e quilombolas.

Porém, durante as leituras das produções, identificamos que houve um aumento significativo no interesse de professores do campo científico, em falar sobre o tema. Evidenciamos isso ao comparar os resultados da nossa pesquisa com os dados apresentados no trabalho de Jesus, Paixão e Prudêncio (2019). As autoras realizaram um levantamento no site do ENPEC, considerando as publicações desde a aprovação da Lei 10.639 em 2003, até 2015. A busca resultou em 6.148 trabalhos publicados, nos quais somente 16 eram voltados para a abordagem étnico-racial. O nosso levantamento priorizou as publicações de 2019 a 2023 e resultou em 2890 publicações, das quais 16 discutem o assunto. Desta forma, chamamos a atenção que de 2003 a 2015, ou seja, em um período de 12 anos, somente 16 obras incorporavam a EREER em seu conteúdo. Enquanto isso, de 2019 a 2023, em um período de 5 anos, 16 trabalhos trazem EREER como tema principal. Esses dados nos mostram que nos últimos anos, as questões étnicas e raciais vem sendo pauta de estudos nas áreas de Ciências, além de evidenciar uma maior preocupação de professores de Ciências e Biologia em inserir essas discussões e suas aulas.

Referências

ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

ARRUDA, M. A. A.; ARRUDA, R. G.; SANTOS, M. E. A. Educação das relações étnico-raciais no ensino de Ciências Biológicas: uma pedagogia decolonial da branquitude. **Revista Educação e Emancipação**. São Luiz, v. 16, n.3, p. 470-498, 2023. Disponível em: <https://cajapio.ufma.br/index.php/reducacaoemancipacao/article/view/21017/12130>. Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 03**, de 10 de março de 2004. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 mar. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 14**, de 6 de outubro de 2015. Diretrizes Operacionais para a Implementação da História e Cultura Afro-Brasileira, Africana e Indígena no Currículo Oficial da Rede de Ensino. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 out. 2015.

COELHO, W. N. B. de; SILVA, C. A. F. da; REGIS, K. E. Lugar da Educação das Relações Étnico-Raciais nos

Projetos Político-Pedagógicos de duas escolas paraenses. **Revista Exitus**, Santarém, v. 11, 2022. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.ufopa.edu.br/index.php/revistaexitus/article/view/1533/986>. Acesso em: 12 nov. 2023.

DIAS, A. L.; ALMEIDA, C. H. F. P. **A educação das relações étnico-raciais nos cursos de licenciatura na UFS/Campus São Cristóvão**. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA DA UFS, 3., 2020, São Cristóvão, SE. Anais [...]. São Cristóvão, SE: PPGS/UFS, 2020.

DIAS, T. L. S. da; ARTEAGA, J. M. S. História das ciências e relações étnico-raciais no ensino de evolução humana. **Revista Brasileira de História da Ciência**. v. 15, n. 2, p. 418-436, 2022. Disponível em: <https://rbhciencia.emnuvens.com.br/revista/article/view/799/637>. Acesso em: 17 ago. 2023.

GELEDÉS - Centro de Documentação e Memória Institucional. **Brasil e Durban: 20 anos depois**. São Paulo, 2021.

GONZALES, L. Racismo e Sexismo na Sociedade Brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, Anpocs, p. 223-244, 1984. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7395422/mod_resource/content/1/GONZALES%2C%20L%C3%A9lia%20-%20Racismo_e_Sexismo_na_Cultura_Brasileira%20%281%29.pdf. Acesso em: 20 jun. 2022.

JESUS, J. de; PAIXÃO, M. C. S. da; PRUDÊNCIO, C. A. V. Relações Étnico-Raciais e o Ensino de Ciências: Um Mapeamento das Pesquisas sobre o Tema. **FAEEBA**, Salvador, v. 28, n.55. p. 221-236, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/faeeba/article/view/7192/4751>. Acesso em: 21 jun. 2022.

JUNIOR, Edmundo. Povos Ciganos: Entre o Preconceito e uma Afirmação de Direitos que Tardam em Chegar. In: BRASIL. Ministério Público Federal. 6ª Câmara de Organização e Revisão. **Coletânea de Artigos: Povos Ciganos: direitos e instrumentos para sua defesa**: Brasília, MPF, 2020. p. 14-43.

LIMA, Eduardo; TAVARES, Rosely. Violência Simbólica e as Relações Étnico-Raciais. **Revista Humanidades e Inovação**. v.4, n.2, p. 95-103, 2016. Disponível em: <chrome://external-file/173-Texto%20do%20artigo-826-1-10-20160929.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2023.

LUCIANO, Gersem dos Santos. **O índio brasileiro**: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: Coleção Educação para Todos, 2006. p.

MOONEN, Frans. **Anticiganismo e Políticas Ciganas na Europa e no Brasil**. Edição revista e aumentada. Recife, 2013.

MUNANGA, Kabengele. Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia. Programa de educação sobre o negro na sociedade brasileira. **EDUFF**, Niterói, 2004. Disponível em: https://biblio.fflch.usp.br/Munanga_K_UmaAbordagemConceitualDasNocoesDeRacaRacismoidentidadeEEtnia.pdf. Acesso em: 05 out. 2023.

MUNANGA, Kabengele. **Negritude**: Usos e Sentidos. 4.ed. Belo Horizonte: Autêntica. 2020.

OLIVEIRA, G. R. de; COUTINHO, F. Â. Sociomaterialidade do cabelo crespo: intimidades materiais e letramento agencial no ensino de Biologia. **Cadernos CIMEAC**, Uberaba, v. 13, n.1, p. 76-99, 2023. Disponível em: <https://seer.uftm.edu.br/revistaelectronica/index.php/cimeac/article/view/6924>. Acesso em: 06 out. 2024.

PINHEIRO, P. M. **Entre Silenciamentos e Resistências**: Educação das Relações Étnico-Raciais nas Narrativas de Professoras/es de Ciências Biológicas da UFSC. 2020. 270 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/219326/PEED1541-T.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SILVA, Edson. O ensino de História Indígena: possibilidades, exigências e desafios com base na Lei 11.645/2008. **História Hoje**, São Paulo, v.1, n.2, p. 213-223, 2013. Disponível em: <https://rhhj.anpuh.org/RHHJ/article/view/48/38>. Acesso em: 27 set. 2023.

VERRANGIA, Douglas. A Educação das Relações Étnico-Raciais: Uma Proposta Teórico-Metodológica para a Desconstrução de Estereótipos na Educação em Ciências e Biologia. **Revista de Ensino de Biologia da SBEnBio**. v.15, p. 492-512, 2022. Disponível em: <https://renbio.org.br/index.php/sbenbio/article/view/782/288>. Acesso em: 20. jun. 2024.

KRUGER, Renata Belz. Ensino de História e descolonização do currículo: considerações iniciais. **Revista Educação Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, nº 20, 31 de maio de 2022. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/22/20/ensino-de-historia-e-descolonizacao-do-curriculo-consideracoes-iniciais>. Acesso em: 20 jun. 2024.

Relações étnicas-raciais, saúde e desigualdade: uma abordagem epidemiológica relacionada ao território quilombola de Castainho em Garanhuns, Pernambuco

**Geice Kelly da Silva Nascimento
Carla Cristina Monteiro de Lima
Rosely Tavares de Souza
José Marcos Silva**

Introdução

A questão das estruturas raciais e seu impacto na desigualdade de acesso à saúde da população afro-brasileira é fundamental para compreender as disparidades sociais no Brasil. Historicamente, o racismo estrutural moldou as condições de vida dessa população, afetando diretamente seu acesso aos serviços de saúde e seus indicadores de bem-estar.

Este texto visa, portanto, enfrentar essas questões de maneira direta, promovendo a equidade racial no acesso à saúde e reconhecendo a necessidade de políticas que atendam às demandas da população afro-brasileira.

O capítulo busca analisar como as estruturas raciais influenciam a desigualdade no acesso aos sistemas de saúde, consolidando a exclusão social da população afrodescendente. A compreensão desse cenário é crucial para combater as disparidades, promovendo a equidade e o respeito. A educação das relações étnico-raciais é uma ferramenta poderosa para enfrentar esses problemas, auxiliando no reconhecimento da diversidade cultural e na promoção de uma sociedade mais justa e harmoniosa.

Nesse capítulo é apresentado um relato de experiência de ação curricular de extensão denominado Educação para as Relações Étnico-raciais do Centro Acadêmico de Vitoria de Santo Antão da Universidade Federal de Pernambuco, que contribui para a reflexão sobre: a) promoção da equidade no acesso aos serviços de saúde; b) fortalecimento da educação sobre as relações étnico-raciais.

Parte-se de uma análise das barreiras estruturais que limitam o acesso à saúde, identificando padrões de discriminação nos serviços de saúde, com vistas a estudar o impacto do racismo no atendimento e nas condições de saúde da população afro-brasileira.

Pretende-se demonstrar formas de examinar as diferentes formas de racismo no contexto do atendimento à saúde, de modo a estigar políticas públicas para o desenvolvimento de estratégias para melhorar a comunicação e o acolhimento nos serviços de saúde.

Aspectos teórico-conceituais e metodológicos

As estruturas sociais brasileiras, marcadas por desigualdades históricas e racismo institucional, agravam a exclusão no acesso aos serviços de saúde. Essa realidade perpetua barreiras que marginalizam

grupos vulneráveis, especialmente a população afro-brasileira, resultando em piores desfechos de saúde.

Segundo Bezerra (2014) as populações quilombolas que residem em áreas do campo, apresentam baixa escolaridade, são predominantemente indivíduos de raça/cor negra e vivem em condições precárias de saúde, o que acaba por contribuir para com o acometimento de doenças parasitárias intestinais, depressão, síndrome metabólica e hipertensão arterial. Oliveira (2015) enfatiza que as condições precárias, sociais e de saúde das comunidades quilombolas acabam por contribuir negativamente na autopercepção de saúde, podendo estar associada a fatores demográficos e de escolaridade.

As relações étnico-raciais no Brasil são marcadas por disparidades e moldadas historicamente com base nas relações de poder e nas estruturas raciais (Gomes, 2001).

Nessa perspectiva o termo raça assume um papel enfático das diferenças, gerando assim interpretações políticas e de identidade. Nesse sentido Guimarães (2005), ao analisar os processos de desenvolvimento fundamentado principalmente pela raciologia, destaca que o poder desta teoria se baseia na construção de uma narrativa que tenta justificar muitas vezes a falta de sensibilidade e humanização em relação a determinados grupos sociais, tendo por base a utilização de uma doutrina pautada na diversidade da espécie humana.

O racismo no Brasil está profundamente enraizado, perpetuando desigualdades que afetam, de maneira desproporcional, a população negra (Carneiro, 2005). A saúde, um direito garantido pela Constituição de 1988, não é acessada de maneira equitativa pelas populações negras e quilombolas. Isso está relacionado ao racismo institucional se caracteriza como o fracasso coletivo de uma organização em prover serviços adequados a pessoas de diferentes etnias e culturas (Kalckmann, 2007). Para Werneck (2016) a população negra enfrenta barreiras significativas para acessar serviços de saúde, resultando em piores desfechos quando comparada à população branca.

Fundada em 1993, a Associação da comunidade Quilombola de Castainho, tendo como principal representante o “Zé Carlos” (alunha de José Carlos Lopes), é uma instituição que tem como pauta as reivindicações e garantia de direitos de toda comunidade quilombola. Segundo relatos do líder Zé Carlos, não só Castainho, como as demais comunidades sofrem com o descaso dos órgãos públicos — sem contar as ameaças e invasões de proprietários imobiliários e seus pistoleiros naquela região —, sendo necessário sempre recorrer ao Ministério Público e Defensoria Pública para garantir a efetivação de direitos básicos previstos na Constituição Federal de 1988 (citação).

Um desses direitos previstos em Lei é o da saúde, sendo preciso que se siga, por parte da autoridade pública de determinada região, os princípios e diretrizes presentes na Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), e especificamente para esta população, a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN).

Outro documento de suma importância é o Direito à consulta livre, prévia, informada, documento que tem por base garantir que os povos quilombolas sejam consultados antes de qualquer ação do Poder Público/Empresas Privadas levando em consideração que essas ações possam causar riscos aos direitos, modos de vida, territórios, costumes e sua cultura.

Assim, o poder Público deve mostrar a comunidade que essas ações podem causar dentro dos seus territórios. É dever do Poder Público ouvir a comunidade antes que qualquer decisão seja tomada, qualquer mudança dentro da comunidade sem levar em consideração o que a comunidade está dizendo pode ser configurado como uma violação ao direito de consulta. O direito de consulta é reconhecido na convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que está em vigor no Brasil desde o ano de 2003.

A partir da visita realizada nas comunidades Castainho e Estiva foi possível ter uma percepção das potencialidades e fragilidades da situação hídrica, tanto pelo que foi relatado pelo líder comunitário em Castainho, quanto pelos residentes da Unidade Básica de Saúde (UBS) de Estiva.

Resultados e discussão

Um ponto importante é que a política prevê, além de uma equipe de Atenção Básica (e-AB), a necessidade de introdução do e-Mult (antigo NASF), que se constitui numa equipe multiprofissional e interdisciplinar composta por categorias de profissionais da saúde, complementar às equipes que atuam na Atenção Básica.

É formada por diferentes ocupações da área da saúde, atuando de maneira integrada para dar suporte (clínico, sanitário e pedagógico) aos profissionais da Atenção Básica. Adicionalmente, o e-Mult de Estiva possui a seguinte composição: profissional de educação física (2), Nutricionista (2), Psicólogo (2), Fisioterapeuta (2) e Assistente Social (quantidade não informada). Além desse apoio, a unidade possui articulação com uma instituição de ensino (Programa de Residência da UPE) contando com residentes de diversas especialidades: terapeuta ocupacional, enfermeira, nutricionista, assistente social e psicóloga.

Entretanto, percebe-se que, embora a unidade conte com essa equipe e com o suporte dos residentes, os profissionais não conseguem atender as demandas da população devido a fragilidade sistêmica e de infraestrutura, ausência de implementação de políticas públicas, descaso por parte dos órgãos públicos, ocasionando o enfraquecimento da prestação de serviços e ações de saúde. Ainda com base na PNAB, percebeu-se que há diversos desfalques na gestão e na assistência à saúde da população adscrita da UBS Estiva. Pontos críticos relatados pelas residentes da unidade estão em desconformidade com a política.

Mesmo que a PNAB e a PNSIPN possuam critérios e diretrizes para a execução do gestor, o descaso governamental em relação a alocação de recursos e a distribuição injusta tem afetado diretamente a concretização da implementação das políticas públicas de saúde. Isso se revela como problema material, posto que o acesso à saúde se limita a apenas 3 das 6 comunidades do campo circunvizinhas, ficando as demais sem cobertura, e as que têm acesso dependem de uma única unidade estratégica com recursos humanos e materiais escassos, impactando negativamente na qualidade dos serviços prestados.

Estratégias para um bom planejamento do gestor, surgem pelo conhecimento de especificidades dos sítios de sua responsabilidade. Dentre esses conhecimentos, estão o perfil epidemiológico e os determinantes sociais, que revelam os indicadores de saúde e suas dimensões.

A Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), instituída pela Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017, estabelece princípios e diretrizes para organização da atenção básica do Sistema Único de Saúde (SUS).

Observou-se um perfil nas comunidades de aumento de doenças causadas por parasitoses, aumento dos casos por arboviroses, surto de sarna e tendência à obesidade. Tais agravos poderiam ser controlados se houvesse a implementação de forma efetiva dos princípios e diretrizes positivados em ambas as políticas. Contudo, vale salientar que, a despeito dos descasos e falhas institucionais, a posição política de Castainho, e a influência que a associação dessa comunidade tem nas adjacências, vem contribuído para a melhoria e concretização de direitos básicos negligenciados pelas autoridades públicas.

Tais disparidades têm origem em processos históricos de exclusão social e econômica que persistem até os dias atuais. Embora políticas públicas tenham avançado, como indica Batista et al. (2017), a eliminação das desigualdades raciais no acesso à saúde ainda é um desafio. As desigualdades se manifestam em maior mortalidade infantil e materna, maior incidência de doenças crônicas e menor acesso a serviços preventivos.

Ao analisarmos os dados obtidos no Sistema de Informação Hospitalar (SIH) e no Sistema de Informação de Mortalidade (SIM), representados nos gráficos abaixo, constatam-se discrepâncias significativas na situação de saúde afetando significativamente populações de cor branca, preta e parda.

Esses dados evidenciam falhas na prestação de serviços de saúde à população residente em Garanhuns, particularmente entre os indivíduos de cor preta e parda, quando comparados com a população de cor branca. Essa disparidade revela uma deficiência no funcionamento da atenção primária em relação à população preta e parda o que acaba por evidenciar falhas no que tange a prestação de serviços de saúde à população residente em Garanhuns, particularmente entre os indivíduos de cor preta e parda, quando comparados com a população de cor branca.

Essa disparidade revela uma deficiência no funcionamento da atenção primária em relação à população preta e parda. Considerando o perfil das comunidades quilombolas de Garanhuns e as informações obtidas durante as visitas a esse território, é possível afirmar que o racismo estrutural e institucional tem impacto direto na condição de saúde dessas populações.

Os dados apresentados têm por base apresentar falhas referente à assistência prestada nessas comunidades. De acordo com o Sistema de Informação Hospitalar (SIH), a população de cor parda e preta apresenta as maiores taxas de internacionalização por doenças evitáveis. A análise epidemiológica dos dados referentes às hospitalizações por doenças infecciosas, parasitárias, neoplasias, doenças endócrinas, nutricionais, metabólicas e do aparelho circulatório revela profundas disparidades entre as populações de diferentes grupos raciais.

Em relação às doenças infecciosas e parasitárias, foram registradas 1.417 hospitalizações entre a população preta e parda, enquanto apenas 166 hospitalizações ocorreram entre indivíduos brancos.

Esse padrão de desigualdade também é evidente no caso das neoplasias, onde 616 pessoas de cor branca foram hospitalizadas, em contraste com 3.372 hospitalizações entre pessoas pretas e pardas.

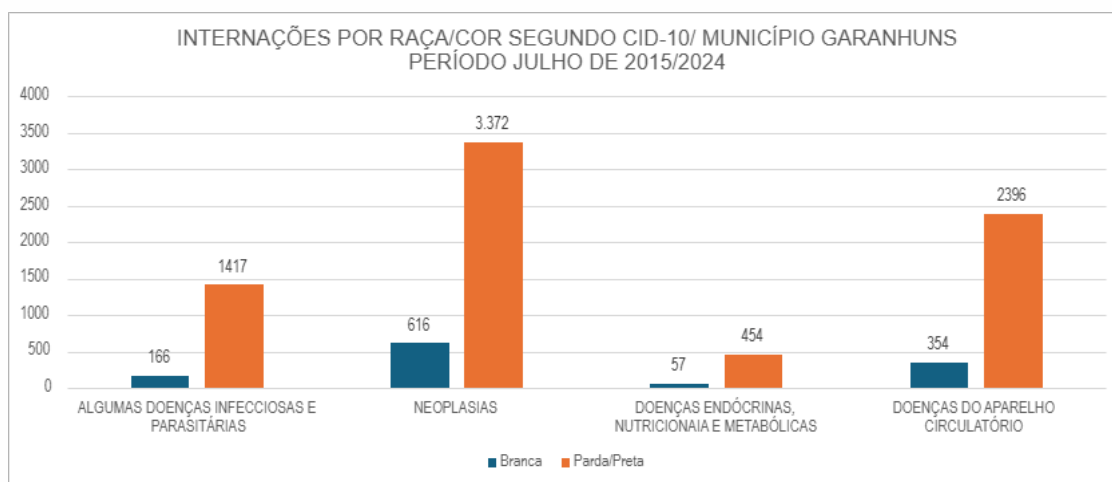
As doenças finais, nutricionais e metabólicas apresentam uma discrepância semelhante: 57 pessoas brancas foram hospitalizadas, comparadas a 454 hospitalizações entre a população preta e parda.

Essa disparidade torna-se ainda mais marcante ao observarmos os dados relacionados às doenças do aparelho circulatório, onde 354 pessoas brancas foram internadas, enquanto o número entre a população preta e parda alcançou 2.396 hospitalizações.

Esses dados demonstram uma discrepância significativa nas condições de saúde, que pode ser interpretada como consequência de desigualdades sistêmicas no acesso e na qualidade da atenção à saúde. A maior prevalência de hospitalizações por doenças evitáveis em situações pretas e pardas reflete, possivelmente, a presença de barreiras ao acesso a serviços de saúde preventiva e ao manejo adequado de condições crônicas. Ao correlacionar esses dados com os determinantes sociais da saúde, como o racismo estrutural e institucional, torna-se evidente o impacto negativo que essas desigualdades têm sobre a saúde das populações negras e pardas.

Essas diferenças nos indicadores de saúde sugerem que esses ambientes enfrentam um risco mais elevado de morbidade e mortalidade em decorrência de condições que, com o devido cuidado preventivo, poderiam ser evitadas ou controladas.

Gráfico 1. Internações segundo raça/cor e CID-10, Garanhuns, Pernambuco, no período julho de 2013 a 2024.



Fonte: Ministério da Saúde - Sistema de Informação Hospitalar (SIH/SUS) (2024).

A análise dos dados de mortalidade fornecidos pelo Sistema de Informação de Mortalidade (SIM) reforça as desigualdades raciais já observadas nas hospitalizações.

A população preta e parda continua a ser a mais impactada pelas doenças, apresentando índices de mortalidade superiores em comparação com a população branca, o que acaba por reverberar principalmente nas desigualdades no acesso e na qualidade da saúde prestada.

Em relação às doenças infecciosas e parasitárias, foram registradas 419 mortes entre indivíduos pretos e pardos, comparadas a 240 mortes na população branca. Esse padrão de maior mortalidade entre a população negra e parda também é evidente em casos de neoplasias, com 793 mortes de pessoas pretas e pardas, em comparação com 524 mortes de pessoas brancas. No que se refere às doenças

endócrinas e nutricionais, a disparidade persiste, com 556 mortes entre pessoas pretas e pardas, frente a 375 mortes na população branca.

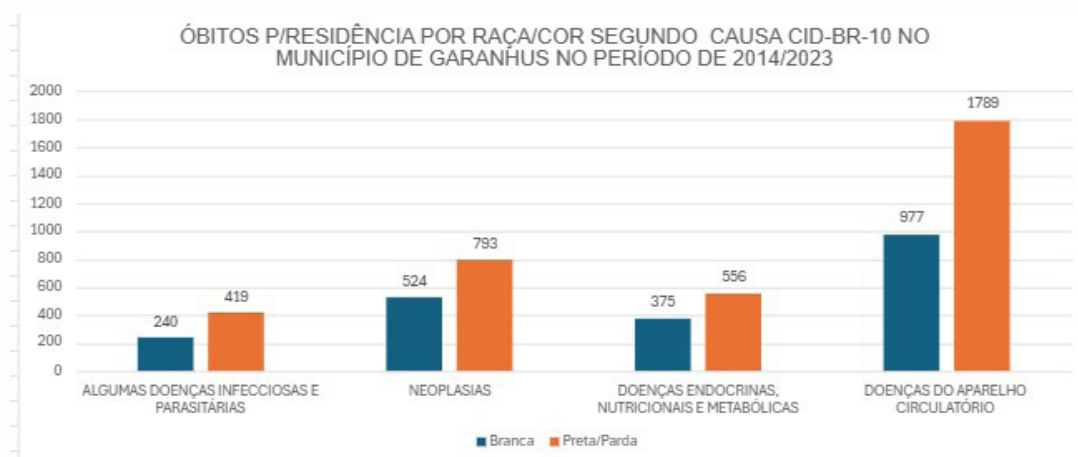
A discrepância mais significativa, entretanto, é observada nas mortes por doenças do sistema circulatório. Os dados indicam que 1.789 pessoas negras e pardas morreram devido a essas patologias, enquanto o número de óbitos na população branca foi de 977.

Essa disparidade reforça a hipótese de que a população negra e parda está submetida a condições de saúde mais precárias e um menor acesso a serviços de saúde preventiva e de manejo adequado de doenças crônicas. A interpretação epidemiológica desses dados revela que a população preta e parda, além de estar mais suscetível a condições evitáveis, também enfrenta uma maior probabilidade de morte por essas doenças.

A maior mortalidade por doenças do sistema circulatório e neoplasias entre pretos e pardos pode estar associada à ausência de diagnósticos precoces, a tratamentos inadequados e ao impacto negativo dos determinantes sociais de saúde tendo por base o racismo estrutural e institucional.

Esse cenário de desigualdade racial em termos de mortalidade aponta para a necessidade de uma intervenção focada na equidade em saúde, priorizando a implementação de políticas públicas que assegurem acesso igualitário e preventivo aos serviços prestados, diagnóstico e tratamento de doenças contribuindo assim para a remoção de barreiras que acabam por perpetuar o racismo e consequentemente a marginalização social pautada no sistema de saúde. A equidade racial na saúde deve ser uma prioridade para reduzir essas disparidades alarmantes e melhorar os desfechos de saúde para as populações historicamente marginalizadas.

Gráfico 2. Óbitos segundo residência, raça/cor, causa CID-10, Garanhuns, Pernambuco, no período de 2013 a 2023.

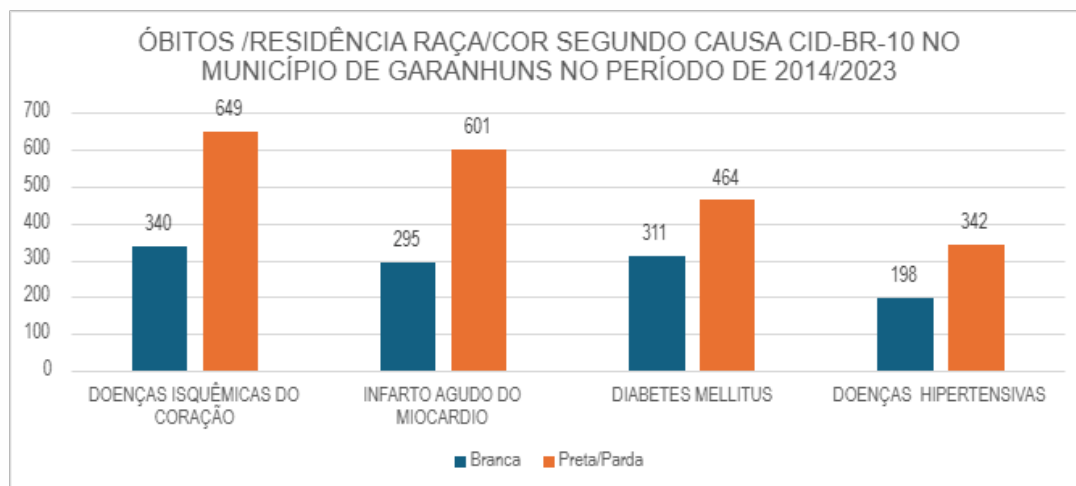


Fonte: Ministério da Saúde- Sistema de Informação de Mortalidade (SIM/SUS) (2023).

Dentro do grupo de patologias supracitadas as que mais chamaram a atenção foram as doenças isquêmicas do coração, com 649 casos destacando-se como a principal causa de morte, ademais também é possível observar o aumento de óbitos por infarto agudo do miocárdio com 601 casos.

Portanto, essas evidências epidemiológicas reforçam a necessidade urgente de políticas públicas direcionadas à equidade na atenção à saúde, com enfoque particular na redução das disparidades raciais e no combate ao racismo estrutural no sistema de saúde.

Gráfico 3. Óbitos segundo residência, raça/cor, causa CID-10, Garanhuns, Pernambuco, no período de 2013 a 2023.



Fonte: Ministério da Saúde - Sistema de Informação de Mortalidade (SIM/SUS) (2023).

A coleta de dados quantitativos sobre a composição de equipes profissionais da saúde. Importa a formação continuada por meio de programas de formação para os profissionais da saúde, com foco no racismo estrutural e suas manifestações no setor. Esses programas terão como objetivo promover uma maior sensibilidade dos profissionais em relação às questões étnico-raciais e apresentar estratégias práticas para reduzir a discriminação no ambiente hospitalar e em outros serviços de saúde. Além disso, serão realizados seminários e palestras com o intuito de ampliar o conhecimento sobre a importância da equidade racial no atendimento.

Ademais, campanhas de conscientização, voltadas tanto para a sociedade quanto para os profissionais da saúde, com o objetivo de chamar a atenção para as diferentes formas de racismo que impactam o acesso da população negra aos serviços de saúde. Essas campanhas contarão com materiais educativos, como vídeos, folhetos e conteúdos para redes sociais, que abordarão o tema de maneira acessível e informativa.

Outro aspecto relevante do projeto será a organização de rodas de conversa e seminários, promovendo o diálogo entre a comunidade afro-brasileira e os profissionais da saúde. Esses encontros servirão como espaço para a troca de experiências e discussão de soluções para os obstáculos enfrentados por essa população no acesso ao atendimento de saúde. A participação ativa da comunidade será incentivada, visando garantir que as ações implementadas estejam alinhadas com suas reais necessidades e expectativas.

Por fim, o levantamento dados epidemiológicos sobre a população negra é fundamental para a produção de políticas públicas voltadas para a saúde da população afro-brasileira, especialmente a população quilombola, que impliquem na produção de protocolos e linhas de cuidados inclusivos nas uni-

dades de saúde será supervisionada para assegurar que as mudanças promovidas sejam sustentáveis e que contribuam de forma contínua para a equidade no setor.

Considerações finais

Nesse capítulo foram apresentados dados de um levantamento epidemiológico realizado com ênfase em um território quilombola de interesse. O quilombo de Castainho em Garanhuns reflete a bio-socialidade quilombola. Os dados epidemiológicos demonstram a necessidade de políticas de saúde voltadas para essa população para reduzir a morbimortalidade.

Não se pretendeu esgotar as possibilidades de análise. Há limitações do método por ser uma abordagem descritiva não permitindo generalizações. Importa que outras sejam desenvolvidas pesquisas de análises robustas com perspectiva da estatística analítica.

Demonstra-se que coletar dados sobre os indicadores de saúde da população afro-brasileira representa uma forma de produção de informações para subsidiar os movimentos sociais em suas reivindicações.

A ação curricular de extensão em tela contribui para a formação crítica de estudantes de graduação para as transformações estruturais no acesso à saúde, com foco na equidade racial, visando assegurar um sistema de saúde mais justo e inclusivo para todos os cidadãos brasileiro.

Referências

BRASIL, Ministério da Saúde, **portaria nº992**, de 13 de maio de 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/equidade/publicacoes/populacao-negra>. Acesso em: 01 set. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 2.436**, de 21 de setembro de 2017. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). MS, Brasília DF, 2017. Disponível em: <http://www.brasilsus.com.br/index.php/legislacoes/gabinete-do-ministro/16247-portaria-n-2-436-de-21-de-setembro-de-2017>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BEZERRA, V. M. et al.. Inquérito de Saúde em Comunidades Quilombolas de Vitória da Conquista, Bahia, Brasil (Projeto COMQUISTA): aspectos metodológicos e análise descritiva. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 6, p. 1835–1847, jun. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Política nacional de Saúde integral da População negra**: uma política para o SUS / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, departamento de Apoio à Gestão Participativa. –2. ed. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2013. 36 p. ISBN 978-85-334-1968-1. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL.Ministério da Saúde.DATASUS.Sistema de informação Hospitalar (SIH).Disponível em : <https://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sih/cnv/nrpe.def>. Acesso em: 06 out. 2024

BRASIL. Ministério da Saúde. DATASUS. Sistema de Informação Sobre Mortalidade (SIM)Disponível em: <https://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sim/cnv/obt10pe.def>. Acesso em: 06 out. 2024

Carneiro, S. (2005). **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**.São Paulo: Editora Pallas.

GOMES, J. B. B. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo: FUSP, Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo. Acesso em: 04 out. 2024. , 2005.

KALCKMANN, S. et al.. Racismo institucional: um desafio para a equidade no SUS?

Saúde e Sociedade, v. 16, n. 2, p. 146–155, maio de 2007. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/ZTJmFN3BzNTm8C6rf9qFJgC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 02 set. 2024.

O direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé [recurso eletrônico] : Projeto Quilombo Vivo / Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais Campus Praça da Liberdade e Serro/MG, Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva, Federação das Comunidades Quilombolas de Minas Gerais. Belo Horizonte: PUC Minas, 2021. 1 cartilha (24 p. : il)

OLIVEIRA, S. K. M. et al.. Autopercepção de saúde em quilombolas do norte de MinasGerais, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 9, p. 2879–2890, set. 2015.

WERNECK, J. (2016). Racismo institucional e saúde da população negra. **Saúde em Debate**, 40(spe), 196-204.

O Parecer nº 14/2015 do CNE para se desenvolver a correta inclusão da Temática e História das Culturas dos Povos Indígenas na Educação Básica

Flavio Benites¹
Adriana Dias Silva²

Introdução

No contexto educacional brasileiro, a mais de uma década o ensino da temática indígena, por meio da Lei n. 11.645/2008, tem sido desafiada, no que tange a aplicação de práticas pedagógicas e propostas curriculares exitosas para romper com modelos de educação homogeneizadores e excludentes acerca dos povos indígenas. Assim, o objetivo desse artigo, tendo como fonte principal o Parecer nº 14/2015, é discutir sobre a importância da coordenação pedagógica e professores na educação básica conhecerem o Parecer nº 14/2015 do Conselho Nacional de Educação (CNE) para o desenvolvimento de uma correta inclusão da temática e História das Culturas Indígenas no exercício do magistério. Desse modo, também, pretendemos chamar a atenção acerca da importância de se conhecer o referido documento em todas as esferas educacionais.

Nesse sentido, a produção do conhecimento historiográfico e as estratégias de ensino e aprendizagem sobre as experiências históricas das populações indígenas, através de uma perspectiva que enfoque suas agências históricas, desmitificação de preconceitos e estigmas são questões relevantes para se pensar sobre o Ensino da História Indígena. Debater o modo como as histórias das populações indígenas devem ser abordadas na educação básica, visando refletir sobre a Lei 11.645/2008 com o enfoque central no Parecer nº 14/2015 do Conselho Nacional de Educação (CNE) é algo bastante relevante. Nesse sentido, não podemos desconsiderar que a consolidação dos objetivos da lei e do parecer em questão, são frutos de ampla mobilização das comunidades indígenas, dos debates em circuitos acadêmicos, ao qual obteve espaços para dialogar sobre a questão em termos de pesquisa e ensino.

Entretanto, todos os equívocos e preconceitos têm um caminho de longa data. Assim, é um conhecimento comum e amplamente divulgado que no dia 12 de outubro de 1492 o genovês Cristóvão Colombo e seus comandados, em missão ao Rei da Espanha, chegaram a Guanahani, cujo Colombo rebatizou como São Salvador, nas Antilhas. Este fato histórico é tido como divisor de águas na história mundial, registrado na historiografia eurocêntrica e evolucionista como data oficial do “descobrimento da América”. Por outra perspectiva, pode se dizer que aquele foi um longo e interminável processo de conquista e colonização europeia, mas, considerando que os europeus não conquistaram, mas contaram suas versões quando entraram em contato com milhões de seres humanos com uma diversidade étnica

1 Doutorando em História, pela Universidade Federal do Maranhão (PPGHIS/UFMA), sob orientação da Professora Dra. Soraia Sales Dornelles. Mestre e Licenciado em História. flaviojbenites@gmail.com

2 Historiadora e Cientista Social. Mestra em História no Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal do Maranhão. Professora de História da rede estadual de ensino do MA. E-mail: adriana.ds@discente.ufma.br

complexa e diversificada atribuindo a essas pessoas a alcunha de “índios” pelo equívoco da expedição por considerar terem chegado à Índia (Oliveira, 2018, p.18).

O termo “índio”, atualmente foi alterado para “indígena”, por ser mais apropriado para designar o indivíduo, o “originário, aquele que está ali antes dos outros” e valoriza a diversidade de cada povo. O termo indígena, no entanto, expressa certa identidade comum para os povos originários das Américas. No Brasil, no decorrer de cinco séculos, a partir do século XX, a experiência social dos povos indígenas se tornou bastante singular em função da discriminação étnica racial pelos estigmas de traiçoeiro, sujo, falante de línguas estranhas, costumes atrasados, “assimilados”, “remanescentes”, em processo de integração entre outros equívocos bastante presente até os dias atuais no modo ver esses povos pelo senso comum. Em face desse tipo de situação foram compelidos a negar suas identidades transportando para um plano clandestino suas referências culturais.

Para o historiador Edson Silva (2012) ao abordar sobre as conquistas sociais dos povos indígenas faz uma crítica importante para pensar o tema em sala de aula:

Se as mobilizações trouxeram nas últimas décadas considerável visibilidade para os povos indígenas como atores sociopolíticos em nosso país, exigindo novos olhares, pesquisas e reflexões, é preciso contestar o desconhecimento, os preconceitos, os equívocos e a desinformação generalizada sobre os indígenas, até mesmo entre os educadores. Várias expressões populares – como ‘programa de índio’, usada para referir situações desconfortáveis – ilustram muito bem como os preconceitos contra os indígenas são afirmados cotidianamente. E o mais grave: esse tipo de atitude independe do lugar social e político ocupado por quem expressa tais preconceitos (Silva, 2012, p. 218).

Se tornando urgente reverter esses olhares por meio do Ensino da História Indígena pautado pelo Parecer nº 14 de 2015. É mister e ter a discussão presente em sala de aula, na Educação Básica, sobre a temática da história e das culturas dos povos indígenas, seguindo as diretrizes do que definiu a Lei nº 11.645/2008, quando alterou a redação do art. 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 9.394/96 (em 2024 fez vinte e um anos da referida lei). Assim, a correta inclusão dessa temática em sala de aula recebeu particular tratamento no Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Indicação CNE/CEB nº 1/2011, proposta em 2011, em reunião ordinária da Câmara de Educação Básica (CEB), posteriormente cria o Parecer nº 14 no ano de 2015.

O período de surgimento do Parecer nº 14, em 2015, correspondeu ao final do governo Dilma (2016), desenvolveu-se, contudo, o Parecer 14 com as orientações do Conselho Nacional de Educação para “a correta inclusão da temática da história e da cultura dos povos indígenas na Educação Básica” (Brasil, 2015, p. 1). O parecer diz o que está na esteira da Constituição Federal de 1988; na LDB e todos os marcos normativos existentes que ampara o direito dos povos indígenas e para que a sociedade nacional tenha conhecimento acerca da contribuição dos indígenas na sociedade brasileira.

Assim, os pareceres do CNE, de modo geral, tratam de assuntos referentes às orientações educacionais para a realização de aulas e atividades pedagógicas. Nesse sentido, qual a finalidade de um parecer? O ‘Parecer’ é a manifestação especializada sobre determinado assunto. Em termos jurídicos é o entendimento emitido por um jurista ou entidade colegiada com autoridade em determinada matéria.

É um documento legal solicitado para o embasamento de uma decisão judicial ou conduta acerca de um fenômeno no contexto jurídico na sociedade. No caso específico, o parecer do CNE é um documento especializado, acerca das diretrizes operacionais quanto as diretrizes educacionais para implementação da Lei 11.645/2008.

Por esse instrumento definiu-se diretrizes orientadoras para o sistema de ensino que engloba: Ministério da Educação; Secretarias de Educação; Conselho de Educação; Universidades e Institutos Federais. No entanto, as instituições de ensino deveriam e devem realizar esforços para contemplar a questão do ensino da temática indígena nos programas curriculares. Ter conhecimento de quais são os encaminhamentos do Parecer nº 14/2015 contribuirá para que os professores, em sala de aula, no estudo da História e Culturas dos Povos Indígenas compreendam que é preciso reescrever uma nova história na qual os indígenas estão vivos, existem e resistem, pois, estão inseridos em uma dinâmica histórica e sociocultural em movimento.

No âmbito nacional, entretanto, o Ministério da Educação (MEC) formulou, em 2008, o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino da História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Mas, nesse momento histórico, logo após a publicação da Lei nº 11.645/2008, ainda não estavam claramente definidas no âmbito do CNE as diretrizes relacionadas como abordar de modo correto a temática dos povos indígenas, o seu tratamento já foi antevisto em diversas oportunidades, tanto do referido Plano, quanto nas diretrizes que motivaram a sua formulação (Brasil, 2015, p. 5).

Nesse sentido, os indígenas não são seres que estão congelados no passado, não são peças de museus. Contudo, é um importante momento para debater sobre quais são as melhores alternativas para implementação da Lei 11.645/2008 na Educação Básica, orientados pelo Parecer nº 14/2015, sobretudo, ressaltar a importância da formação histórica em sala de aula para o exercício pleno da cidadania e, assim, desconstruir ideias preconceituosas, equivocadas, folclóricas sobre os indígenas no Brasil.

Ao que diz respeito ao quantitativo das populações indígenas, que majoritariamente a sociedade brasileira desconhece, e a escola é um instrumento fundamental para desfazer tais invisibilidades, conforme os primeiros dados do Censo 2022 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com o apoio da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), apuraram que a população indígena do país chegou a 1.693.535, ou seja, 1,65 milhão de indígenas, isso representa 0,83% do total de habitantes do Brasil. Na contabilidade do IBGE, pouco mais da metade (51,2%) da população indígena está concentrada na Amazônia Legal³.

O histórico do Parecer nº14/2015 e suas diretrizes operacionais

Para compreendermos as diretrizes operacionais do parecer nº14/2015 temos que compreender qual é o objetivo da Lei nº 11.645/2008 quanto aos seus desdobramentos legais, para assim, conhecer como se concretiza, na prática, por meio das políticas educacionais e como chega às escolas como um dispositivo legal, técnico e pedagógico, para ser implementado no currículo escolar, fazendo com que haja tensionamento nas instituições educativas.

3 Indicadores do IBGE 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html> Acesso: 21 de ago. 2023.

Na perspectiva de pensar o ensino e implementação da temática indígena é necessário criticar o ensino universalizante e ocidental, para tensionar o modo que se enxerga ‘o outro’, ‘o diferente’, segundo Vera Maria Ferrão Candau, essa perspectiva

“[...] construída fundamentalmente a partir da matriz político-social e epistemológica da modernidade, prioriza o comum, o uniforme, o homogêneo, considerados como elementos constitutivos do universal. Nesta ótica, as diferenças são ignoradas ou consideradas um ‘problema’ a resolver” (Candau, 2011, p. 241).

No entanto, por experiência prática, enquanto professor do ensino básico compreendo que há um olhar de desaprovação no âmbito escolar quando se tenta colocar em ação o modo de pensar o diverso, nesse caso, pensar sobre as situações socioculturais da diversidade dos povos indígenas no território brasileiro. Em muitas das situações a diferença aparece como uma categoria para legitimar a desigualdade e não como uma categoria para afirmar a sua identidade e a sua cultura.

Na mesma linha de reflexão, portanto, se faz necessário questionar para se desconstruir as narrativas ocidentais que ainda fundamentam o imaginário latino-americano pelo viés da colonização, junto a isso, temos que compreender que a sociedade brasileira é formada por pessoas pertencentes a grupos Étnico Raciais distintos como etnias indígenas, ciganos, afro-brasileiros, quilombolas etc., e por isso são portadoras de culturas e histórias próprias, que se constituíram a partir da colonização (Soratto; Nascimento, 2020, p. 371).

Em face do contexto de necessidades de pensar questões de como desenvolver uma correta inclusão temática da história e da cultura dos povos indígenas na Educação Básica indígena surgiu as “Diretrizes operacionais para a implementação da história e das culturas dos povos indígenas na Educação Básica, em decorrência da Lei n. 11.645/2008”. (Brasil, 2015, p. 1).

Assim, na construção do Parecer nº 14/2015 a última recomposição da comissão foi realizada por meio da Portaria CNE/CP nº 5, de 2 de dezembro de 2014, com os seguintes membros: Rita Gomes do Nascimento (presidente), Nilma Lino Gomes (relatora); Arthur Roquete, Luiz Dourado, Luiz Roberto Alves e Malvina Tuttman (membros). Houve a participação do Conselho Nacional de Educação (CNE) nos diversos fóruns de educação nos quais muitos especialistas foram convidados para debater e apresentar proposições acerca do tema (Brasil, 2015, p. 1).

Entretanto, todo esse reconhecimento sobre a necessidade de se ter uma correta compreensão acerca da história e culturas dos povos indígenas só está sendo possível mediante a lei, pois, esse reconhecimento é fruto de mobilizações indígenas, com trabalhos em colaboração com os povos indígenas por parte de pesquisadores e instituições.

Nesse sentido,

A lei [11.645/2008] tem favorecido a compreensão de que é preciso construir representações sociais positivas que valorizem as diferentes origens culturais da população brasileira como um valor e, ao mesmo tempo, crie um ambiente escolar que permita a manifestação criativa e transformadora da diversidade como forma de superar situações de preconceito e discriminações étnico-raciais (Brasil, 2015, p. 2).

Nesse sentido, portanto, a correta inclusão da temática da história e da cultura dos povos indígenas na Educação Básica tem importantes repercussões pedagógicas, no aspecto da formação de professores como na produção de materiais didáticos e pedagógicos, estes por sua vez, devem atribuir os devidos valores à história e culturas dos povos indígenas para o efetivo conhecimento e reconhecimento da diversidade cultural e étnica da sociedade brasileira (Brasil, 2015, p. 2).

Acima de quaisquer avanços,

Percebe-se que ainda persistem muitas incompreensões em torno do que determina a Lei nº 11.645/2008 em seu componente curricular referente à história e culturas indígenas, quando, por exemplo, são desenvolvidas somente ações isoladas para a criação e manutenção das escolas indígenas ou para a formação de seus professores. Pode-se afirmar que, em determinados sistemas de ensino, por exemplo, há programas e iniciativas que, baseados na ideia geral de diversidade ou de respeito a ela, não apresentam ações específicas para o tratamento da temática indígena nas escolas. Em alguns casos, as ações realizadas nesse campo são feitas sem a devida orientação antropológica, linguística ou histórica, provocando a reprodução de estereótipos e preconceitos tradicionalmente utilizados contra os povos indígenas (Brasil, 2015, p. 6).

De modo geral, como já destacamos anteriormente, o Parecer nº 14/2015 tem o objetivo de apresentar diretrizes operacionais para a correta inclusão do ensino da temática indígena em detrimento de problemas relacionados à representação dos povos indígenas no imaginário social brasileiro, muitos deles alimentados nas próprias instituições de ensino. Dentre os equívocos mais comuns são:

Reificação da imagem do indígena como um ser do passado e em função do colonizador; • apresentação dos povos indígenas pela negação de traços culturais (sem escrita, sem governo, sem tecnologias); • omissão, redução e simplificação do papel indígena na história brasileira; • adoção de uma visão e noção de índio genérico, ignorando a diversidade que sempre existiu entre esses povos; • generalização de traços culturais de um povo para todos os povos indígenas; • simplificação, pelo uso da dicotomia entre índios puros, vivendo na Amazônia versus índios já contaminados pela civilização, onde a aculturação é um caminho sem volta; • prática recorrente em evidenciar apenas características pitorescas e folclóricas no trato da imagem dos povos indígenas; ocultação da existência real e concreta de povos indígenas particulares, na referência apenas aos “índios em geral” (Brasil, 2015, p. 6-7).

Portanto, diante desse cenário de imagens equivocadas e urgência de mudanças de paradigma no modo de perceber os povos indígenas no Brasil deve ser entendida por meio da nova redação dada ao art. 26-A da Lei nº 9.394/96 pela Lei nº 11.645/2008, alterando redação anteriormente inserida pela Lei nº 10.639/2003, no sentido de que nos estabelecimentos de Ensino Fundamental e de Ensino Médio, públicos e privados, tornar-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena.

Assim,

O § 1º do referido art. 26-A enfatiza que o conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política,

pertinentes à história do Brasil. O § 2º do mesmo artigo, por sua vez, buscando evitar uma interpretação reducionista do dispositivo definido no parágrafo anterior, definiu com clareza que os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras (Brasil, 2015, p. 7).

Nessa linha de considerações, tem que ficar evidente para toda sociedade e profissionais da Educação que as instituições de Educação Básica públicas e privadas devem incluir obrigatoriamente em suas propostas curriculares e em suas atividades acadêmico-científicas e culturais a incorporação da temática história e culturas indígenas, como também o da história e cultura afro-brasileira, em cumprimento da Lei nº 11.645/2008.

Sendo assim, o Parecer 14/2015 é um instrumento necessário e todos os professores precisam conhecer e se apropriar do seu conteúdo, porque normatiza e discute como se deve tratar a temática indígena em sala de aula. Ou seja, o parecer é um guia do porquê e do como deve ser tratado a temática indígena e as responsabilidades de quem deve colaborar para efetivação da Lei 11.645/2008.

Entretanto, deverá ser desenvolvido nos termos do Parecer 14, conteúdos, saberes, competências, atitudes e valores que permitam aos estudantes os seguintes termos:

1. Reconhecer que os povos indígenas no Brasil são muitos e variados, possuem organizações sociais próprias, falam diversas línguas, têm diferentes cosmologias e visões de mundo, bem como modos de fazer, de pensar e de representar diferenciados.
2. Reconhecer que os povos indígenas têm direitos originários sobre suas terras, porque estavam aqui antes mesmo da constituição do Estado brasileiro e que desenvolvem uma relação coletiva com seus territórios e os recursos neles existentes.
3. Reconhecer as principais características desses povos de modo positivo, focando na oralidade, divisão sexual do trabalho, subsistência, relações com a natureza, contextualizando especificidades culturais, ao invés do clássico modelo de pensar esses povos sempre pela negativa de traços culturais.
4. Reconhecer a contribuição indígena para a história, cultura, onomástica, objetos, literatura, artes, culinária brasileira, permitindo a compreensão do quanto a cultura brasileira deve aos povos originários e o quanto eles estão presentes no modo de vida dos brasileiros.
5. Reconhecer que os índios têm direito a manterem suas línguas, culturas, modos de ser e visões de mundo, de acordo com o disposto na Constituição Federal de 1988 e que cabe ao Estado brasileiro, protegê-los e respeitá-los.
6. Reconhecer a mudança de paradigma com a Constituição de 1988, que estabeleceu o respeito à diferença cultural porque compreendeu o país como pluriétnico, composto por diferentes tradições e origens.
7. Reconhecer o caráter dinâmico dos processos culturais e históricos que respondem pelas transformações por que passam os povos indígenas em contato com segmentos da sociedade nacional.
8. Reconhecer que os índios não estão se extinguindo, têm futuro como cidadãos deste país e que, portanto, precisam ser respeitados e terem o direito de continuarem sendo povos com tradições próprias (Brasil, 2015, p. 9).

Por isso é de fundamental importância que toda a sociedade brasileira se conscientize da importância de que há um aperfeiçoamento da educação nacional quando se exige que os sistemas de ensino estimulem e orientem os estabelecimentos de ensino sob sua jurisdição. Com isso possibilite:

1. Elaborar ou reformular, com a participação de toda a comunidade escolar, o seu projeto pedagógico e cultural, incorporando em seu currículo o ensino da história e da cultura dos povos indígenas, bem como dos demais grupos étnicos e raciais constituidores da sociedade brasileira, em uma abordagem multidisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar ao longo do ano letivo.
2. Estimular a realização de estudos sobre a história e culturas dos povos indígenas e dos demais grupos étnicos e raciais constituidores da sociedade brasileira, proporcionando condições para que os professores, gestores e demais funcionários participem de atividades de formação continuada promovidas na própria escola.
3. Estimular o trabalho colaborativo dos docentes, numa perspectiva interdisciplinar, para disseminação do tratamento adequado da temática dos povos indígenas no âmbito escolar.
4. Possibilitar encontros entre estudantes e representantes de povos indígenas que vivam no Município ou no Estado em que a escola se situa, com a finalidade de realizar atividades científico-culturais que promovam o tema da diversidade étnico-racial e cultural.
5. Criar espaços específicos nas bibliotecas e salas de leitura com material de referência sobre a temática dos povos indígenas, bem como dos demais grupos étnicos e raciais constituidores da sociedade brasileira, que sejam adequados à faixa etária e à região geográfica das crianças, incorporando tanto materiais escritos por especialistas quanto a produção de autoria indígena.
6. Diagnosticar e enfrentar, por meio de diferentes ações e procedimentos, os casos de racismo, preconceito, discriminação e intolerância existentes em suas dependências, procurando dar-lhes o devido encaminhamento na perspectiva do desenvolvimento de uma sociedade brasileira mais justa, solidária e igualitária (Brasil, 2015, p. 9).

Todo esse conjunto de situações acerca do ensino da temática indígena, nos permite compreender que nos últimos anos múltiplos grupos sociais conquistaram e ocuparam espaços sociopolíticos na sociedade brasileira. Assim, identidades foram afirmadas, diferentes expressões socioculturais passaram a ser reconhecidas e respeitadas o que vem possibilitando discussões, formulações e implementação de políticas públicas que respondam as demandas de direitos sociais específicos. Portanto, a Lei 11.645/2008, em sua determinação fez a inclusão da história e culturas afro-brasileiras e indígenas nos currículos escolares, desde que executada de modo correto, a inclusão possibilitará o respeito aos povos indígenas e o reconhecimento das sociodiversidades existentes no Brasil (Silva, 2020, p. 10).

Deve-se se compreender, tanto professores quanto equipe pedagógica, que a inclusão da temática da história e da cultura dos povos indígenas consiste em lançar um novo olhar acerca da pluralidade de experiências socioculturais dos indígenas no Brasil. Para alçar esse novo paradigma exige, em termos de metodologia de ensino, que a temática indígena seja trabalhada durante todo o período formativo do estudante, em diferentes disciplinas e com diferentes abordagens, de modo que seja sempre atualizada e plurais, evitando que o tema fique restrito a datas comemorativas e, assim, reforçando estereótipos, imagens equivocadas, preconceitos e entre outras formas de discriminação.

Considerações finais

Abordar a temática indígena em sala de aula tem sido um desafio, mesmo com a obrigatoriedade da Lei nº 11.645/2008 e o Parecer Nº 14/2015 do CNE, apesar dos avanços ainda permanecem algumas lacunas, no que tange a aplicação de práticas pedagógicas e propostas curriculares exitosas para romper com modelos de educação homogeneizadores e excludentes acerca dos povos indígenas. Tais equívocos perpassam a ausência de informações e formação continuada para o corpo docente. E muita das vezes parte da própria coordenação/instituição escolar onde há um olhar de desaprovação no âmbito escolar quando se tenta colocar em ação o modo de pensar o diverso, nesse caso, pensar sobre as situações socioculturais da diversidade dos povos indígenas no território brasileiro.

Ao refletir sobre essa problemática levantamos a seguintes questões: como superar a visão do senso comum quanto ao caráter “exótico”, da perda de identidades, preconceitos de longa data sobre os povos indígenas em sala de aula, e como podemos substituí-la por uma abordagem crítica? Essas e outras questões permeadas de desinformações, equívocos, ignorância generalizada são as fontes para a manutenção de preconceitos contra os povos indígenas, logo esses são grandes desafios para o Ensino da História Indígena.

Em paralelo com a Lei nº 11.645/2008 e como uma forma se tentar preencher as lacunas a criação do Parecer nº 14/2015 foi de suma importante como instrumento roteador para professores e coordenadores para a correta inclusão do ensino da temática indígena em detrimento de problemas relacionados à representação dos povos indígenas no imaginário social brasileiro, muitos deles alimentados nas próprias instituições de ensino. Porém, muito ainda tem que se ser feito.

Mesmo com a criação de ambos os instrumentos legais, ainda podemos observar a abordagem da temática da história e cultura indígena sendo negligenciada, seja na sua ausência, seja na forma como é abordada em sala de aula, professores que desconhecem ambas as leis, ou mesmo, despreparados para abordar tais temáticas, abordagens pejorativas e preconceituosas que acabam refletindo em discursos pejorativos e preconceituosos sobre os povos indígenas. Desta forma, ter conhecimento de quais são os encaminhamentos do Parecer nº 14/2015 contribuirá para que os professores, em sala de aula, no estudo da História e Culturas dos Povos Indígenas compreendam que é preciso reescrever uma nova história na qual os indígenas existem e resistem.

O ensino da História Indígena, portanto, não se restringe somente a um aspecto de reparação histórica, mas pretende desconstruir estereótipos e preconceitos enraizados, proporcionando uma compreensão mais ampla e contextualizada das contribuições dos povos indígenas para a formação da sociedade brasileira. A situação de invisibilidade e a marginalização das culturas indígenas nas narrativas históricas tradicionais contribuíram para reforçar visões eurocêntricas e monoculturais. Nesse sentido, a Lei 11.645/2008 atua como um instrumento fundamental para transformar as práticas pedagógicas, incentivando a reflexão crítica e o reconhecimento das pluralidades culturais e históricas que constituem o Brasil.

Como isso, nosso objetivo foi apresentar como o Parecer n.º 14 de 2014 do Conselho Nacional de Educação, homologado em 2015, é um desdobramento essencial dessa lei de 2008. O parecer oferece diretrizes para a implementação dos conteúdos relativos à história e à cultura afro-brasileira e indígena, norteando educadores e instituições quanto aos princípios e metodologias para uma abordagem que valorize a perspectiva e o protagonismo indígena. Ao ressaltar a importância de incluir a história indígena de maneira contínua e integrada aos conteúdos curriculares, o parecer contribui para que esses conhecimentos sejam incorporados de forma orgânica e não como temas periféricos ou pontuais no planejamento escolar.

Por fim, avaliamos como positivas os rumos que estão tendo o Ensino da História Indígena, assim, em 2024 a Lei nº 11.645/2008 completa 16 anos de sua criação, este artigo serve como uma reflexão sobre sua obrigatoriedade e aplicabilidade nos estabelecimentos de ensino básico, a importância de abordar a temática e história das culturas dos povos indígenas na educação básica, visto que, os povos indígenas já habitavam o território compreendido como Brasil antes da chegada dos europeus, e apesar de toda a trajetória histórica de etnocídio e genocídio, atualmente segundos dados preliminares do censo IBGE 2022, a população indígena do país chegou a 1.693.535, ou seja, 1,65 milhão de indígenas, representando 0,83% do total de habitantes do Brasil.

E a criação do Parecer nº 14/2015 como um instrumento necessário em que todos os professores e coordenação pedagógica precisam ter acesso e conhecimento e se apropriarem do seu conteúdo, sendo um importante guia ao normatizar e discutir como se deve abordar a temática indígena em sala de aula promovendo uma educação transformadora, que vai além do conteúdo programático e alcança a formação cidadã e o fortalecimento de valores democráticos. Reconhecer e ensinar a diversidade étnico-cultural do Brasil é um caminho para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, que valorize o respeito às diferenças e o direito à autodeterminação dos povos indígenas consagradas na Constituição Federal de 1988.

Referências

BRASIL. **Parecer CNE/CEB n. 14/2015.** Diretrizes operacionais para a implementação da história e das culturas dos povos indígenas na Educação Básica, em decorrência da Lei n. 11.645/2008. Brasília/DF, D.O.U. de 18 abr. 2016, Seção 1, p. 43.

BRASIL. **Lei n. 11.645, de 10 mar. 2008.** Inclui no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática História e cultura afro-brasileira e indígena. Diário Oficial da União, Brasília, 11 mar. 2008.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. Diferenças culturais, cotidiano escolar e práticas pedagógicas. **Currículo sem fronteiras**, v. 11, n. 2, 2011. p. 240-255.

OLIVEIRA, Jorge Eremites. A História dos povos indígenas no Brasil e História Indígena em Mato Grosso do Sul. (In) **Novas Histórias dos Povos Indígenas no Brasil:** territorialidades da escrita interdisciplinar indígena e não-indígena. (Org.) André de Almeida Rego, Juciene Ricarte Apolinário. Salvador-BA: Sagga, 2018.

SILVA, Edson Hely; SILVA, Maria da Penha da. **A temática indígena na sala de aula [recurso eletrônico]: reflexões para o ensino a partir da Lei 11.645/2008.** Organizadores: Edson Silva, Maria da Penha da Silva. – 3. ed. – Recife: Ed. UFPE, 2020. Disponível em: <https://editora.ufpe.br/books/catalog/book/62>. Acesso em: 21 ago. 2023.

SILVA, Edson. O ensino de História Indígena: possibilidades, exigências e desafios com base na Lei 11.645/2008. **Revista História Hoje**, v. 1, nº 2, p. 213-223 – 2012.

SORATTO, Marinês; NASCIMENTO, Adir Casaro. Implementação da Lei nº 11.645/2008: uma experiência na formação de professores. **Revista Teias**. V. 21, n. 63 outubro/dezembro 2020.

Povos indígenas: aculturados, “desaldeados”, extintos pelo genocídio e o etnocídio?

Edson Silva¹

Indígenas assimilados e aculturados?

A ideia de assimilação/aculturação para explicar as mudanças socioculturais surgiu por meio das reflexões de antropólogos norte-americanos nas primeiras décadas do século XX. No Brasil, a aculturação para pensar o lugar dos indígenas na História e na chamada formação do povo brasileiro foi defendida, ora de forma explícita em vários livros, textos e palestras, pelo conhecido antropólogo Darcy Ribeiro:

Por essas vias se plasmaram historicamente diversos modos rústicos de ser dos brasileiros, que permitem distingui-los, hoje, como sertanejos do nordeste, caboclos da Amazônia, crioulos do litoral, caipiras do Sudeste e Centro do país, gaúchos, das campanhas sulinas, além dos ítalo-brasileiros, teuto-brasileiros, nipobrasileiros etc. Todos eles muito mais marcados pelo que têm em comum como brasileiros, do que pelas diferenças devidas a adaptações regionais ou funcionais ou de miscigenação e aculturação que emprestam fisionomia própria a uma ou outra parcela da população (Ribeiro, 1995, p. 21).

Ora de forma ambígua, como escreveu no mesmo livro:

Já assinalamos que essa integração não corresponde a uma assimilação que se convertam em membros indiferenciados da etnia brasileira. Significa, tão-somente, a fixação de um *modus vivendi* precaríssimo através do qual transitam da condição de índios específicos, com raça e culturas peculiares, à de índios genéricos. Esses, *ainda que crescentemente mestiçados e aculturados*, permanecem sempre ‘indígenas’ na qualidade de alternos dos ‘brasileiros’, porque se veem e se sofrem como índios e assim também são vistos e tratados pela gente com que estão em contato (Ribeiro, 1995, p. 145, grifo nosso).

Ocorre que, além de apropriada pelo Estado, a ideia de aculturação como fim, desaparecimento, extinção dos indígenas nas regiões mais antigas da colonização portuguesa no Brasil, a exemplo do Nordeste, também foi apropriada nas pesquisas acadêmicas e no senso comum. O discurso sobre as “perdas culturais” dos povos indígenas em vias de extinção vem sendo argumentado para negação dos direitos indígenas, sobretudo aos territórios onde habitam e justificando até juridicamente as invasões nas terras dos antigos aldeamentos.

Após a publicação da Lei de Terras em 1850, intensificaram-se as invasões nas terras indígenas no Nordeste por senhores de engenho na zona do litoral e pelos fazendeiros no interior. Os “índios” foram chamados de “caboclos” e depois de muitas solicitações das câmaras municipais formadas por membros das oligarquias locais, alegando que os indígenas “estavam confundidos com a massa da população”, o Governo Imperial decretou oficialmente a extinção dos aldeamentos a partir de 1870. Com a medição,

¹ Professor Titular de História da UFPE. Doutor em História Social (UNICAMP). Leciona no Centro de Educação/Col. de Aplicação-UFPE. Docente no PROFHISTÓRIA/UFPE e no Programa de Pós-Graduação em História/UFRPE. E-mail: edsonsilva@capufpe.com

demarcação, foram destinados alguns lotes para poucos indígenas, a maior parte das terras seria vendida em leilões públicos, e foram legitimadas as posses dos tradicionais invasores (Silva, E., 2017a).

Após a extinção dos aldeamentos no Nordeste, muitos indivíduos e famílias indígenas se dispersaram pelas regiões vizinhas, migraram para os centros urbanos próximos, foram morar nas capitais ou, ainda, foram para a Zona da Mata em busca de trabalho na lavoura canavieira. Outras poucas famílias indígenas resistiram às pressões dos invasores nos antigos locais habitados, às vezes em lugares de difícil acesso. Por meio de relações com outros grupos marginalizados pelo sistema social vigente, negros e brancos empobrecidos, nos vínculos como casamentos e moradias em terras comuns, reelaboram a identidade étnica afirmada pelos atuais povos indígenas no Nordeste (Oliveira, 2004; Silva, 2004). Indígenas e negros coabitando as mesmas terras foram registrados desde o período colonial, como apontaram estudos sobre o Quilombo dos Palmares, na Serra da Barriga em Alagoas, onde pesquisas arqueológicas encontraram cerâmicas e pontas de flechas indígenas (Allen, 2000; Funari, 1996).

As relações entre indígenas e negros foram evidenciadas em vários estudos. Em Pernambuco, em outras situações ocorrem essas relações, a exemplo do Quilombo Indígena Tiririca dos Crioulos, formado por indígenas Pankará (Carnaubeira da Penha, PE) e negros, onde são dançados o Toré e a Gira, e são cultuados os Encantados indígenas: “Além do povo negro, nossa comunidade também traz em sua origem o povo indígena. Ao longo dos anos, nossos vizinhos Pankará da Serra do Arapuá foram se casando com negros e negras da Tiririca, por isso nos identificamos como um quilombo-indígena. (Sá; Serradela; Léo Neto, 2016, p. 8).

Na história do povo Pankararu, atualmente habitantes em Tacaratu, Petrolândia e Jatobá (Pernambuco), foi citada a presença negra, ex-escravizados, entre os “caboclos misturados” no Brejo dos Padres em Tacaratu, PE (Arruti, 1996). Entre os indígenas Truká habitantes na Ilha de Assunção, em Cabrobó, PE, são visíveis o fenótipo e o biótipo negro em razão das relações entre quilombolas e indígenas nas ilhas do Rio São Francisco (Batista, 1992). A presença negra em Cimbres na Serra do Ororubá e adjacências, região habitada pelos indígenas Xukuru do Ororubá, foi citada em vários registros históricos evidenciando as intensas relações, trocas e apropriações religiosas ocorridas entre indígenas e negros.

A mão de obra negra escravizada naquela região foi utilizada na pecuária. Em Pesqueira, na atualidade, existe a comunidade Quilombola Negros do Osso, onde uma pesquisa apontou, embora sem uma análise mais aprofundada da situação, a formação de famílias por casamento com indígena, em estreita vinculação e deslocamento, entre Cimbres e a comunidade quilombola (Arcanjo, 2008). Além disso, no Livro de Tombo da Paróquia de Cimbres encontram-se anotações de casamentos, batismos e relações de compadrio entre indígenas e negros.

Os indígenas Atikum, habitantes em um território entre os municípios de Carnaubeira da Penha e Salgueiro, também estabeleceram intensas relações com os negros habitantes em Conceição das Crioulas por meio de casamentos, trocas e apropriações religiosas; uma vez que os territórios onde habitam são vizinhos e na zona de fronteira ocorrem relações étnicas e socioculturais, embora em alguns momentos também com tensões, historicamente se confundiram. Os negros de Conceição das Crioulas e os indígenas Atikum: [...] sempre mantiveram estreitas relações; não só pela proximidade físico/geográfica

desses povos, mas também por possuírem uma história comum de dominação, a mesma luta pela sobrevivência e manutenção de suas culturas e, principalmente, pelos laços de parentesco que os unem. (Leite, 2016, p. 109).

Nas origens da comunidade quilombola Conceição das Crioulas, em Salgueiro, Sertão de Pernambuco, em relatos das memórias orais, Dona Isaura, citando vários nomes de mulheres, afirmou que eram conhecidos por “caboco”; e assim os habitantes locais “Migue Caboco, João Caboco, Agostinha Caboca, Ana Caboca, Antonha Caboca, Joaquina Caboca e Josefa Caboca” e familiares “tudo era caboco”. Na mesma perspectiva, Dona Firmiana Macionila (Ana Belo) relatou: “Nós aqui nem somos índios puros nem negro puro é braiado negro com índio, porque os pais da gente uns era negro e outros era índio, minha mãe era caboclinha, mãe era cabocla e o pai dela era negro, minha mãe nasceu aqui na Conceição”. (Souza, 2020, p. 186).

A referência ao “braiado”, expressão muito utilizada no semiárido pernambucano, corresponde a “misturado”; e a expressão “caboco” é uma corruptela da palavra “caboclo”, esta surgida nos primeiros tempos da colonização portuguesa no Brasil como referência aos indígenas missionados, “os caboclos de língua geral”, nas aldeias na Amazônia, no litoral e em diversas regiões do país. Também como se designavam ainda filhos/filhas de relação entre brancos e indígenas, significando uma categoria inferior, o “mestiço” na sociedade colonial. Obviamente, a designação estava vinculada à concepção da perda da cultura, da identidade e direitos como nativos embora a expressão fosse proibida pelo Alvará Régio de 1755, possivelmente porque evidenciava a “impureza de sangue” da nobreza colonial quando comparada com a metropolitana (Paiva, 2015),

impedindo, assim, o pleno acesso a títulos nobiliárquicos, honrarias e benefícios reais. A expressão “caboclo” foi retomada no contexto dos esbulhos das terras indígenas após meados do século XIX. Os estudos antropológicos atuais sobre etnicidade contribuem para compreensão da complexidade das relações étnicas, sobre as definições dos grupos étnicos e a comunhão étnica. Nessa perspectiva Max Weber pensou nos grupos étnicos como comunidades políticas, e não como constituídas necessariamente por laços de sangue:

Chamaremos de grupos ‘étnicos’ aqueles grupos humanos que, em virtude de semelhanças do *habitus* externo ou nos costumes, ou em ambos, ou em virtude de lembranças de colonização e migração, nutrem uma crença subjetiva na procedência comum, de tal modo que está se torna importante para a propagação de relações comunitárias, sendo indiferente se existe ou não uma comunidade de sangue efetiva (Weber, 1991, p. 270, grifo do autor).

No fim da década de 1960, as afirmações do antropólogo Fredrik Barth sobre os grupos étnicos e os processos sociais de construção da diferença, pensando nas identidades na perspectiva relacional, interacionista e processual, contribuíram decisivamente nas discussões sobre a identidade de indígenas, quilombolas e as fronteiras étnicas, em muito influenciando as reflexões históricas (Barth, 1997).

A categoria “índios misturados” vem sendo utilizada nas últimas décadas para estudar os indígenas no Nordeste, que, por muito tempo, não interessaram aos etnólogos no Brasil, existindo raras publicações e pesquisas sobre os nativos na Região Nordeste. Mesmo após o aumento dos debates sobre

os indígenas no Brasil, a temática indígena no Nordeste era pensada como uma “etnologia menor”, com poucos estudos. Permanecia a ideia das “perdas” ou inautenticidade da “cultura” de índios “mestiçados” ou chamados no senso comum e oficialmente como “remanescentes” e, ainda, “caboclos”. A situação mudou a partir da década de 1990, com a intensificação de pesquisas sobre os indígenas no Nordeste, pensados como sujeitos em relações socioculturais nas dinâmicas dos processos históricos vivenciados pelos indígenas na Região, na perspectiva de Antropologia Histórica com vários estudos divulgados e publicações de importantes coletâneas (Oliveira, 2004, 2011).

O genocídio e o etnocídio indígena?

A expressão “genocídio”, definida como a morte ou extermínio de um grupo humano específico em razão de pressupostos ideológicos, foi citada a primeira vez em 1944 pelo intelectual polonês de origens judaicas Raphael Lemkin. O filósofo, professor e reconhecido ativista dos Direitos Humanos, refugiado nos Estados Unidos, observava os horrores do nazismo com as perseguições às minorias, como negros, ciganos, homossexuais e a política antissemita. Por sua atuação, o conceito de genocídio foi incorporado nos julgamentos dos criminosos nazistas, na jurisprudência e no Direito Internacional; e em dezembro de 1948, a ONU aprovou a Convenção sobre a Prevenção e Punição dos Crimes de Genocídio (Ortiz, 2020). No Brasil, em 1956, o genocídio foi definido na legislação como prática criminosa. Em 1967, o Procurador Federal Jader Figueiredo, responsável pelo relatório com denúncias sobre a atuação dos funcionários do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), o conhecido “Relatório Figueiredo”, denominou como genocídio os massacres, torturas e maus-tratos contra os indígenas em todo o País.

Nos anos posteriores da Ditadura Civil-Militar no Brasil, ocorreram denúncias várias de violência contra povos indígenas com os considerados projetos desenvolvimentistas governamentais e privados, a exemplo da construção da Transamazônica e a atuação de empresas multinacionais de mineração na Região Norte, durante o período do chamado “milagre brasileiro”; conforme relatado por um antropólogo, designado em 1970 pelo Banco Mundial para avaliar os empreendimentos, em um livro que, em razão do contexto político da época, somente foi publicado em nosso país anos depois (Davis, 1978).

Desde então, o termo genocídio vem sendo utilizado para citar as violências vivenciadas pelos povos indígenas. Entretanto, o uso deliberado do termo genocídio, um conceito também político, se, por um lado, desconsidera os protagonismos indígenas apesar dos extremos processos históricos violentos da colonização, por outro, corre-se o risco da ênfase no extermínio total dos povos indígenas negando sua (des)continuidade na História (Moreira, 2020). Portanto, sendo necessário o uso cuidadoso da expressão genocídio, assim como o termo etnocídio, ao referir-se às violências contra os índios, para não contribuir com a ideia do desaparecimento dos povos indígenas.

Mesmo com muitos questionamentos, as expressões “índio” ou ainda “indígena”, por remeterem a equívocos históricos e, também, a generalizações, vêm sendo usadas por esses próprios atores para se definirem como indivíduo, coletividade e agente sociopolítico, como escreveu Gersem dos Santos Luciano, indígena Baniwa:

Com o surgimento do movimento indígena organizado a partir da década de 1970, os povos indígenas do Brasil chegaram à conclusão de que era importante manter, aceitar e promover a denominação genérica de índio ou indígena, como uma identidade que une, articula, visibiliza e fortalece todos os povos originários do atual território brasileiro e, principalmente, para demarcar a fronteira étnica e identitária entre eles, enquanto habitantes nativos e originários dessas terras, e aqueles com procedência de outros continentes, como os europeus, os africanos e os asiáticos. A partir disso, o sentido pejorativo de índio foi sendo mudado para outro positivo de identidade multiétnica de todos os povos nativos do continente. De pejorativo passou a uma marca identitária capaz de unir povos historicamente distintos e rivais na luta por direitos e interesses comuns (Luciano, 2006, p. 30-31).

Para esse reconhecido intelectual e ativista indígena, com muitos textos e livros publicados, uma intensa atuação nas discussões sobre Educação Escolar Indígena, Doutor em Antropologia e atualmente professor na Universidade de Brasília (UnB), “índio” ou “indígena” são nomeações que, dependendo de quem usa e o sentido da utilização, possuem um importante significado sociopolítico, expressando socio-diversidades, que reivindicam reconhecimento de direitos específicos (Silva, 2017b).

Indígenas “desaldeados”?

Outra questão diz respeito aos espaços habitados pelos povos indígenas se nomeados como aldeias. É importante saber que em geral as aldeias fazem parte de um território, o qual é composto de muitas aldeias; ou seja, na maioria das vezes, a aldeia é uma unidade no território bem maior. Ainda nesse sentido, observar as diferenças entre o território habitado, a terra indígena demarcada como um espaço geográfico concreto, distinguindo-o da territorialização definida como um “processo de reorganização social”, em que uma das implicações é “a criação de uma nova unidade sociocultural mediante o estabelecimento de uma identidade étnica diferenciadora”, também “a constituição de mecanismos políticos especializados; a redefinição do controle social sobre os recursos ambientais; a reelaboração da cultura e da relação com o passado” (Oliveira, 2004, p. 22).

Qual o sentido da denominação “índio desaldeado”? O Censo 2010 do IBGE constatou partes consideráveis da população indígena habitando as capitais afora, em cidades de médio e pequeno porte vizinhas às aldeias/territórios indígenas. Dessa forma questionando uma das concepções mais arraigadas ao pensarmos sobre os indígenas no Brasil: as intrínsecas relações com a floresta, o campo, o mundo rural onde está localizada a maioria das aldeias/territórios indígenas. Em 2010, a estimativa oficial contabilizou que 36% dos índios no país estavam urbanizados, não significando necessariamente os indígenas habitando nas cidades, mas muitas delas avançam sobre os territórios indígenas (IBGE, 2010).

Historicamente, os deslocamentos dos indígenas para as cidades ocorrem por migração forçada em razão de conflitos, perseguições e violenta expulsão de suas terras e pela busca de melhores condições de vida, tendo em vista, por exemplo, as condições ambientais como é o caso da Região Nordeste, com períodos de longa estiagem ou secas prolongadas, provocando o êxodo de moradores no campo para os centros urbanos. O citado Censo, quando introduziu questões referentes ao pertencimento étnico, qualificou a pesquisa em relação aos indígenas no Brasil à língua falada e ao domicílio.

Os resultados censitários caracterizaram três situações sobre os indígenas no Nordeste: a primeira correspondendo às populações habitando em terras indígenas; a segunda, referente aos índios vivendo nas capitais, nos grandes centros, em áreas urbanas próximas às aldeias/territórios indígenas, mantendo constantes laços sociais e afetivos com estes; e a terceira, às “pessoas que se autodeclararam indígenas, mas cuja sociabilidade não está primordialmente dirigida para a aldeia, nem para a cidade” (Oliveira, 2011, p. 679).

O Censo IBGE/2010 também contabilizou que – dentre as 60.995 pessoas autodeclaradas ou se considerando indígenas em Pernambuco – 13.414 habitavam “fora de terras indígenas”, sendo 3.665 no Recife e na Região Metropolitana (IBGE, 2010). Os números citados, além de questionarem visões corriqueiras sobre os lugares de habitação dos indígenas, evidenciaram um “incômodo” para as autoridades governamentais: como lidar e atender às reivindicações desses indígenas residentes nos ambientes urbanos? Para o poder público, a primeira questão trata-se de atribuir uma classificação para esses indígenas: “índios na cidade”, “índios urbanos” ou “índios desaldeados” (Nunes, 2010), sendo a categoria “desaldeados” considerada uma expressão pejorativa, discriminatória e, por essa razão, bastante criticada pelos indígenas.

A presença dos indígenas no universo urbano, por um lado, denuncia a falência das políticas indigenistas governamentais em não demarcar as terras indígenas, o que em muito mitigaria os deslocamentos para as cidades; por outro lado, vem constituindo-se em um desafio para os estudos e as pesquisas sobre a temática indígena, exigindo um esforço teórico na busca da compreensão sobre os indígenas que se reinventam em um novo ambiente. Favorecendo reflexões, por exemplo, no âmbito da Educação, atendendo às exigências da Lei n.º 11.645/2008 e Parecer CNE 14/2015, para subsidiar políticas públicas atendendo às reivindicações indígenas e contribuindo na superação de desinformações, estereótipos e preconceitos contra os índios (Silva, 2019).

Os povos indígenas em Pernambuco e no Nordeste considerados extintos desde fins do século XIX, a partir das primeiras décadas do século XX, pressionaram as autoridades para serem reconhecidos oficialmente povos étnicos diferenciados. Nas narrativas das memórias orais e em registros documentais sobre esses povos, encontramos relatos de viagem ao Rio de Janeiro, onde estava a sede do SPI, e a partir de 1967, à sede da Fundação Nacional do Índio (Funai) em Brasília, DF, para reivindicarem o direito à instalação de um Posto do órgão indigenista nas terras habitadas, o que significava o fortalecimento das mobilizações pelo reconhecimento estatal e a reconquista das terras tradicionais nos anos seguintes.

Os estudos históricos e antropológicos recentes buscam compreender como os diversos povos indígenas, em diferentes contextos e situações sócio-históricas, elaboraram diferentes estratégias para afirmação de direitos nos mais de cinco séculos de colonização. Nesse sentido, foi ampliada a ideia do próprio conceito de resistência, até então vigente, como confrontos e conflitos bélicos, guerras com fins trágicos e a morte de milhares de indígenas, para uma concepção mais ampla de relações diferenciadas em contextos de dominação e violências socioculturais: as muitas formas de resistência no cotidiano, por meio de gestos, práticas, atitudes rompendo uma suposta totalidade, a hegemonia da dominação colonial (Silva, 2020a).

Os indígenas invisibilizados nos centros urbanos, a maioria habitando as periferias, os mesmos, ou os filhos/as, sobrinhos/as e netos/as são também estudantes, principalmente nas escolas públicas.

Invisíveis, ou mesmo inexistentes, torna-se impossível reivindicar políticas públicas que atendam suas necessidades específicas. Mesmo quando elas estão respaldadas por lei, como o caso da lei 11.645/08, não são entendidas como importantes e urgentes. Preocupados com temas “universais”, dando excessiva ênfase para a formação para o trabalho e direcionando seus alunos para um único caminho, os professores por vezes colocam a construção da cidadania, das identidades, o respeito à diferença como temas secundários, ignorando completamente a diversidade presente nas salas de aula, suas demandas e seus conhecimentos (Silveira, 2016, p. 74).

Pensar o ensino da temática indígena significa defrontar-se cotidianamente com essas e outras questões citadas. E indagar quais são mesmo as contribuições do ensino para superá-las, e qual o nosso papel enquanto docentes, inseridos/as no contexto sociopolítico de discussões sobre os direitos dos povos indígenas.

A temática indígena no ensino: “uma questão de direito!”

As sociodiversidades indígenas não são contempladas no ensino, como apontou Rita Potiguara, indígena e reconhecida pesquisadora na área da Educação:

Vencer os preconceitos comumente correntes de visões estereotipadas que projetam os povos indígenas em um passado remoto nos confins de florestas intocadas, atentando para a complexidade e diversidade de situações vivenciadas por estes povos no pretérito e/ou no presente, são alguns dos resultados esperados com a implementação da lei. No entanto, nos currículos dos cursos de formação de professores, no conjunto dos materiais didáticos e no cotidiano escolar da maioria das instituições de ensino da Educação Básica, o que se percebe, em termos práticos, é a inobservância do que preceitua a lei (Nascimento, 2021, p. 14).

Após 16 anos de publicação vem ocorrendo muitos entraves para efetivação da Lei nº 11.645 promulgada em 2008. A exemplo das equivocadas e comumente observadas interpretações sobre a legislação realizadas por pessoas em órgãos públicos na área de Educação. Como também os equívocos em documentos administrativos nas referências sobre os significados e diferenças dos termos Educação Indígena, Educação Escolar Indígena e acerca do ensino da temática indígena. São equívocos e confusões contribuindo para a continuidade dos desconhecimentos, desinformações, preconceitos e generalizações sobre os povos indígenas. A Lei aprovada trata do ensino da temática indígena na Educação Básica nas escolas não indígenas. Embora, alguns e algumas agentes educacionais interpretem equivocadamente que também seja destinada às escolas situadas nos territórios indígenas.

O racismo institucional também é um dos grandes entraves para a implementação da citada legislação, que possibilita o reconhecimento das sociodiversidades. Sendo essa forma de racismo intimamente vinculada às convicções ideológicas, concepções excludentes e principalmente racistas, manifestado em ações de agentes atuando em diferentes níveis na Educação. Ocorrendo quase sempre como um descompromisso intencional, mas de forma sutil, silencioso e, portanto, às vezes tornando-se difícil de ser

identificado e enfrentado. Esse tipo de racismo é comumente expresso nas regiões mais antigas de colonização portuguesa ou onde ocorrem conflitos latentes provocados pelas invasões das terras indígenas.

A exemplo do Nordeste onde existem os chamados “índios misturados”, sendo facilmente constataível que, no âmbito da educação formal, a identidade indígena quando não é veementemente negada ou sempre questionada, torna-se motivo de chacota. Tendo sempre como horizonte comparativo o fenótipo de indígenas habitantes na região amazônica ou no Xingu, portadores de uma suposta cultura pura e imutável e por isso vistos como “índios verdadeiros” em oposição aos chamados “índios aculturados” (Silva, 2019).

Outro entrave provocando à negação das sociodiversidades, decorre dos desconhecimentos sobre a legislação. Em 2006 o MEC publicou as “Orientações e Ações para a Educação das Relações Étnico-Raciais como subsídio para implementação da Lei nº 10.639/2003”, sem dúvidas uma grande conquista das mobilizações do Movimento Negro. E nesse sentido, foram destinados consideráveis aportes de recursos para publicações, realização de eventos, a formação de professores/as e projetos nas execuções de ações para superação da discriminação étnico-racial, contudo de forma majoritária o “étnico-racial” objetivamente contemplou em muito a temática negra. Enquanto, a temática indígena, após a aprovação da Lei nº 11.645/2008 visivelmente teve menos investimentos, com poucas publicações localizadas e desconhecidas porque não foram divulgadas nem distribuídas nas diferentes regiões do país.

Nos estados e municípios foram poucos os investimentos na formação continuada docente sobre a temática indígena. Essa ausência de recursos destinados à formação contribui para o não reconhecimento das sociodiversidades. Em algumas situações o Ministério Público visita as escolas para averiguar se a Lei nº 11.645/2008 está sendo cumprida, situação expressando uma grande contradição: como o/a professor/a cumprirá a determinação legal se não teve a formação específica? Como lecionar conteúdos exigidos pela legislação, mas de uma forma em geral desconhecidos nas práticas docentes? Como lecionar sobre a história e culturas dos povos indígenas, a partir de uma visão crítica, superando imagens e discursos românticos, exóticos e folclorizados sobre os povos indígenas, para além do dia 19 de abril, o Dia do Índio? E dessa forma abordar a temática indígena em sala de aula, contribuindo para superar desinformações, equívocos e preconceitos?

A formação específica nos cursos de licenciaturas, afora a área de Ciências Humanas e Sociais, também avançou muito pouco. Com iniciativas, na maioria das vezes, e mais especificamente nos cursos de História nas instituições públicas e menos nas privadas. Mesmo na área de História nas universidades públicas e Institutos Federais de Educação/IFs, foram realizados escassos concursos para o ensino da temática indígena. Na ausência de um componente curricular específico para tratar do assunto, no geral é instituída a ideia equivocada da abordagem “transversal” do conteúdo, onde um/a docente supostamente discutiria sobre “os índios” em meio a outros temas amplos sobre a História do Brasil.

E ainda com uma lamentável e considerável lacuna nos cursos de Pedagogia na formação docente para lecionar nos anos iniciais do Ensino Fundamental, onde o professorado no geral reproduz antigas práticas: docentes enfeitam as crianças, pintam seus rostos e confeccionam cocares de cartolina. As crianças são vestidas com saiotas de papel (geralmente verdes) e não faltam os sons vocais e cenários

com ocas e florestas! Afirmando que estão imitando “os índios”, buscando homenageá-los! Entretanto, essas supostas homenagens se referem à qual “índio”? As supostas imitações correspondem às atuais situações dos povos indígenas no Brasil? Contemplam as sociodiversidades indígenas existentes no país? Como essas imagens ficarão gravadas na memória dos(as) estudantes desde tão cedo? Quais serão suas atitudes quando se depararem com os indígenas? Quais as implicações dessas desinformações para o (re)conhecimento das sociodiversidades indígenas em nosso país, sobretudo, nas regiões mais antigas da colonização portuguesa, a exemplo do Nordeste? (Silva, 2021).

A escola é uma das instituições responsáveis pela veiculação de muitas ideias, imagens e informações equivocadas a respeito dos indígenas no Brasil. O que muitas vezes é apresentado na Educação Infantil está associado basicamente às imagens do que é também, geralmente, veiculado pela mídia: um “índio” genérico, ou seja, sem vínculos a um povo indígena específico. Ou, ainda, com o fenótipo de indivíduos habitantes na região amazônica e no Xingu. Com cabelos lisos, muitas pinturas corporais e adereços de penas, nus, moradores das florestas, com culturas exóticas etc. Também os diversos grupos étnicos são chamados de “tribos” e assim pensados como primitivos, atrasados. Ou ainda “os índios” imortalizados pela literatura romântica do Século XIX, como nos livros de José de Alencar, onde são apresentados “índios” belos e ingênuos, ou valentes guerreiros, ameaçadores canibais, ou seja, bárbaros, bons selvagens ou heróis (Silva; Silva, 2016).

Outro entrave sério para o não reconhecimento das sociodiversidades indígenas, no percurso dos 16 anos após a aprovação da Lei nº 11.645/2008, é a inexistência de subsídios específicos sobre a temática indígena em acervos nos centros de ensino e ainda mais nas bibliotecas das escolas da Educação Básica. Tornando difícil, e em algumas situações até impossível, o acesso às informações críticas e coerentes sobre os povos indígenas atuais. Esta é uma situação constatada também nas bibliotecas das universidades, IFs e centros de formação de professores/as com os diversos cursos de licenciatura. Como afirmado acima, foram publicados livros importantes sobre a temática indígena com recursos públicos, ou por reconhecidos/as pesquisadores/as em editoras comerciais, todavia essas publicações circularam pouco e dessa forma com acesso restrito ao professorado em geral.

Vários livros didáticos de História destinados à Educação Básica publicados após a aprovação da Lei nº 11.645/2008, anunciavam nas capas a adequação à legislação. Contudo, observando cuidadosamente os conteúdos, constata-se a continuidade das discussões sobre os “índios” apenas em relação à colonização, especificamente ao “Descobrimento do Brasil”. Ou seja, os subsídios apresentaram uma informação falsa, pois não mudaram a abordagem sobre os povos indígenas, que permaneceram desconsiderados como participantes nos processos ocorridos ao longo da História do Brasil (Lamas; Vicente; Mayrink, 2016).

Consideramos este um entrave muito grave para a efetivação do ensino sobre a história e as culturas indígenas em nosso país, para o reconhecimento das sociodiversidades, quando é de conhecimento amplo o lugar e a importância do livro didático no uso em sala de aula, para docentes e discentes, onde, em grande parte, é o subsídio de mais fácil acesso para ambos. Entretanto, trata-se de um subsídio continuamente responsável pelos equívocos e desinformações sobre os povos indígenas no Brasil (Bring-

mann, 2021). Superando as lacunas, omissões e equívocos, como afirmou Rita Potiguar “o ensino da história e cultura indígenas: uma questão de direito”!

Os resultados do Censo IBGE/2022 apontaram a população indígena superior a 1,6 milhão de nativos (Simoni; Guimarães; Santos, 2024). Mais que dobrando o quantitativo, pois em 2010 foram contabilizados aproximadamente 900 mil indivíduos. E em 2022 a metade da população indígena no país com menos de 25 anos. São aguardadas as informações mais específicas da última pesquisa censitária. Todavia, se em 2010 foi citado 38% dos indígenas habitando em contextos urbanos, por deslocamentos em muito provocados pelas difíceis condições de vida nos territórios originários (Rosa, 2023), em 2022 informada a considerável faixa etária da população jovem indígena, com o contexto sociopolítico agravado em anos passados recentes, diante até estimuladas invasões das terras indígenas. É inevitável perguntar qual o percentual atual de migrações indígenas para os centros urbanos, as demandas de políticas públicas, os impactos socioculturais os desafios para as pesquisas estudos sobre os povos indígenas.

Referências

ALLEN, Scott Joseph. Identidades em jogo: negros, índios e a arqueologia da Serra da Barriga. In: ALMEIDA, Luiz Sávio de; GALINDO, Marcos; ELIAS, Juliana Lopes (orgs.). **Índios do Nordeste: temas e problemas** 2. Maceió: Edufal, 2000. p. 245-275.

ARCANJO, Juscélio A. **Terras de preto em Pernambuco: Negros do Osso**. Etnogênese quilombola. 2008. 155 f. Orientadora: Maria Rosário Gonçalves de Carvalho. Dissertação (Mestrado em Estudos Étnicos e Africanos) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

ARRUTI, José Maurício P. A. **O reencantamento do mundo: trama histórica e arranjos territoriais Pankararu**. 1996. 219 f. Orientador: João Pacheco de Oliveira Filho. Rio de Janeiro: Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996.

BRASIL. Diretrizes Operacionais para a implementação da história e das culturas dos povos indígenas na Educação Básica, em decorrência da Lei nº 11.645/2008. **Parecer CNE/CEB nº 14/2015**. Brasília/DF, D.O.U. de 18/4/2016, Seção 1, p. 43.

BRASIL. **Lei n. 11.645/2008**, de 10 de março de 2008. Sobre a obrigatoriedade do ensino da temática “História e Cultura Afro-brasileira e Indígena” na Educação Básica. D.O.U, Brasília/DF, 11 mar. 2008.

BARTH, Fredrik. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: POUTIGNAT, Philippe; STREIFFENART, Jocelyne (orgs.). **Teorias da etnicidade**. São Paulo: Unesp, 1997. p. 185-227.

BATISTA, Mércia R. R. **De caboclos da Assunção a índios Truká: estudo sobre a emergência da identidade étnica Truká**. 1992. 229 p. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.

BRASIL. Diretrizes Operacionais para a implementação da história e das culturas dos povos indígenas na Educação Básica, em decorrência da Lei nº 11.645/2008. **Parecer CNE/CEB nº 14/2015**. Brasília/DF, D.O.U. de 18/4/2016, Seção 1, p. 43.

BRASIL. **Lei n. 11.645/2008**, de 10 de março de 2008. Sobre a obrigatoriedade do ensino da temática “História e Cultura Afro-brasileira e Indígena” na Educação Básica. D.O.U, Brasília/DF, 11 mar. 2008.

BRINGMANN, Sandor. Ensino história indígena em livros didáticos: problematizações a partir de uma coletânea distribuída na rede municipal de ensino de Florianópolis, SC. **Tellus**, v. 1, p. 53-82, 2021.

DAVIS, Shelton H. **Vítimas do milagre**: o desenvolvimento e os índios do Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

FUNARI, Pedro Paulo de Abreu. A arqueologia de Palmares: sua contribuição para o conhecimento da história da cultura afro-americana. In: REIS, João José; GOMES, Flávio dos Santos. *Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil*. São Paulo: **Cia. das Letras**, 1996. p. 26-51.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/resultados>. Acesso em: 16 dez. 2020.

LAMAS, Fernando Gaudereto; VICENTE, Gabriel Braga; MAYRINK, Natasha. Os indígenas nos livros didáticos: uma abordagem crítica. **Revista Cadernos de Estudos e Pesquisa na Educação Básica**, Recife, v. 2, n. 1, p. 124-139, 2016.

LEITE, Maria Jorge dos Santos. Quilombolas e indígenas: intercruzamentos, identidades e conflitos no sertão de Pernambuco. **Cadernos de História**, Belo Horizonte, v. 17, n. 26, p. 102-113, 1.º sem. 2016.

LUCIANO, Gersem dos Santos. **O índio brasileiro**: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: MEC/Secad/; Rio de Janeiro: Museu Nacional/UFRJ, 2006.

MOREIRA, Vânia M. Losada. Kruk, Kuruk, Kuruca: genocídio e tráfico de crianças no Brasil imperial. **História Unisinos**, São Leopoldo, v. 24 n. 3, p. 390-404, set./dez. 2020.

NASCIMENTO, Rita Gomes do. Ensino da história e cultura indígenas: uma questão de direito. In: SILVA, Edson; SILVA, Maria da P. da (orgs.). **Ensino da temática indígena e educação para as relações étnico-raciais**. Maceió, AL: Olyver, 2021, p. 13-31.

NUNES, Eduardo Soares. Aldeias urbanas ou cidades indígenas? Reflexões sobre índios e cidades. **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 9-30, jan./jun. 2010.

OLIVEIRA, João Pacheco de (org.). **A viagem de volta**: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena. 2. ed. Rio de Janeiro: Contracapa, 2004.

OLIVEIRA, João Pacheco de (org.). **A presença indígena no Nordeste**: processos de territorialização, modos de reconhecimento e regimes de memória. Rio de Janeiro: Contracapa, 2011.

ORTIZ, Rosalvo Ivarra. **O genocídio na ótica do jurista polonês Raphael Lemkin**: (re)visão histórica e contemporânea. Empório do Direito, 2020. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/o-genocidio-na-otica-do-jurista-polones-raphael-lemkin-re-visao-historica-e-contemporanea>. Acesso em: 15 dez. 2020.

PAIVA, Eduardo F. **Dar nome ao novo**: uma história lexical da IberoAmérica entre os séculos XVI e XVIII: as dinâmicas de mestiçagens e o mundo do trabalho. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROSA, Marlise; REIS, Rodrigo. Povos indígenas em contextos urbanos na América Latina: algumas considerações a partir da realidade brasileira. **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 1-39, jan./abr. 2023.

SÁ, Aleckssandra A. dos S.; SERRADELA, Larissa I.; LÉO NETO, Nivaldo A. (Coord.). **Tiririca dos crioulos**: um quilombo-indígena. Carnaubeira da Penha-PE: Associação dos Remanescentes do Quilombo Tiririca, 2016. Disponível: http://afro.culturadigital.br/wp-content/uploads/2016/07/Tiririca_dos_crioulos_um_quilombo_indi%CC%81gena-1.pdf. Acesso em: 18 set. 2020.

SILVA, Edson. Povos indígenas e educação para as relações étnico-raciais. In: SILVA, Ana Cláudia Rodrigues da; REIS, Maria da Conceição dos (orgs.). **As práticas educativas da formação e ação do grupos étnico-raciais**. Recife: Editora da UFPE, 2021, p. 54-64.

SILVA, Edson. Índios: pensando o ensino e questionando as práticas pedagógicas. **Instrumento, Revista em Estudo e Pesquisa em Educação**, v. 21 n. 2, p. 168-186, 2019.

SILVA, Edson. Povos indígenas no Nordeste: mobilizações sociopolíticas, afirmações étnicas e conquistas de direitos. **Crítica e Sociedade**, v. 7, n.1, p. 147-172, 2017a.

SILVA, Edson. Os índios na História e o ensino de História: avanços e desafios. **História, Histórias**, v. 5, n. 9, p. 40-56, 2017b.

SILVA, Edson; SILVA, M. P. (orgs.). **A temática indígena na sala de aula**: reflexões para o ensino a partir da Lei 11.645/2008. 2. ed. Recife/PE: EDUFPE, 2016.

SILVA, Edson. “Os caboclos” que são índios: História e resistência indígena no Nordeste. **Portal do São Francisco, Revista do Centro de Ensino Superior do Vale do São Francisco**, Belém de São Francisco, ano III, n. 3, p. 127-137, 2004

SILVEIRA, Thais Elisa Silva. **Identidades (in)visíveis**: indígenas em contexto urbano e o ensino de história na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016. 132f. Dissertação (Mestrado Profissional em Rede Nacional PROFHISTÓRIA). Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Faculdade de Formação de Professores).

SIMONI, Alessandra Traldi; GUIMARÃES, Bruno Nogueira; SANTOS, Ricardo Ventura. “Nunca mais o Brasil sem nós”: povos indígenas no Censo Demográfico 2022. **Cad. Saúde Pública** 40 (4) 17, 2024.

SOUZA, Maria Aparecida de Oliveira.—**“Negras nós somos, só não temo o pé no torno”**: a identidade negra e de gênero em Conceição das Crioulas, Contendas/Tamboril e Santana-PE. Maceió: Olyver, 2020.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora UnB, 1991.



PARTE III

TERRITÓRIOS

Reflexões sobre as políticas ambientais nos governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro

Phillipe Farias Ferreira¹

Cynthia Mara Miranda²

Introdução

Os modelos de políticas ambientais no Brasil apresentaram avanços e retrocessos ao longo dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, refletindo diferentes abordagens e prioridades em relação à proteção ambiental.

Durante as duas primeiras gestões do governo Lula (2003-2010), houve um foco na criação de uma iniciativa destinada a financiar projetos que promovessem a conservação da floresta e o desenvolvimento sustentável na Amazônia, o *Fundo Amazônia (FA)*, criado em 2008. Embora desempenhe um papel importante na proteção ambiental, o FA não é considerado uma política estrutural, pois é mais um mecanismo de financiamento específico do que uma política abrangente que molde as estruturas sociais e econômicas do país, que visa financiar projetos de conservação e desenvolvimento sustentável na Amazônia, além da promoção de iniciativas intersetoriais.

Sob Dilma Rousseff (2011-2016), as questões ambientais continuaram a ganhar destaque, mas enfrentaram desafios com a pressão por desenvolvimento econômico e a implementação do novo Código Florestal, que gerou controvérsias sobre a proteção das áreas de vegetação nativa, especialmente sobre regularização das áreas desmatadas. No governo de Michel Temer (2016-2018), observou-se uma redução nas iniciativas de conservação e uma maior flexibilização das normas ambientais, possibilitando o aumento do desmatamento e a degradação ambiental. Por fim, o governo Jair Bolsonaro (2019-2022) adotou uma postura crítica em relação à regulamentação ambiental, priorizando a exploração econômica desconsiderando a sustentabilidade, resultando em um aumento nas taxas de desmatamento e na desarticulação de órgãos de fiscalização. Essa evolução nos modelos de governança ambiental reflete as tensões entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade, destacando a complexidade e a dinâmica das políticas ambientais no Brasil contemporâneo.

A partir de 2008, com a criação do Fundo Amazônia (FA), o Brasil avançou em direção a captação de doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal.

A criação do FA foi uma resposta às crescentes preocupações sobre o desmatamento e a degradação ambiental. Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente (2009), o fundo permite que recursos

¹ Economista, doutorando em Ciências Ambientais pela Universidade Federal do Tocantins (UFT) e Prof.da Universidade Estadual do Tocantins(UNITINS). phillipe.ferreira@uft.edu.br

² Cientista Social, doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB) e Profa. Associada da Universidade Federal do Tocantins (UFT)). Bolsista em produtividade do CNPq (Nível 2) e Líder de Grupo: Comunicação, Direitos e Igualdade (CODiG/CNPq). cynthiamara@uft.edu.br

sejam direcionados para iniciativas que promovam a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE), fortalecendo a proteção da floresta. Entretanto, o Fundo Amazônia também enfrenta desafios, como a necessidade de garantir a continuidade dos investimentos e a eficácia dos projetos aprovados.

Alves de Oliveira (2021) aponta que, apesar dos avanços, a eficácia do fundo depende da manutenção de um ambiente político favorável e da superação de pressões econômicas que buscam priorizar a exploração em detrimento da conservação. A partir de 2020, mudanças nas políticas governamentais e a revisão, por parte do Governo Federal Brasileiro, de diretrizes do fundo levaram a suspensão de algumas contribuições internacionais ao fundo, levantando preocupações sobre o futuro das iniciativas de conservação na Amazônia.

O presente capítulo realiza um levantamento preliminar sobre algumas características da governança ambiental durante os governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro o que corresponde a um recorte temporal de vinte anos. O objetivo é destacar algumas políticas ambientais e identificar as principais iniciativas e mudanças de enfoque em relação à conservação e desenvolvimento sustentável. A estratégia metodológica adotada para o desenvolvimento do estudo foi a pesquisa qualitativa por meio da revisão bibliográfica. A revisão bibliográfica foi efetuada a partir de artigos, livros e relatórios que foram coletados nos mecanismos de busca do *Google*, *Google Scholar*, *Google Books*, *Research Gate* e Periódicos Capes.

Para desenvolver a proposta, inicialmente buscamos fazer uma breve revisão do conceito de política ambiental. Na sequência, é efetuado um levantamento das políticas ambientais destacando seus avanços e retrocessos ao longo dos governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro e a situação do FA ao longo desse período.

Desafios e iniciativas do Brasil em relação a tratados e políticas ambientais

Os tratados ambientais internacionais desempenham um papel crucial no enfrentamento dos desafios ambientais globais. No entanto, sua efetividade pode ser comprometida por diversos fatores, dentre eles, a fragilidade dos mecanismos de fiscalização, como aponta O'Neill (2009). A dificuldade em garantir o cumprimento dos acordos por Estados soberanos, apesar de seus compromissos assumidos, ressalta as complexidades inerentes à política internacional, um desafio que não se limita exclusivamente aos acordos ambientais. Diante desse cenário, surge a necessidade de explorar modelos de governança que promovam o desenvolvimento sustentável, por meio da efetiva implementação de tratados e acordos multilaterais. A evolução do conceito de governança ambiental, que começou a se destacar nos anos 1980 diante da crescente preocupação com os impactos das atividades humanas no meio ambiente, é um aspecto fundamental nesse processo, conforme destacado por Gonçalves e Inoue (2017).

Hale e Held (2011) argumentam que as transformações nas estruturas de governança estão intrinsicamente ligadas às mudanças sociais e econômicas contingentes. Ou seja, as alterações nas práticas de governança refletem uma parte significativa de um processo de transformação mais amplo. Assim, conforme Gonçalves e Inoue (2017, p. 28) destacam, “a governança global está em constante evolução, refletindo o estado de um mundo que se encontra em constante transição”.

Nas discussões internacionais, o Brasil defendeu que a obrigação de cortar emissões deveria recair os custos majoritários sobre os países desenvolvidos, recusando-se, assim, a aceitar qualquer tipo de compromisso de redução – inclusive os voluntários – por parte das nações em desenvolvimento (Santos, 2019, p. 112).

Ao longo das negociações que levaram ao Protocolo de Kyoto (1996-2001), o Brasil estruturou sua postura oficial da gestão ambiental, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso em torno de quatro principais fundamentos (Viola, 2002):

- A defesa do direito ao desenvolvimento.
- A vinculação do desenvolvimento à sustentabilidade ambiental.
- O esforço para posicionar o Brasil como líder em temas globais.
- A resistência contra a inclusão da gestão florestal em acordos internacionais, com o intuito de prevenir intervenções externas ou questionamentos sobre a exploração econômica da Amazônia.

Embora o Brasil possua uma matriz energética relativamente baixa em carbono, suas alianças durante as negociações do Protocolo de Kyoto foram formadas principalmente com países de economias emergentes que dependem intensivamente de combustíveis fósseis, como China, Índia e Indonésia. Portanto, na construção de sua postura nas discussões de Kyoto, o Brasil não conseguiu capitalizar sua vantagem de ter um mix energético mais limpo, sendo essa vantagem ofuscada pelo problema significativo do desmatamento excessivo (Viola & Franchini, 2018), a governança ambiental continua a desempenhar um papel crucial nas políticas nacionais. A seguir, analisaremos a evolução da governança ambiental no Brasil, com foco nas estratégias adotadas por distintos governos federais desde a criação do Fundo Amazônia.

Política ambiental no governo Lula

Nos primeiros anos do primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), sob a liderança da Ministra Marina Silva, implementou uma política significativa de combate ao desmatamento na Amazônia por meio do Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), criado em 2004 por Marina Silva, uma ambientalista com vasta experiência política, cresceu no seringal Bagaço, a 70 quilômetros de Rio Branco, no Acre, e se envolveu com questões florestais desde jovem.

Durante seu governo, Lula promoveu a criação e implementação de planos de manejo para diversas unidades de conservação, resultando em um aumento significativo das áreas protegidas por meio da criação de novas reservas e parques nacionais, essenciais para a preservação dos ecossistemas. A equipe de Marina Silva foi responsável por fortalecer o setor florestal, criando 270 unidades de conservação e ampliando outras 20, protegendo assim 695.363 km² de novas áreas no Brasil.

No início do segundo mandato de Lula, em 2007, o MMA passou por reestruturações para fortalecer sua atuação institucional e direcionar ações para a agenda climática, dado que a pauta de biodi-

versidade e florestas já havia sido desenvolvida. Carlos Minc assumiu o Ministério do Meio Ambiente de maio de 2008 a março de 2010. Minc era um militante aguerrido do estado do Rio de Janeiro, fundador do Partido Verde (PV) em 1980, mas eleito várias vezes como deputado estadual pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Na época de sua nomeação como ministro, Minc estava licenciado de suas funções parlamentares para chefiar a Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro.

No primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi observada uma certa continuidade com as direções estabelecidas pela ministra Marina Silva (2003 a 2008), a exemplo da Promoção de Incentivos Econômicos para a Sustentabilidade, no que se refere a manutenção de taxas muito altas de desmatamento, particularmente na Amazônia, e basicamente aceitou à expansão agrícola e à demanda por produtos como soja e carne, como o preço do crescimento econômico, conforme observado por Abranches (2013). Contudo, de 2005 a 2010, transição do primeiro mandato para o segundo mandato de Lula, o Brasil experimentou uma virada significativa em sua abordagem em relação às mudanças climáticas, evoluindo de um papel anteriormente visto como negativo, com altos índices de desmatamento, para se tornar um líder entre as nações em desenvolvimento no que diz respeito ao controle das emissões de GEE e à implementação de políticas climáticas eficazes. Este período foi marcado por uma conquista notável na redução do perfil de emissões do país, com o Brasil alcançando redução substancial do desmatamento na Amazônia. Isso resultou em uma diminuição de 55% nas emissões de GEE de 2004 a 2010, um feito sem precedentes para uma economia em desenvolvimento. Paralelamente, o país vivenciou um renascimento na produção de etanol, aliado ao ressurgimento nos investimentos públicos em projetos de hidroeletricidade e um desenvolvimento significativo na indústria de energia eólica.

Com a criação do Fundo Amazônia em 2008, o Brasil atingiu um pico de engajamento em questões climáticas entre novembro de 2009 e outubro de 2010, um intervalo marcado por doze meses de atividades intensas voltadas para o combate às mudanças climáticas. Esse ciclo de ações proativas foi inaugurado com a declaração de um compromisso internacional voluntário do Brasil para a redução de emissões até 2020. Nesse contexto, o índice de desmatamento registrado em 2009 representou apenas um sexto do observado em 2004, evidenciando uma transformação significativa. O país, que em 2004 apresentava um dos mais altos índices de emissões *per capita*, cerca de 20 toneladas de CO₂ e, viu esse número cair para aproximadamente 9 toneladas em 2009.

Em um movimento decisivo, o Brasil comprometeu-se voluntariamente a uma redução de 36% a 39% nas suas emissões de GEE até 2020, comparado ao cenário de inércia, promessa esta anunciada na 15ª Conferência das Partes (COP15) da UNFCCC em Copenhague. A atuação do Brasil teve um papel crucial no desenvolvimento do Acordo de Copenhague, um marco que não apenas salvou a conferência em questão, mas também pavimentou o caminho para a futura formação do Acordo de Paris (Falkner, 2016).

Em dezembro de 2009, o Brasil testemunhou a aprovação, com ampla maioria no Congresso Nacional, da legislação voltada para o enfrentamento das mudanças climáticas. A promulgação da Lei 12.187 instituiu a Política Nacional de Mudança Climática (PNCC), estabelecendo um arcabouço administrativo federal dedicado à questão climática e integrando o compromisso de mitigação voluntário do Brasil ao ordenamento jurídico do país. Tal legislação exigiu que o governo federal elaborasse diversos planos de

mitigação específicos por setor. Esta legislação pioneira representou a primeira iniciativa abrangente de lei climática na América Latina e uma das primeiras a ser implementada fora dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Política ambiental no governo de Dilma Rousseff (2011-2016)

Dilma Rousseff ascendeu à presidência com o objetivo de dar continuidade ao governo de Lula, contudo, tanto a agenda climática quanto as preocupações ambientais de modo geral não foram tão evidenciadas quanto no governo anterior, mas ainda assim houve avanços: 1. Código Florestal: é controverso, mas considerado como um avanço sua aprovação; 2. Plano Nacional de Mudança do Clima: o plano é ousado; 3. Criação do Programa “Mais Floresta”; 4. Aumento das Unidades de Conservação criação e ampliação de várias unidades de conservação, contribuindo para a proteção de ecossistemas e biodiversidade; 5. Iniciativas de Energias Renováveis, e 6. Fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). De fato, o comprometimento do Brasil com questões climáticas sofreu uma degradação contínua ao longo dos quase seis anos de gestão de Rousseff. No palco internacional, a postura do Brasil em relação ao clima tornou-se mais retraída e conservadora (Pereira & Viola, 2021).

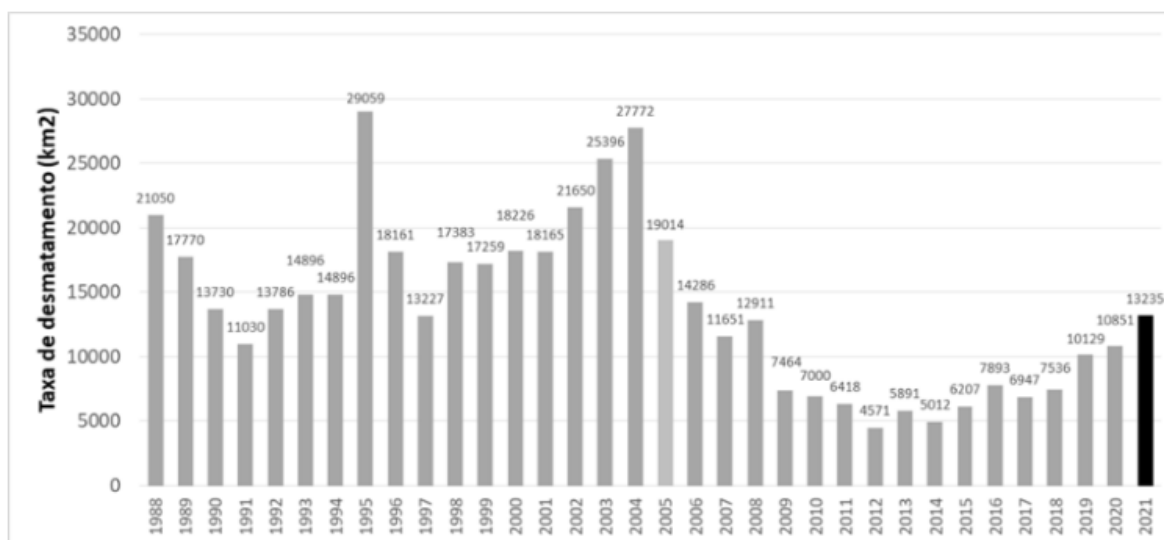
A presidenta Dilma Rousseff nomeou Izabella Teixeira como ministra do Meio Ambiente. Teixeira havia sido secretária-executiva de Minc e ministra interina do MMA no final da segunda gestão de Lula. Bióloga com doutorado em eficiência energética, ela é servidora do Ibama desde a década de 1980 e ocupou cargos importantes no MMA durante a década de 1990. Teixeira foi a primeira-ministra do Meio Ambiente sem atuação partidária ou conexões diretas com a sociedade civil, sendo suas credenciais fundamentadas em seu conhecimento técnico e reputação de boa administradora.

Enquanto Lula aproveitou as negociações climáticas para reforçar o status global do Brasil, Dilma, com menos habilidade no assunto, evitou adotar posturas audaciosas como as de seu predecessor. Dilma priorizou o crescimento econômico em detrimento da agenda climática, regressando a posturas mais conservadoras tanto em palavra quanto em ação. Contudo, a pressão exercida pelo processo de negociação em Paris fez com que, já em seu segundo mandato, em 2015, Dilma adotasse uma postura mais ativa na diplomacia climática, embora sem alcançar a proeminência de Lula. Antes da COP em Paris, ela firmou um acordo de cooperação com os Estados Unidos sob a administração de Obama e anunciou em Washington, em julho de 2015, uma série de compromissos climáticos, marcando o primeiro anúncio do tipo em quase seis anos, e o primeiro durante seu governo (Viola & Franchini, 2018). Esses compromissos serviram de fundamento para as Contribuições Nacionalmente Determinadas (CND) do Brasil, comprometendo o país a reduzir suas emissões em 30% até 2030, tomando como referência os níveis de 2005 (Brasil, 2015).

A pressão por desenvolvimento econômico, durante os mandatos de Lula I e II (2003-2010), especialmente em setores que contribuíam para o desmatamento, refletia uma visão que priorizava o crescimento a curto prazo. Assim, a gestão de Dilma Rousseff (2011-2016) pode ser vista como uma continuidade dessa abordagem, com uma maior resistência a incorporar as preocupações ambientais nas decisões econômicas, resultando em uma concepção que muitos consideram ultrapassada em rela-

ção ao que seria necessário para enfrentar os desafios das mudanças climáticas. Nesse período, houve um direcionamento significativo de recursos públicos para incentivos industriais, que acabaram por se mostrar pouco eficazes, e para o fomento da expansão da indústria de petróleo, um movimento que teve início com a descoberta dos campos de pré-sal durante o governo Lula. Paralelamente, houve um retrocesso no combate ao desmatamento na Amazônia. Após anos de reduções consecutivas, as taxas de desmatamento começaram a aumentar novamente a partir de 2013, apresentando uma leve queda em 2014, mas logo em 2015 deu início a uma nova fase de crescimento dessas taxas, que se intensificou ao longo do tempo. Como resultado, a trajetória de diminuição das emissões de gases de efeito estufa (GEE) foi interrompida, estabilizando-se em cerca de 2 bilhões de toneladas de CO₂ e, o que equivale a quase 10 toneladas de CO₂ e por pessoa, mesmo com o fraco desempenho econômico do período (Rittl & Angelo, 2019).

Figura 1. Taxa anual de desmatamento desde 1988 na ALB. Em preto a estimativa para 2021.



Fonte: Inpe (2021).

Desde o começo do governo Rousseff, o movimento ambientalista viu sua influência no MA diminuir, após o rompimento de uma aliança já em declínio com o governo. A ministra do Meio Ambiente da época, Isabela Teixeira, enfrentou críticas do movimento ambientalista por sua postura passiva diante das políticas mais conservadoras adotadas pelo governo. No meio empresarial, a atenção às questões climáticas diminuiu, uma vez que ficou evidente a ausência de penalidades para atividades de alta emissão de GEE. Posteriormente, com o agravamento da crise econômica, em razão do processo de investigação de irregularidades as prioridades se voltaram para a sobrevivência empresarial e as reformas econômicas. O setor do agronegócio mostrou-se dividido: enquanto alguns membros defendiam abertamente o desmatamento, outros expressavam preocupação com a necessidade de contê-lo para evitar possíveis sanções internacionais. Independentemente da posição, houve pouca pressão desse setor por sistemas mais eficazes de proteção para a Amazônia.

Política ambiental no governo de Michel Temer (2016 a 2019)

Michel Temer tomou posse como presidente da república no dia 31 de agosto de 2016, a posse ocorreu após exercer interinamente o cargo por pouco mais de três meses em decorrência do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Sob o governo de Michel Temer, essa tendência conservadora na política climática persistiu, com o tema climático ficando à margem das prioridades do governo, que estavam mais concentradas na crise econômica e nas investigações da operação Lava Jato³.

Em 2016, após o *impeachment* de Dilma Rousseff, Michel Temer assumiu definitivamente a presidência do país e nomeou Sarney Filho, filho do ex-presidente José Sarney, como Ministro do Meio Ambiente ficando na pasta do período de 2016 a 2018, cabe destacar que o mesmo já havia sido Ministro do Meio Ambiente no Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Tal como seus predecessores, Temer continuou a apoiar a indústria de petróleo, promovendo uma reestruturação financeira na Petrobrás e prosseguindo com a liberalização dos preços do petróleo. A parceria com o setor do agronegócio também foi mantida. Essa ênfase nas indústrias de petróleo e agronegócio teve consequências significativas para o meio ambiente, refletidas nos dados sobre desmatamento.

Dados oficiais do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE, 2016) revelaram que, entre agosto de 2015 e julho de 2016, o Brasil perdeu quase oito mil quilômetros quadrados da floresta amazônica, representando um aumento de 29% em comparação ao levantamento anterior. Embora esses dados sejam atribuídos ao governo Dilma Rousseff, as informações coletadas também incluem anúncios do governo Temer, resultando em uma contabilização negativa em relação aos compromissos assumidos anteriormente. Segundo o MMA, o índice de desmatamento referente ao período de agosto de 2016 a julho de 2017 está sendo processado e deve ser divulgado até novembro de 2017, mas não se deve esperar uma redução, especialmente considerando a MP 759/2016, os cortes no orçamento do MMA, a diminuição das políticas de fiscalização e a redução dos repasses ao Fundo Amazônia.

Política ambiental na Era Bolsonaro (2019-2022)

Em 2019, quando Jair Bolsonaro tomou posse como presidente da república, nomeou Ricardo Sales que ficou à frente do ministério até ser exonerado, a pedido, no dia 21 de junho de 2021 após acusações de suposto envolvimento em esquema de exportação ilegal de madeira do Brasil para o exterior.

No mesmo dia da exoneração, Jair Bolsonaro, nomeou Joaquim Alvaro Pereira Leite como novo ministro do Meio Ambiente. Até então, Leite ocupava o cargo de secretário da Amazônia e Serviços Ambientais do ministério e ficou até o final do mandato de Bolsonaro na presidência da república. Antes de integrar o governo, Joaquim Leite foi Conselheiro da Sociedade Rural Brasileira (SRB), uma das organizações que representam o setor agropecuário no país.

O governo Bolsonaro rompeu com a tradicional visão do Brasil como um protagonista na política climática global, uma postura anteriormente reconhecida e defendida por diversos estudiosos (Viola &

³ O nome, considerado inusitado à época foi dado porque um dos estabelecimentos usados pelos doleiros investigados para lavar dinheiro ilegal era um posto de lavagem de carros em Brasília. Veja mais em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c2xvel22dijo> Acesso em: 30 jul 2024.

Franchini, 2018; Franchini & Viola, 2019; Viola & Pereira, 2021; Pereira & Viola, 2022), ao adotar uma posição de negacionismo climático e de ceticismo científico em geral, destacando-se globalmente ao lado de figuras como Donald Trump por sua abordagem explícita e sendo o primeiro líder a fazer isso na América Latina.

Bolsonaro expressou sua postura contrária ao consenso climático em diversos pronunciamentos, nos quais caracterizou a mudança climática como uma estratégia comercial adversa (Franchini, Viola & Mauad, 2020; Pereira & Viola, 2021) e o Acordo de Paris como parte de uma suposta conspiração globalista visando restringir a soberania nacional. Esse negacionismo climático alcançou um ápice na polêmica envolvendo o diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), meteorologista Ricardo Galvão, demitido por Bolsonaro em 2019 após divulgar dados que indicavam um aumento no desmatamento da Amazônia.

Diante da ascensão de uma postura anticientífica e negacionista no comando do país, a gestão das políticas climáticas no Brasil regrediu significativamente, evidenciado por medidas como a extinção da Secretaria de Mudanças Climáticas no Ministério do Meio Ambiente, destituição do Conselho e a completa retirada de fundos destinados a ações climáticas no orçamento federal de 2019, conforme apontado pelo Observatório do Clima.

Esse cenário propiciou um novo aumento no ritmo do desmatamento, que se intensificou em 2019 e ainda mais em 2020, culminando em 2021 com o desmatamento atingindo 13.200 km² na Amazônia, um regresso aos patamares observados em 2006. Esse avanço no desmatamento deteriorou rapidamente a reputação internacional do Brasil, gerando desacordos com governos de países como Alemanha e Noruega, principais doadores do Fundo Amazônia. O Fundo Amazônia foi suspenso durante o governo de Jair Bolsonaro em função de tentativas de “flexibilização” da governança ambiental, que buscavam dismantlar regras de proteção. Embora Bolsonaro não tenha rejeitado o recurso, o fundo foi congelado pelos controladores, limitando o fluxo de investimentos e dificultando a implementação de projetos voltados para a preservação da Amazônia. Essa paralisação ilustra um dilema: enquanto a urgência da proteção ambiental cresce, decisões políticas influenciadas por interesses econômicos podem desviar recursos e foco das iniciativas de conservação, comprometendo a sustentabilidade a longo prazo.

No entanto, as ações mais controversas de Bolsonaro em relação à Amazônia culminaram com os intensos incêndios de agosto a setembro de 2019. Inicialmente, o governo minimizou a gravidade do problema, atribuindo a propagação dos incêndios à estação seca e, posteriormente, acusando ONGs ambientalistas pelo ocorrido (Pereira & Viola, 2022). Contudo, à medida que os incêndios ganharam atenção internacional, o Brasil passou a enfrentar críticas de outras nações por sua hesitação em adotar medidas efetivas para a conservação desse patrimônio global (Walt, 2019), retornando à imagem de antagonista no cenário climático global, posição que ocupou desde o final dos anos 80 até 2004.

Adicionalmente, a política ambiental sob a gestão de Bolsonaro em outras áreas também foi marcada por retrocessos significativos, incluindo a autorização do uso de muitos novos agrotóxicos, a diminuição da participação da sociedade civil e dos governos estaduais no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e um corte de 9% no orçamento discricionário do Ministério do Meio Ambiente entre

2018 e 2019 (Observatório do Clima, 2019). Essas ações alarmaram ex-ministros do Meio Ambiente de governos anteriores, que expressaram preocupação com o estado crítico da gestão ambiental no país enviando carta ao Supremo Tribunal Federal.

(...) queremos, nesta oportunidade, solicitar-lhe uma audiência para que possamos apresentar algumas reflexões e propostas que, certamente, poderão ajudar o Brasil a superar a gravíssima e vexatória situação de destruição da Amazônia, e de aumento da violência e do descaso contra os povos indígenas e outras comunidades tradicionais que vivem na floresta⁴.

Diante dos desafios crescentes trazidos pelos incêndios devastadores de agosto e setembro de 2019 e a falta de ação efetiva por parte do governo federal, governadores de estados manifestaram sua preocupação com a gravidade da crise. Em encontros com embaixadores de países como Alemanha, Noruega e Reino Unido, sugeriram que as contribuições destinadas ao Fundo Amazônia fossem encaminhadas diretamente a eles, contornando os canais federais (Franchini, Viola & Mauad, 2020). Além disso, em abril de 2019, 12 governadores, em uma reunião do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, reiteraram seu comprometimento com os objetivos estabelecidos pelo Acordo de Paris.

Durante a Conferência de Glasgow, também conhecida como Cúpula da Terra, em abril de 2021, Bolsonaro fez uma declaração prometendo a neutralidade de carbono para o Brasil até 2050. No entanto, essa promessa não ganhou credibilidade internacional, dada a trajetória anterior do governo e a ausência de um plano detalhado para alcançar metas intermediárias. A resposta da União Europeia e dos Estados Unidos a essa súbita mudança de discurso foi marcada por diferenças: enquanto a UE exigia ações governamentais concretas para acreditar na promessa, os EUA adotaram uma postura menos crítica, buscando engajar o governo brasileiro em um diálogo sobre possíveis mudanças de direção.

Na Conferência de Glasgow, o ministro do Meio Ambiente, Joaquim Alvaro Pereira Leite, fez um anúncio que sinalizava um retorno quase integral à meta original estabelecida pelo Brasil no Acordo de Paris, uma meta que havia sido retrocedida em dezembro de 2020. No entanto, o Brasil falhou em atender à exigência do Acordo de Paris de intensificar suas metas a cada cinco anos.

Considerações finais

Em conclusão, a política ambiental no Brasil no período recortado evidencia como as diferentes administrações influenciam nas decisões sobre as políticas de conservação e desenvolvimento de modo a gerar avanços e retrocessos. A partir de 2008, o Fundo Amazônia passou a ser um componente importante da política ambiental brasileira. Embora tenham sido implementadas estratégias significativas, as mudanças nas abordagens durante os governos de Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro expuseram a fragilidade e a complexidade do sistema de gestão ambiental no país. A compreensão dessas nuances é crucial, pois reflete um esforço contínuo para conciliar desenvolvimento e conservação, embora enfrente desafios que exigem atenção e mobilização constante.

⁴ Ex-ministros do Meio Ambiente fazem carta pedindo moratória a projetos que incentivam desmatamento. Disponível em: [<https://oglobo.globo.com/brasil/ex-ministros-do-meio-ambiente-fazem-carta-pedindo-moratoria-projetos-que-incentivam-desmatamento-23902617>]. Acesso em: 30 jul 2024.

Portanto, a continuidade do debate e a busca por um modelo equilibrado que concilie desenvolvimento econômico com a proteção ambiental são essenciais para garantir um futuro sustentável para o Brasil.

Os resultados obtidos revelaram o retrocesso que se insinua com a desconstrução de conquistas legais que se supunham consolidadas, o que denota uma clara tendência de reformulação da política ambiental brasileira informada pela primazia dos interesses econômicos sobre a gestão sustentável e democrática do meio ambiente. Esses resultados são contextualizados à luz do referencial teórico, destacando as implicações e relações identificadas. Possíveis discrepâncias e limitações do estudo também são consideradas nesta seção.

As implicações práticas e teóricas desta pesquisa são discutidas, fornecendo *insights* sobre como os resultados podem ser aplicados ou influenciar práticas no campo da política ambiental no país. Essas implicações podem abranger as áreas de sustentabilidade, gestão participativa, justiça socioambiental, entre outras. Este estudo contribui para a literatura ao abordar criticamente propostas de reestruturação da política ambiental no país.

A relevância e o valor desta pesquisa são evidenciados ao ajudar a compreender a trajetória dos marcos legais ambientais e os impactos que as mudanças propostas sugerem. Se o governo não focar adequadamente em suas políticas ambientais e na gestão das mudanças no solo e do desmatamento, acabará utilizando todo o seu limite de emissões de GEE, o que dificultará o desenvolvimento do país. Além disso, será extremamente desafiador cumprir os compromissos estabelecidos no Acordo de Paris sobre o Clima.

Referências

ABRANCHES, S. The Political Economy of Deforestation in Brazil and Payment-for Performance Finance. **Center for Global Development**. Climate and Forest paper series n. 10, 2013.

ALVES DE OLIVEIRA, Beatriz Fátima et al. Deforestation and climate change are projected to increase heat stress risk in the Brazilian Amazon. **Communications Earth & Environment**, v. 2, n. 1, p. 1-8, 2021.

BRASIL. **Contribuição Nacionalmente Determinada para Consecução do Objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. UNFCCC. [S.l.: s.n.]. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/meio-ambiente-emudanca-do-clima/contribuicao-apresentada-pelo-brasil-as-nacoes-unidas-cop-21>. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal: Operação Arco Verde**. Brasília: MMA, 2009.

CAMPOMAR, M.C. Do uso de estudo de caso em pesquisas para dissertações e teses em administração. **Revista de Administração - RAUSP**. 1991 ; 26(3): 95-97

FRANCHINI, Matias Alejandro; VIOLA, Eduardo. Myths and Images in Global Climate Governance, Conceptualization and the Case of Brazil (1989 - 2019). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 62, n. 2, p. 1-21, set. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v62n2/1983-3121-rbpi-62-2-e005.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.

FRANCHINI, M., MAUAD, A. C. E., VIOLA, E. De Lula a Bolsonaro: una década de degradación de la gobernanza climática en Brasil”, **Análisis Político**, Bogotá, D.C., n. 99, p. 81-100, 2020. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/90969>. Acesso em: 16 set. 2024

GONÇALVES, V. K.; INOUE, C. Y. A. Governança global: uma ferramenta de análise. In: SCHMITZ, G. O.; ROCHA, R. A. (Org.). **Brasil e o sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global**. Brasília, DF: IPEA, 2017.

HALE, Tom; HELD, David. Editor’s introduction: mapping changes in transnational governance. In: _____. **Handbook of transnational governance**. London: Polity Press, 2011. p. 1-36.

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2016. **Portal do Monitoramento de Queimadas e Incêndios**. Disponível em: <http://www.inpe.br/queimadas>. Acesso em: 16/08/2024.

O’NEILL, K. **The Environment and International Relations**. United States of America by Cambridge University Press, New York: Cambridge University Press, 2009. 266 p. ISBN 978-0-521-84216-7.

ODC – Observatório do Clima. **Panorama Geral das emissões brasileiras – Síntese 2017 / 2018**. Análises das Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil. 2019

PEREIRA, J. C.; VIOLA, E. Brazilian climate policy (1992-2019): an exercise in strategic diplomatic failure. **Contemporary Politics**, (18), 2021, pp. 55-78.

PEREIRA, J. C.; VIOLA, E. **Climate change and biodiversity governance in the Amazon: at the edge of ecological collapse?**. New York, Routledge, 2022.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. **Brazil and climate change: beyond the Amazon** (1st ed.). New York, Routledge, 2018.

VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 50, p. 25-46, out. 2002. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S010269092002000300003>. Acesso em: 03 set. 2024.

SANTOS, A. B. **Desafios e perspectivas da política externa brasileira: de FHC a Temer**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

VELOSO, Franciely Torrente. **Cidades, adaptação às mudanças climáticas e articulação em redes transnacionais: um estudo de caso da cidade do Rio de Janeiro na rede C40**. 2023. Tese de Doutorado. Instituto Superior de Economia e Gestão.

VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 50, p. 25-46, out. 2002. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092002000300003>. Acesso em: 03 set. 2024.

WALT, S. M. Who will save the Amazon (and how)? **Foreign Policy**, 5 ago. 2019.

Análise estrutural de variáveis como caminho para entender os impactos gerados na bacia do ribeirão Taquaruçu, Palmas-TO

Phillipe Farias Ferreira¹

Rafael Augusto dos Anjos Rosa²

Patricia Silva Pires³

Introdução

O crescente processo de urbanização intensificado em muitas cidades a partir do século XX ocasionado pelos fluxos migratórios advindos da área rural e pelos deslocamentos intraurbanos exerceu significativa pressão sobre as áreas urbanas, em especial as metrópoles. A centralização populacional no cerne urbano, em um cenário marcado pela ausência de investimentos em planejamento e infraestrutura, resultou em uma grande competição pela demanda de recursos naturais (solo e água), extinguindo parte da biodiversidade natural. Consequência disso foi um desenfreamento de perda de qualidade de vida ambiental, procedendo em água, ar, solo e vegetação impactados e em plena deterioração (Gorski, 2006; Rodrigues, 2009; Tucci, 2008).

No que tange ao processo de uso e ocupação do solo, conectado à insuficiência de elementos a respeito de conservação e preservação ambiental induz a sociedade a romper as barreiras das fronteiras agrícolas, cooperando para a aceleração de impactos ambientais, afetando a qualidade ambiental das bacias e microbacias hidrográficas, o que desrespeita seus limites geográficos e causa vários impactos ambientais.

De acordo com Fernandez (2004), as contrafações ambientais ocorrem por incontáveis causas, muitas nomenclaturadas naturais e outras provenientes de intervenções antropológicas, consideradas não naturais. Para Oliva Junior (2012), a degradação ambiental nos demonstra a buscar maneiras, prováveis soluções que possam atenuar ou tentar consolidar estes processos degradatórios que originam uma série de agravos, muitas das vezes irreversíveis, ao meio ambiente.

O presente estudo acolheu a bacia do Ribeirão Taquaruçu como zona de avaliação, em razão de sua justificável importância para o abastecimento público da cidade de Palmas-TO, e por se constituir em um ambiente com intensa demanda humana. Apontado por Silva Neto (2011), como o principal manancial de captação de água para consumo humano do município de Palmas, fornecendo 66% do abastecimento público da capital, englobando as regiões do Taquaralto, Jardins Aurenly I, II, III e IV e parte da região central de Palmas. Área também em que está implantada a principal estação de tratamento de água da capital (ETA-06), operada pela BRK Ambiental.

1 Economista, doutorando em Ciências Ambientais pela Universidade Federal do Tocantins (UFT) e Prof. da Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS). phillipe.ferreira@uft.edu.br

2 Licenciado em Física. Docente da Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS). rafael.ad@unitins.br

3 Doutoranda em Desenvolvimento Regional, UFT. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7460601060947785>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3185-2989> E-mail: patricia.pires@mail.uft.edu.br

Para Odum e Barrett (2007), a bacia hidrográfica pode ser vista como uma unidade aberta, cujo funcionamento e estabilidade refletem, em grande parte, limites naturais identificáveis: taxas de influxo e os ciclos de energia, da água e de materiais ao longo do tempo e, enfatizam que as causas e as soluções da degradação da água não serão solucionadas olhando-se apenas a água; geralmente é a governança imperfeita da bacia hidrográfica que colabora para destruição dos recursos hídricos.

O principal desafio para o gerenciamento de uma Bacia Hidrográfica é englobar todas as questões biofísicas e humanas que estão contidas na unidade ou são exteriores a ela, com implicações significativas para a sua dinâmica, integrando as dimensões humanas, culturais, socioeconômicas, estéticas, e outras, que não são especialmente definidas.

Desse modo, tendo em vista a relevante importância dessa bacia para o município de Palmas, realizar uma análise estrutural de variáveis que impactam a bacia do Ribeirão Taquaruçu, se torna basilar o ponto de partida para se estabelecer propostas para a recuperação ambiental desse ecossistema, garantindo assim o desenvolvimento sustentável e o equilíbrio deste ambiente.

Aplicação do MICMAC

O software Micmac foi desenvolvido pelo Institut d'Innovation Informatique pour l'Entreprise, sob a supervisão dos seus idealizadores, Laboratório de Investigação em Estratégia Prospectiva e Organização, LIPSOR (Godet, 1999). Isso corresponde à análise estrutural na qual a estrutura é definida como uma realidade que é estudada como um sistema, e esses elementos guardam interdependências (Mojica, 2005), ao mesmo tempo em que permite considerar variáveis e explorando futuros múltiplos e incertos (Jimenez, 2009).

O método parte da definição do problema, onde uma lista de variáveis internas e externas são identificadas, e passa a analisar a relação entre as variáveis desse sistema que é feita, ponderando essa relação de acordo com o grau de mobilidade e dependência entre as variáveis existentes. Essas variáveis são ponderadas de acordo com a seguinte qualificação: se o grau de influência for inexistente, baixo, médio ou alto, uma escala que pode ser 0, 1, 2 e 3 ou 0, 1, 3 e 5 são usados. Esta entrada na matriz é geralmente qualitativa, portanto, é possível ajustar as intensidades das relações (0 = inexistente, 1 = fraco, 2 = médio, 3 = forte, P = potencial). O resultado de qualificação identifica as principais variáveis: classificação direta e indireta.

As análises de mobilidade (Influência) e dependência são obtidas pela localização do indicador da variável no quadrante, resultando em uma variável que pode ser variável de potência, autônoma, de conflito ou variável de saída, conforme seu grau de influência e dependência.

Variáveis Aplicadas na Ferramenta MICMAC

Neste estudo se utilizou o aplicativo de livre acesso MICMAC, desenvolvido pelo Laboratório de Pesquisa em Estratégia Prospectiva e Organizacional (LIPSOR, 2004).

Para este exemplo foram consideradas oito variáveis:

- Erosão (Ers).
- Crescimento populacional (Cresc_pop).
- Abastecimento Público (Abast_Pub).
- Centros Urbanos (C_urb).
- Agricultura Irrigada (Agric_irr).
- Crescimento industrial (Cresc_ind).
- Educação Ambiental (Educ_Amb).
- Legislações Ambientais (Leg_Amb).

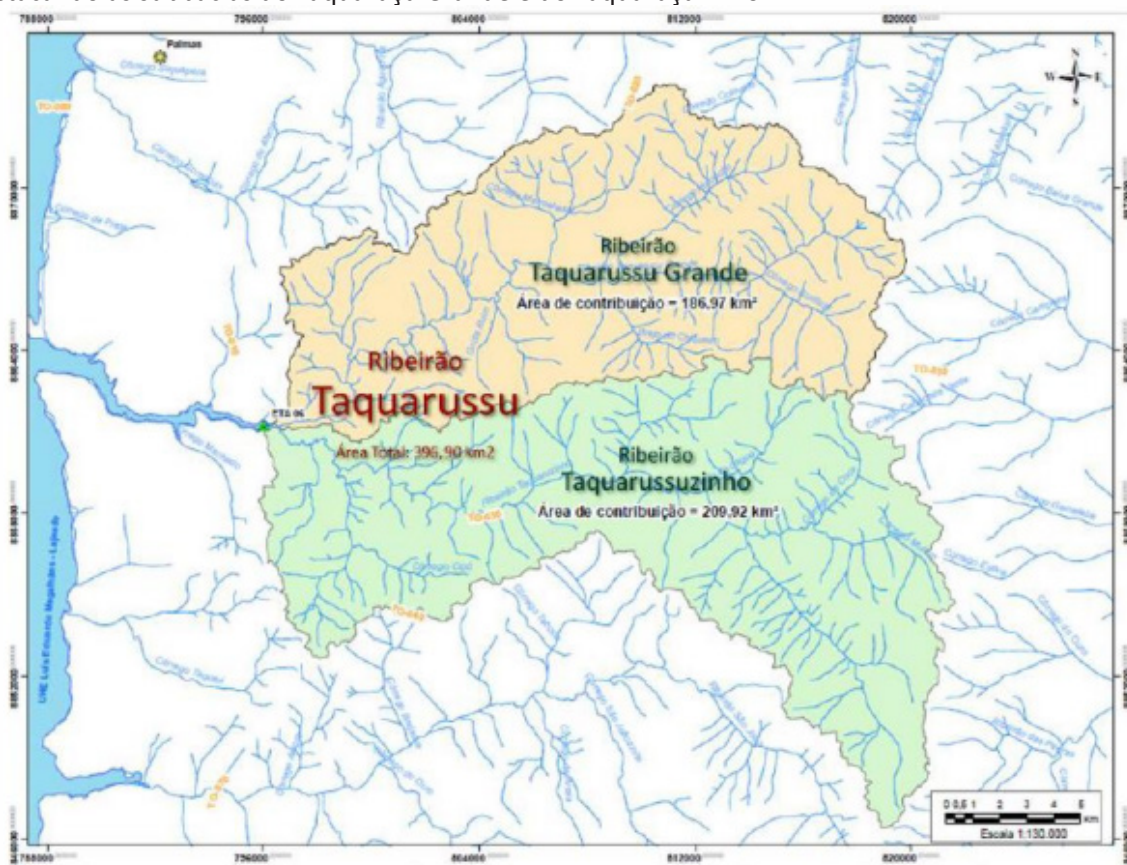
Variáveis	Descrição	Tema
Erosão (Ers)	pode provocar a sedimentação do canal criando problemas de operação	Variável Interna
Crescimento populacional (Cresc_pop)	aumento do número absoluto de pessoas que habitam uma determinada área	Variável Externa
Abastecimento Público (Abast_Pub)	Estratégias, medidas e ações que visam à proteção ambiental das regiões utilizadas e potenciais para o abastecimento público.	Variável Interna
Centros Urbanos (C_urb)	em função de sua localização apresentam potencial demanda pelo recurso natural	Variável Externa
Agricultura Irrigada (Agric_irr)	aumento da demanda por água em função do crescimento de Palmas e o consequente aumento desse tipo de produção irrigada	Variável Externa
Crescimento industrial (Cresc_ind)	principais empreendimentos que, de alguma forma, usam os recursos hídricos ou apresentam potencial de degradação	Variável Externa
Educação Ambiental (Educ_Amb)	desenvolvimento das habilidades e modificando as atitudes em relação ao meio	Variável Externa
Legislações Ambientais (Leg_Amb)	Leis as quais todos os indivíduos devem seguir para desenvolver qualquer trabalho ou tarefa que envolva os mananciais.	Variável Externa

Fonte: Autoria Própria (2023).

Caracterização da área em estudo

A bacia hidrográfica do Ribeirão Taquaruçu Grande fica localizada na porção centro-sul do município de Palmas, capital do estado do Tocantins, conforme representado na figura 1. Possui uma área com cerca de 45.582 ha, o equivalente a 18,49% do território do município, onde o bioma presente é o Cerrado, de acordo com Medeiros (2013).

Figura 1. Localização da bacia hidrográfica do Ribeirão Taquaruçu Grande, a montante da ETA 06, destacando as subbacias do Taquaruçu Grande e do Taquarussuzinho.



Fonte: CONDO (2016).

Conforme Silva Neto (2011), a bacia hidrográfica do Ribeirão Taquaruçu Grande é responsável por 66% do abastecimento urbano da cidade de Palmas. A maioria dos rios que drenam essa bacia hidrográfica, nasce na Área de Preservação Ambiental –APA Serra do Lajeado, onde se encontra as maiores altitudes da área de pesquisa.

Sistema-objeto e o MICMAC

Para encontrar um caminho de análise estrutural que visa medir a influência que uma variável pode exercer sobre outras, sendo elas de forma direta e indireta, e levando ainda em consideração que os dados colhidos pertencem a um conjunto de pesquisas as quais posteriormente serão confrontadas, escolheu-se trabalhar com o método de pesquisa indutivo.

O conjunto de variáveis escolhido se justifica devido a estudos prévios que indicam a influência de cada uma delas, dentro do cenário escolhido para estudo, enxergamos o cenário como (Godet,1997). Cenário é o conjunto formado pela descrição coerente de uma situação futura e pelo encaminhamento dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem à situação futura (Godet, 1987).

Assim, tendo em vista o método o qual foi trabalhado as premissas e variáveis aqui mensuradas, possui o objetivo de encontrar um espectro de situações prováveis, de modo que, ao final do período descrito sejamos capazes de confrontá-las com o cenário real de curto, médio e longo prazo e aferir ou não a materialização dessas situações prováveis.

Uma previsão pode ser considerada de sucesso quando o cenário vivenciado foi descrito anteriormente, nesse sentido podemos dizer que o modelo passado se mostrou fiel ao cenário presente, para isso é preciso que os conjuntos de variáveis, seja de fato importantes para o cenário ao qual se deseja prever. Porém, ainda assim, devemos levar em consideração os pesos de cada variável que mudam de acordo com uma série de circunstâncias, e levamos em consideração uma análise prévia de possíveis pontos de ruptura, além de que, esses fatores não são motivos para se desconfiar do método.

Podemos definir que a pesquisa se caracteriza por um conjunto de variáveis com grau de importância validados por estudos prévios, cujos autores realizaram pesquisas importantes para o desenvolvimento regional nas regiões de mananciais do Tocantins em específico neste trabalho o Ribeirão Taquaruçu Grande. Por meio destas variáveis conseguiu-se fazer uma interpretação destes resultados levando em consideração a abordagem adotada na pesquisa. A abordagem construtivista, ou seja, com situações desconhecidas e questões subjetivas servem de apoio a decisão, enquanto uma abordagem racionalista com situações conhecidas e problemas estruturados nos levarão a uma tomada de decisão assertiva.

As variáveis levantadas neste estudo dizem respeito a: Abastecimento público, centros urbanos, agricultura irrigada, crescimento populacional, Erosão, Crescimento industrial e educação ambiental que irão ajudar entender como esse manancial está sendo impactado em uma perspectiva de médio e longo prazo.

Seguimos como método de trabalho desenvolvido por Vergara & Netto (2007) para análise de influência de uma variável em relação as outras. Para isso utilizou-se o método de análise estrutural MICMAC (Matriz de Impactos Cruzados – Multiplicação Aplicada à Classificação).

Essa abordagem sistêmica diz respeito a um conjunto de elementos que interagem entre si, de modo a surgir efeitos singulares, neste sentido o sistema-objeto analisado sofre impactos de todas as variáveis já sinalizadas neste trabalho. Os cenários que surgem destes estudos levam em consideração as condições iniciais do sistema-objeto, fatores condicionantes/componentes, além de fatores e incertezas relevantes. Esses componentes fornecem um conjunto de hipóteses plausíveis que podem ser confrontadas com o cenário ao qual se vivenciará futuramente.

O MICMAC, faz a análise por meio das relações de influência direta e indireta, onde seja K, J e L três variáveis o programa relaciona de forma direta a influência de K sobre J, ou seja:

$K \rightarrow J$: Relação de influência direta

Da mesma forma o programa também é capaz de medir a relação de influência indireta de uma variável sobre a outra:

$L \rightarrow K \rightarrow J$: Relação de influência indireta de L em J por meio da variável K.

Podemos afirmar então que, um determinado efeito que observamos em J pode ter relação com a variável L, sendo assim podemos classificar as variáveis, sendo elas: Motrizes, dependentes, de ligação e independentes.

As variáveis motrizes são as que influenciam o sistema, enquanto as variáveis dependentes recebem influência das variáveis motrizes e das variáveis de ligação, as variáveis que não dependem de nenhuma outra são chamadas de independentes, as variáveis de ligação sofrem influência das variáveis motrizes e impactam as variáveis dependentes.

O programa então gera um mapa por meio de um gráfico que relaciona, motricidade e dependência, neste mapa temos a descrição:

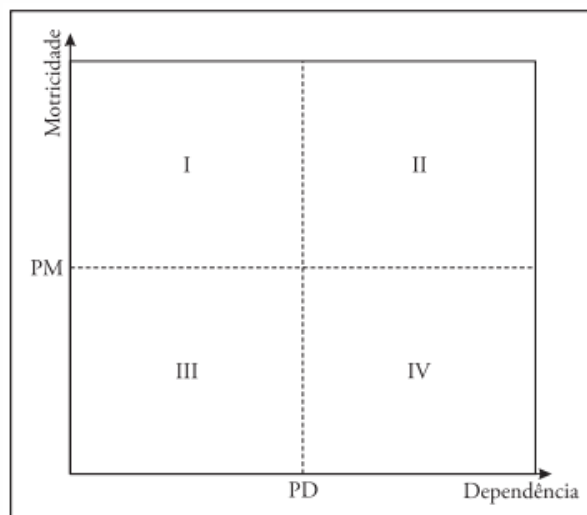
1º Quadrante – Motricidade

2º Quadrante – Ligação

3º Quadrante – Independência

4º Quadrante – Dependência

Figura 2. Mapa de Motricidade x dependência para análises de variáveis



Fonte: Vergara e Neto, 2007.

Na definição da relação direta entre as variáveis temos quatro alternativas, sendo elas:

0 – Não existe influência

1 – Influência fraca

2 – Influência moderada

3 – Influência forte

Os valores da somatória das linhas e das colunas servem para medir a motricidade e a dependência das variáveis, calcula-se o ponto médio de linhas e colunas baseado na relação direta de influência entre elas e assim ao se traçar essas linhas tem-se os quadrantes onde as variáveis irão se concentrar.

Para garantir a relação de influência indireta entre as variáveis, faz-se uma multiplicação seguida da matriz de influência direta por ela mesma até que se encontre uma estabilidade do posicionamento das variáveis.

Em relação ao estudo, utilizou-se o conjunto de variáveis já descrito no quadro 1 e traçamos os graus de influência de cada variável sobre a outra, essas atribuições seguem os trabalhos de (Souza; Naval, 2012), que trabalharam com as bacias do ribeirão taquarussu grande, assim como (Oliveira, 2022) que faz um levantamento do desenvolvimento regional do Tocantins em relação as áreas da agropecuária, indústria e Serviços dando ênfase principalmente nos PIBs dessas áreas com destaque ao setor de serviços que teve crescimento expressivo ao longo dos 30 anos do estado do Tocantins, mais especificamente de Palmas-TO a capital do estado.

Resultados e discussões

A área a qual o estudo prévio foi realizado como já descrito nesse trabalho é o Ribeirão Taquaruçu grande, sendo este o maior manancial responsável pelo abastecimento de toda a região central do estado, as variáveis foram retiradas de estudos de (Oliveira,2022), (Souza; Naval, 2012) e (Santos, 2012) que registraram suas pesquisas em revistas e jornais de relevância nacional. Essa análise prévia, deve passar por verificação *in-loco* e depois submeter a uma comparação para confrontar tais pesquisas e levantar os cenários prováveis para a região.

Os primeiros dados dizem respeito a tabela de motricidade e dependência, montada a partir do quadro de influência direta, os valores maiores em relação as linhas estão associadas a motricidade da variável, enquanto os valores mais altos das colunas estão associados a dependência desta variável

Quadro 1. Quadro de motricidade e dependência direta das variáveis que impactam na bacia do Ribeirão Taquaruçu

Variáveis	Valor das linhas	Valor das Colunas
Crescimento populacional	12	9
Erosão	4	10
Abastecimento Público	10	10
Centros Urbanos	12	12
Agricultura Irrigada	6	12
Crescimento industrial	9	4
Educação Ambiental	5	7
Legislações Ambientais	10	4
Total	68	68

Fonte: Próprio autor (2025).

Os valores para o quadro de influência de cada variável, foi baseada nos estudos já mencionados neste artigo e leva em consideração a percepção do autor que realiza esta pesquisa. Os valores deverão ser medidos novamente, isso porque, deve haver um aprofundamento do autor aos temas mencionados e visitas *in-loco* que podem trazer mudanças nos impactos aqui colocados os motivos dessas alterações, devem ser justificados em artigos posteriores a este.

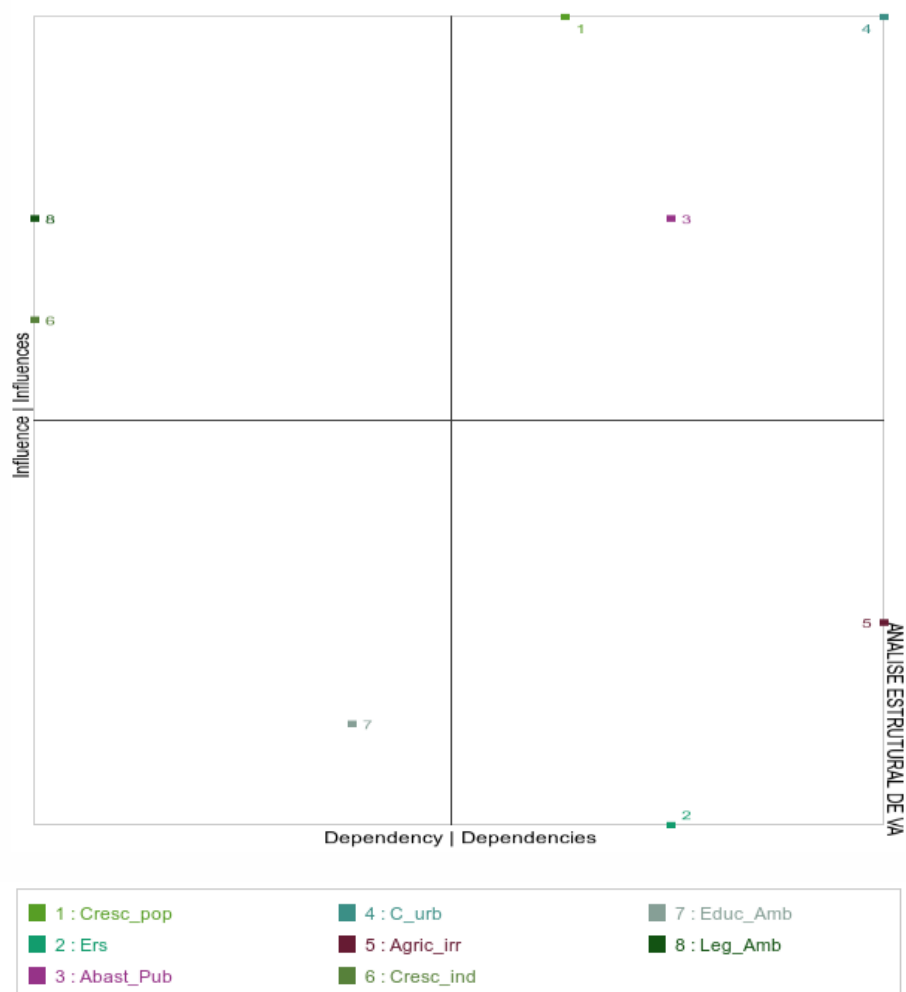
Quadro 2. Matriz de influência direta de variáveis que impactam na bacia do Ribeirão Taquarussu.

Matriz de Influência Direta	cresc_pop	ers	abast_pub	c_urb	agric_irr	cresc_ind	educ_amb	leg_amb
Cresc_pop	1	0	1	3	3	1	1	2
Ers	0	2	0	0	1	1	0	0
Abast_Pub	0	2	0	0	3	3	2	0
C_urb	1	2	2	3	0	2	1	1
Agric_irr	2	1	1	1	1	0	0	0
Cresc_ind	1	2	1	2	2	1	0	0
Educ_Amb	0	0	2	0	1	1	0	1
Leg_Amb	2	0	3	1	1	3	0	0

Fonte: Próprio autor (2025).

As variáveis podem ser classificadas em motrizes, de ligação, dependentes e independentes, a visualização fica mais clara no mapa motricidade x dependência sinalizado abaixo:

Figura 3. Mapa de motricidade x dependência direta das variáveis que afetam a bacia do Ribeirão Taquarussu



Fonte: Próprio Autor (2023).

Pelo exposto acima, podemos inicialmente dizer que as variáveis motrizes que afetam o sistema-objeto bacia do Ribeirão Taquarussu diz respeito a Legislação Ambiental e o Crescimento Industrial, a legislação ambiental de fato se torna um balizador das atividades que podem ser realizadas ao longo do manancial e de forma natural aparece como variável motriz no mapa de influência direta, contudo, não é tão nítido ver como variável motriz o Crescimento Industrial. Porém, na pesquisa de Oliveira (2022) o autor mostra que o processo ao longo desses 30 anos do estado do Tocantins e a criação de Palmas elevaram a produção industrial na região. Neste sentido o nível de crescimento industrial desta região vem sendo acelerado e, caso esse cenário se mantenha, a demanda de água pode se tornar algo de extrema importância para o desenvolvimento desta região.

O crescimento populacional, centros urbanos e o abastecimento público aparecem como variáveis com alta motricidade e alta dependência, essas variáveis de ligação parecem ser de trivial entendimento, uma vez que o crescimento populacional de Palmas é tangível ao olhar o que acarreta um aumento do abastecimento público. À medida que estes dois crescem, o centro urbano tocantinense se torna mais evidente inclusive em suas regiões satélites como o Luzimangues, embora faça do município de Porto Nacional, porém já em uma conurbação, divididas apenas pelo lago.

As Erosões e a Agricultura Irrigada, embora dependentes do manancial, possuem impactos distintos: sendo a primeira extremamente danosa as atividades agrícolas e a própria existência do manancial, enquanto a segunda, caso seja trabalhada de forma adequada, pode não impactar de forma acentuada o manancial. É certo, porém, que os efeitos das duas variáveis devem estar sempre sendo monitoradas pelos órgãos competentes.

A educação ambiental embora apareça como variável independente, seu papel não pode ser descartado do sistema sendo que impacta nas duas variáveis dependentes citadas acima. É importante ressaltar que esse elemento é fundamental para a preservação do manancial, tendo em vista que não há possibilidade até o momento de que os órgãos fiscalizadores guardem todo o território ao qual se encontram a bacia do Ribeirão Taquaruçu.

Tendo em vista a perspectiva de análise do cenário futuro do sistema objeto foi construído a tabela de Motricidade x Dependência Indireta das variáveis já descrita no texto.

Quadro 3. Quadro de motricidade e dependência indireta das variáveis que impactam na bacia do Ribeirão Taquaruçu

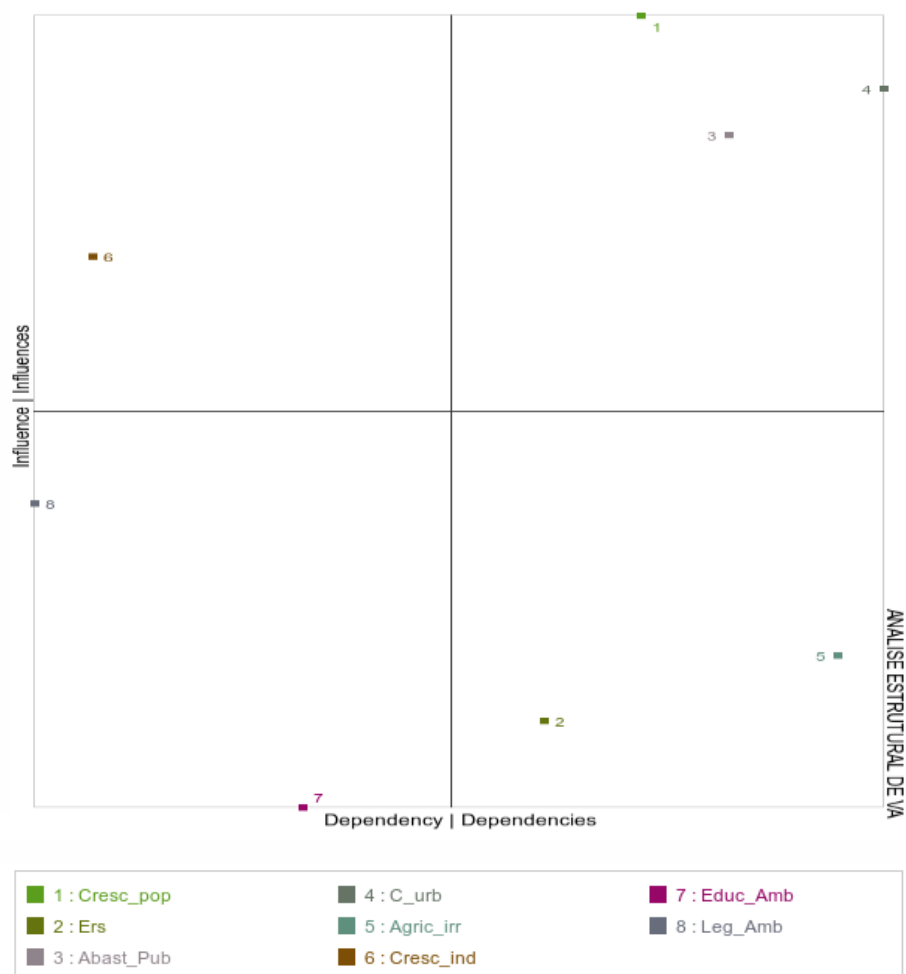
Variáveis	Total de linhas	Total de colunas
Crescimento populacional	68553	52213
Erosão	26912	47691
Abastecimento Público	61476	56355
Centros Urbanos	64225	63609
Agricultura Irrigada	30779	61472
Crescimento industrial	54334	26499
Educação Ambiental	21853	36315
Legislações Ambientais	39726	23704

Fonte: Próprio Autor (2025).

O quadro de motricidade/dependência indireta das variáveis não se mostra tão claro, porém o mapa associado a influência indireta esclarece que a legislação ambiental se tornará uma variável independente, junto da educação ambiental. A motricidade associada as condições do manancial serão majoritariamente determinadas pela força do crescimento industrial, seguidamente do crescimento populacional, centros urbanos e o abastecimento público como variáveis de alta motricidade e alta dependência.

Esses dados são importantes, uma vez que vislumbram para as próximas décadas uma mudança na distribuição do Produto Interno Bruto do Estado, sendo este cada vez mais afetado com os avanços tecnológicos e da indústria na região central do estado. Porém os dados de OLIVEIRA (2022) são emblemáticos no sentido de que o Tocantins possui e continuará sendo uma potência agrícola.

Figura 4. Mapa de motricidade x dependência indireta das variáveis que afetam a bacia do Ribeirão Taquarussu



Fonte: Próprio Autor (2025).

É natural dentro da análise de cenário que as variáveis tanto em relação a sua influência, quanto a sua dependência sofram alterações da análise direta para a análise indireta, neste sentido pode-se observar que na matriz de influência direta o crescimento industrial e os riscos de erosão ganham posições se tornando mais influentes. Analisando os resultados para a legislação ambiental e a educação ambiental, elas perdem posições no ranking de influência, destaca-se que o crescimento populacional, o crescimento urbano e o abastecimento público são as variáveis motrizes do sistema, ou seja, estas são as variáveis que vão determinar o futuro do manancial, sendo preciso monitorá-las para que não haja degradação exacerbada e de modo que, seja conservada a biodiversidade local. As observações podem ser vistas de maneira mais clara, por meio da tabela a seguir.

Tabela 1. Mudanças de classificação das variáveis da matriz direta para a indireta em relação ao grau de motricidade da variável.

MDI		MII	
Rank	Variable	Rank	Variable
1	Cresc_pop	1	Cresc_pop
2	C_urb	2	C_urb
3	Abast_Pub	3	Abast_Pub
4	Leg_Amb	4	Cresc_ind
5	Cresc_ind	5	Leg_Amb
6	Agric_irr	6	Agric_irr
7	Educ_Amb	7	Ers
8	Ers	8	Educ_Amb

Fonte: Próprio autor (2025).

Do mesmo modo que é percebido a mudança de posição das variáveis em relação a sua motricidade, também pode inferir que deve haver mudanças no grau de dependência das variáveis estudadas neste artigo. A tabela a seguir mostra as mudanças da matriz direta para a indireta em relação as dependências das variáveis.

Tabela 2. Mudanças de classificação das variáveis da matriz direta para a indireta em relação ao grau de dependência da variável

MDI		MII	
Rank	Variable	Rank	Variable
1	C_urb	1	C_urb
2	Agric_irr	2	Agric_irr
3	Ers	3	Abast_Pub
4	Abast_Pub	4	Cresc_pop
5	Cresc_pop	5	Ers
6	Educ_Amb	6	Educ_Amb
7	Cresc_ind	7	Cresc_ind
8	Leg_Amb	8	Leg_Amb

Fonte: Próprio autor (2025).

Na tabela acima identificamos que houve diminuição no grau de dependência das erosões, enquanto as variáveis abastecimento público e crescimento populacional se tornam variáveis mais dependentes, ou seja, variáveis que refletem o comportamento do sistema, nesse sentido o sistema é afetado pelo Crescimento urbano, agricultura irrigada e abastecimento público.

Considerações finais

O trabalho se propôs a iniciar uma discussão a respeito do futuro de um dos mananciais mais importantes para a microrregião de Porto nacional, que envolve a capital Palmas-TO. Guiados por trabalhos que se dedicaram a evidenciar o desenvolvimento regional do Tocantins é preciso cuidar das suas belezas naturais, de forma que mostrar o desenvolvimento desta região é algo tangível ao ponto de dar ênfase a produção rural, cuja cadeia produtiva leva ao desenvolvimento das malhas viárias possibilitando uma maior inserção e desenvolvimento industrial da região.

Em geral, é importante uma legislação que proteja os mananciais, isso porque as variáveis motrizes, crescimento populacional, centros urbanos e abastecimento público demandam maior consumo

destas nascentes e fontes, neste sentido uma legislação, a qual seja possível executar inclusive com aparato aos órgãos de controle, faz-se necessário para a preservação ambiental. O crescimento industrial no Tocantins pode também ser um grande desafio a conservação dos mananciais da mesorregião oriental a qual está localizado o Ribeirão.

Como se trata de uma análise de cenário é importante dizer que mais variáveis devem ser anexadas neste estudo para que este retrate de fato o cenário mais próximo provável que veremos no futuro.

Contudo é importante dizer que em alguns anos os mananciais estarão ameaçados, e por isso as ações preventivas devem ser tomadas antes que o cenário de fato se concretize. Estudos posteriores devem ser feitos para análise dos autores para complemento das projeções neste trabalho descrito.

Referências

CONDO, C. R. P. **Avaliação da qualidade da água do ribeirão Taquaruçu durante o processo de implantação do Projeto Produtor de Águas**. Universidade Federal do Tocantins, Dissertação de pós-graduação, Palmas – TO, 2016.

FERNANDEZ, F. A. dos S. **O poema imperfeito: crônicas de Biologia, conservação da natureza, e seus heróis**. 2. Ed. Curitiba: UFPR, 2004. 265 p.

GODET, M. (1999). **De la anticipación a la acción: Manual de prospectiva y estrategia** [From anticipation to action: Prospective and Strategy Manual], México: Alfaomega

JIMÉNEZ, M. (2009) **Herramientas para el análisis prospectivo estratégico. Aplicaciones MICMAC** [Tools for strategic prospective analysis. Applications MICMAC]. Estado de México: Hersa Ediciones.

LIPSOR (2004). MICMAC. **Software Version 6.1.2 2003/2004, Matrice d'Impacts Croisés Multiplication Appliqués à un Classement**. Disponível em http://www.3ie.org/lipsor/download/formulaire_uk.php

MEDEIROS, T. C. C. **Padrões de Campo Sujo Seco da Paisagem da bacia hidrográfica do Ribeirão Taquaruçu Grande no município de Palmas –TO**. São Paulo: 2013. 268 p

MOJICA, F. (2008). **Forecasting y Prospectiva dos alternativas complementarias para adelantarnos al futuro** [Forecasting and Prospective two complementary alternatives to anticipate the future]. Bogotá D.C. Retrieved from <http://franciscojojica.com/articulos/adalfut.pdf>.

ODUM, E. P.; BARRETT, G. W. **Fundamentos de ecologia**. São Paulo: Thomson Learning, 2007. 612 p.

OLIVA J.; ELENALDO F. de. Os impactos ambientais decorrentes da ação antrópica na nascente do Rio Piauí - Riachão do Dantas-SE. Sergipe: **Revista Eletrônica da Faculdade José Augusto Vieira**, ano V - nº 07, 2012. Disponível em: http://fjav.com.br/revista/Downloads/edicao07/Os_Impactos_Ambientais_Decorrentes_da_Acao_Antropica_na_Nascente_do_Rio_Piaui.pdf Acesso em: 25 jan. 2023.

OLIVEIRA, N.M. **Tocantins 30 anos: Uma economia em transformação. Encontros e percepções geográficas** [livro eletrônico]: diálogos e provocações/organizador Jadson Porto. Maringá, Paraná, Uniedusul, 2022. Disponível em: <https://www.uniedusul.com.br/wp-content/uploads/2022/10/Percepcoes-20-anos-Versao-Final.pdf#page=134>. Acesso em: 25 jan. 2023.

SILVA N. A. R. S. N. **Cenários de Abastecimento Futuro de Palmas com base na simulação da indisponibilidade hídrica do Ribeirão Taquaruçu Grande**. 2011. 91 p. Dissertação (Mestrado em recursos hídricos e saneamento ambiental) -Universidade Federal do Rio Grande do Sul -Instituto de Pesquisas Hidráulicas Programa de Pós-Graduação em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental, Porto Alegre, 2011. VERGARA, F.H; NETTO, O.M.C. **Análise estrutural por meio da metodologia MICMAC aplicada à gestão dos recursos hídricos – o caso da região hidrográfica da UHE Lajeado na bacia do rio Tocantins, Brasil**. REGA – Vol. 4, no. 2, p. 5-20, jul./dez. 2007.

“Ecoturismo é proposta do Tocantins”: a produção histórica de um território turístico economicamente atraente

Eduardo José Silva Lima¹

O homem chega e já desfaz a natureza
Tira gente, põe represa, diz que tudo vai mudar
O São Francisco, lá pra cima da Bahia
Diz que dia, menos dia, vai subir bem devagar
E passo a passo vai cumprindo a profecia
Do beato que dizia que o sertão ia alagar
(Sá e Guarabyra, 1977)

De acordo com a Secretaria de Turismo do Estado do Tocantins “em 2023, somente o Parque Estadual do Jalapão recebeu 53.966 visitantes, ante as 47.871 pessoas registradas em 2022²”. O aumento de aproximadamente 13% é comemorado junto a expectativa de crescimento em 2024. A matéria se expande relatando as belezas naturais do parque e que vem se consolidando como um dos destinos de ecoturismo mais procurado do Brasil. Desde 2016 desenvolvemos pesquisas relacionadas a história do Tocantins, principalmente sobre a construção da cidade de Palmas, como a última capital planejada do nosso país no século XX. No decorrer deste trabalho nos deparamos com diversos jornais nos quais contêm matérias exaltando as belezas naturais do novo estado brasileiro, e de sua capital e que de certa forma apresentavam esse território ao restante do país.

Diante deste cenário, com a recente escalada do Jalapão como um destino turístico disputado, aliado a disponibilidade de fontes históricas entendemos por ser viável a promoção de uma reflexão histórica sobre a propagação turística do estado como uma plataforma de atração de recursos econômicos. Entendemos que o destaque nos meios de comunicação dos anos 1990 tinha como intuito a inserção da cidade de Palmas e o estado do Tocantins como um todo nas relações econômicas das quais o incentivo ao turismo poderia proporcionar. No caso de Palmas, ainda podemos inferir que ao propagar as suas belezas naturais poderia auxiliar o projeto de ocupação da cidade que necessitava de mão de obra para sua construção e consolidar o seu objetivo de impulsionar o desenvolvimento da região central do Tocantins.

Entendemos por turismo o deslocamento de pessoas por um tempo determinado para um local onde possam desfrutar de uma quebra temporal de suas rotinas através de atividades diversas como lazer ou trabalho. Muitos podem ser os estímulos para se escolher o local x ou y. Nesse sentido, cabe aos estados promoverem, através de seus órgãos responsáveis seus potenciais turísticos para atrair possíveis

1 Professor e pesquisador da Universidade Estadual do Tocantins-UNITINS e doutorando em História pela Universidade Federal de Goiás- UFG. Contato: Eduardo.js@unitins.br

2 JALAPÃO recebe maior fluxo de visitantes em julho, mas é destino para o ano inteiro. Secretaria de Turismo, 2024. Disponível em: <https://www.to.gov.br/setur/noticias/jalapao-recebe-maior-fluxo-de-visitantes-em-julho-mas-e-destino-para-o-ano-inteiro/3hpil3c4ilov#:~:text=Em%202023%2C%20somente%20o%20Parque,um%20aumento%20exponencial%20neste%20ano.> Acesso em: 07 de outubro de 2024.

interessados. Isso não se trata de nenhuma novidade, porém como incentivar a promoção de um estado novo? Desafio maior, talvez, publicizar uma cidade em plena construção como Palmas. Contudo, através de matéria de jornais dos anos 1990 vamos analisar essa construção do território tocantinense como viável turisticamente.

É necessário localizar a atividade turística dentro de uma lógica que motiva não apenas a criação do Estado do Tocantins, mas principalmente a construção da cidade de Palmas. Com relação ao fator econômico a criação de uma zona urbana, onde antes havia pequenas e médias propriedades rurais, fundamenta o projeto de crescimento da região muito incentivada pela política nacional desenvolvimentista marcante no Brasil pós 1930 e que permaneceu em diferentes formatos até a Nova República. Economicamente a proposta de uma nova cidade foi pautada na necessidade de desenvolvimento e consolidação do território do Estado do Tocantins.

Portanto, podemos entender a atividade turística dentro de uma perspectiva impulsora de desenvolvimento, ou seja, um complexo fenômeno que envolve em sua conjuntura diversos setores sociais desde infraestrutura até o cenário político do território. Logo, não se trata de uma de uma relação direta entre propagando e efetivação da prática turística, pois a decisão de se realizar uma viagem envolve uma diversidade de fatores. Dito isso, não faz parte de nossos objetivos nesta reflexão desenvolver análises numéricas de estatísticas turísticas durante os 36 anos do Tocantins. Nossa intenção se dá em construir uma estrutura analítica de como o estímulo ao turismo fez parte do projeto de desenvolvimento do estado e de sua capital nos anos de 1990. Essas reflexões nascem ao enxergarmos semelhanças argumentativas na base do ecoturismo e de como o território do Tocantins é assim reificado desde sua origem.

“Ecoturismo é a proposta do Tocantins”. Essa afirmação que faz parte do nosso título foi retirada da matéria homônima publicada no jornal A Tribuna em maio de 1993, nela o estado é descrito como “lugar privilegiado com natureza exuberante, O Tocantins está na reta do turismo ecológico. A descoberta da natureza com suas trilhas, vegetações selvagens, serras, cavernas e ilhas que proporcionam aventuras que fogem ao tradicional sol e mar³.” Com essa descrição em oposição a destinos mais comuns no país como praias o novo estado é apresentado como uma nova alternativa. Uma característica desta atividade econômica é de que o consumidor não tem a possibilidade de avaliar o produto. Pois, além de cada experiência com o local ser subjetiva, as expectativas sobre o mesmo também o são, tanto que essas várias matérias que destacam o ecoturismo estão acompanhadas de imagens que tem como objetivo estimular essa construção do sujeito potencial turista.

3 ECOTURISMO é a proposta do Tocantins. A Tribuna. Santos, 15 de maio de 1993.

Figura 1. Rio Tocantins



A natureza marcante é um dos pontos altos deste Estado novo, principalmente, às margens do Rio Tocantins

Fonte: ECOTURISMO é a proposta do Tocantins. **A Tribuna.** Santos, 15 de maio de 1993.

A imagem acima faz parte da matéria do Jornal A Tribuna instiga aos leitores a curiosidade pelo Rio Tocantins apontado como um dos pontos interessantes para se conhecer. A notícia prossegue expondo as ações institucionais que pretendem impulsionar as maravilhas naturais, pois

preocupado em desenvolver o Estado sem agredir a beleza natural, o meio ambiente é um aspecto relevante nas ações do Governo do Tocantins, que já elaborou o Plano de Desenvolvimento do Meio Ambiente do Estado. Atualmente, através da Coordenação de Turismo do Estado, está sendo realizado o Inventário da Oferta Turística do Estado do Tocantins. Todo trabalho é feito por uma equipe de oito técnicos, que percorrem, desde o mês de março, os municípios turísticos⁴.

Nos chama atenção a estrutura textual da informação que se aproxima em muito de reportagens institucionais, parece-nos uma propaganda travestida de informação. Ao explanar as o conjunto de atitudes da gestão estadual inseridas em uma matéria jornalística observamos a concordância com o contexto histórico, pois é justamente nos anos de 1990 que são gestadas orientações nacionais para o desenvolvimento do turismo. Podemos citar como um marco regulatório do país as propostas promovidas pelo governo Fernando Collor em 1992, como a criação da Política Nacional de Turismo (PNT) que tinha como objetivo o desenvolvimento do turismo em rede nacional. Sobre tal situação desde os primeiros momentos do Tocantins o turismo era entendido como uma atividade que merecia uma atenção, a matéria intitulada “Brasilienses vão elaborar projeto no TO” afirma que

O potencial turístico do Tocantins é grande, mas falta ser explorado. O estado tem um governo voltado para iniciativa privada e, portanto, está tentando atrair os grandes investidores para desenvolver o setor. Nesse sentido, a Secretaria da Indústria e do Comércio solicitou da Faculdade de Turismo de Brasília um levantamento das potencialidades turísticas do estado para, futuramente, desenvolver um projeto na área do turismo⁵.

4 Idem

5 BRASILIENSES vão elaborar projeto no TO. Correio Braziliense. Brasília, 30 de junho de 1989.

Ao analisar a notícia podemos fundamentar nosso argumento de que um estado novo estava em busca de diversos investimentos para se manter e crescer, dentre estes o turismo foi uma porta acessível desde 1989. A matéria segue destacando as possibilidades já identificadas pela equipe após um “levantamento em mais de 15 cidades visitadas⁶”, logo os profissionais da Faculdade de Turismo de Brasília, lideradas pelo Prof. Sobeck de Alcântara expõem sua fascinação pela “Lagoa da Confusão, no município de Cristalândia: as fontes de águas quentes nos municípios de Paranã, Peixe e Formoso do Araguaia e uma lagoa natural, com 18 quilômetros de extensão, em pleno centro de Araguaína, cidade localizada ao norte do estado⁷”. Portanto, nossa argumentação é de que a construção do estado como uma beleza natural a ser conhecida existe desde o início do estado, obviamente não estamos afirmando que durante esses 36 anos o projeto seguiu uma linearidade rumo ao progresso. Porém, aos termos hoje o Jalapão como um destino bastante procurado não é obra do acaso, mas sim um projeto institucional que nasce junto ao Tocantins.

Esse trabalho de catalogação foi solicitado pelo estado a mando do governador Siqueira Campos que objetivava inserir o estado na rota do turismo nacional, principalmente no ecoturismo já que era parte do que já se sabia ter a disposição como potencial a ser explorado. Porém, em outra matéria sobre o mesmo assunto o Prof. Sobeck nos dá detalhes operacionais dessa ação com a intenção de “transformar o estado num laboratório para nossos alunos⁸” da Faculdade de Turismo da União Pioneira de Integração Social-UPIS. Segundo Enos Barbosa, chefe do departamento de desenvolvimento industrial da secretaria de indústria e comércio do Tocantins “o estado do Tocantins não tem recursos para pagar este tipo de trabalho, então pensamos em utilizar o serviço gratuito que será prestado pela universidade. Estamos aliando os desejos deles em pôr em prática seus conhecimentos com a nossa necessidade⁹”. Deixando claro que o “eles” se trata da equipe do Prof. Sobeck que entendeu o Tocantins como uma oportunidade. Barbosa segue na matéria destrinchando sobre as responsabilidades do estado com a seguinte missão:

O estado vai pagar o transporte, alimentação e hospedagem da equipe auxiliado pelas prefeituras das cidades visitadas. Com uma secretaria de turismo criada há menos de 15 dias o Tocantins recebe hoje os turistas improvisadamente. Em cidades como Porto Nacional, onde fluxo já é grande principalmente no mês de julho – época das praias ribeirinhas, a prefeitura instala barracas par receber os visitantes, já que a cidade não possuiu hotéis¹⁰.

Através dessa citação observamos que apesar do Tocantins existir após a Constituição de 1988 as cidades citadas são seculares e já existiam quando norte de Goiás e, portando se tornaram um ponto de partida fundamental para essa proposta de um desenvolvimento turístico. Afinal, o discurso de desenvolvimento regional está presente no arcabouço argumentativo em prol da criação do estado.

A PTN representou um importante direcionamento nacional entre 1996 e 1999, pois apresentava ordenamentos estruturados de ações as quais os setores públicos deveriam exercer em busca do bem comum. Tais definições serviram de orientação para que os governos estaduais e municipais construís-

6 Idem

7 Idem

8 UPIS avalia potencial turístico do Tocantins. Correio Braziliense, Brasília, 15 de julho de 1990.

9 Idem

10 Idem

sem suas atuações no setor turístico, portanto entendemos ser importantes para o estado do Tocantins demarcar suas ações nesse campo no intuito de credibilizar ainda mais suas belezas naturais. Antes mesmo da PTN o estado já entendia a possibilidade exploratória do turismo, pois em 1989 criou a Diretoria de Turismo que teve como primeira diretora a senhora Márcia Guerra.

A relação entre turismo e investimentos é utilizada como argumento de criação da DETUR pelo governador Siqueira Campos que pretendia atrair possíveis investidores através do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico do Tocantins no qual contempla o setor turístico. No Plano existe um incentivo direto as atividades de turismo que é “feito em convênios com as prefeituras, autorizadas por lei municipal, para redução da alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza das empresas que venham a implementar suas atividades turísticas e hoteleiras nas cidades de maior potencial¹¹”. Portanto, observamos uma atenção estatal nesse empreendimento com ações ativas, seja institucional com a criação da DETUR, seja fiscal com reduções de alíquota como incentivo.

Novamente vemos o reforço da natureza como principal potencial a ser explorado, a matéria segue afirmando que o Tocantins é um

Um lugar lindo ainda completamente virgem é a Pedra Molar, um vilarejo onde as águas dos rios Araguaia e Tocantins se encontram. Lá o governador já anunciou que vai criar um município ecológico. Além das praias em todo o Estado, frequentadas nas temporadas dos meses de julho, agosto e setembro, o Tocantins oferece ainda uma fonte de água termal no município de Paranã, no Sudeste, que por si só atrai turistas de várias localidades. Outro ponto que também é pouco conhecido, mas de grandes atrativos, fica na Serra do Estrondo, que acompanha toda a extensão do Carmo, também no Sudeste, próximo a Porto Nacional, existem grutas datadas de eras antigas, onde se encontram pinturas e inscrições rupestres. Todo esse potencial é praticamente intocado e aguarda investimentos para se destacar¹².

Reforçamos a ideia de esse potencial atrativo estava por ser descoberto, por se tratar de uma matéria jornalística podemos inferir de que essa descoberta pode ser feita não só pelo estado, mas também pelo leitor. O que está dentro do escopo de matérias que além de apresentar o novo estado, aguçam a curiosidade do leitor para conhecê-lo. Não temos elementos para afirmar de que essas matérias seriam financiadas pelo estado do Tocantins, tampouco nos cabe julgar a veracidade de tal afirmação, pois independente disso analisamos como as matérias com a dupla função de informação e publicidade.

Em 1990 conseguimos identificar um grande evento turístico promovido pela DETUR, não sabemos se seria o primeiro desta natureza, mas certamente demandou uma atenção do governo do estado, pois aconteceu em Palmas, a cidade em construção. Denominado de “Palmas, Praia 90” a ideia foi realizar um grande festival na cidade e reunir eventos desportivos e musicais “vamos promover regatas de barcos e windsurfe e outras disputas náuticas como uma corrida de jetsky. Também estamos vendo a possibilidade de chamar grandes nomes da música popular brasileira para o festival¹³” afirmou Márcia Guerra diretora da DETUR. Ao dar mais detalhes sobre a ideia do festival ela explica que “terá infraestrutura característica do estado. Barraquinhas de palha se estenderão pelas praias oferecendo de tudo,

11 TOCANTINS garante apoio ao turismo. Correio Braziliense, Brasília, 16 de agosto de 1989.

12 Idem

13 O PASSADO e o futuro estão presentes na nova capital. Correio Braziliense, Brasília, 16 de maio de 1990.

desde um simples cachorro-quente até os serviços de banco, telefone e correio¹⁴”. Não sabemos como foi a realização do festival, pois não encontramos mais matérias sobre o assunto, mas nos serve de reflexão as atividades elitistas dele, pois, quem em 1990 poderia participar de competições de windsurfe e/ou jetsky? Ao unir esse questionamento com o título da matéria “O passado e o futuro estão presentes na nova capital” percebemos o esforço de divulgar uma modernidade através de bens como Windsurf e Jetsky, mas aliando a uma tradição com “barraquinhas de palha”. Percebemos que a pauta da modernidade atrelada a bases culturais e naturais são elementos presentes na construção do território tocantinense como turístico.

Como pudemos ver até esse ponto do texto vários são os destinos apresentados, em 1989 temos uma matéria apresentando ao leitor a Lagoa Bonita localizada em Dianópolis que hoje é um dos pontos mais visitados do estado. Sob o título de “Lagoa Bonita, um belo manancial” o jornalista Gilson Cavalcanti, correspondente do Correio Braziliense no Tocantins, descreve essa localidade aos leitores destacando suas “águas térmicas, dotadas de enzimas benígnas¹⁵”.

Figura 2. Lagoa Bonita, um belo manancial



Fonte: LAGOA BONITA, um belo manancial. Correio Braziliense. Brasília, 30 de agosto de 1989.

O uso de imagens estimula a imaginação do leitor em um mundo pré internet a ter a oportunidade de se banhar em águas medicinais, pois “as águas da Lagoa Bonita são tão mornas que as pessoas, uma

¹⁴ Idem

¹⁵ LAGOA BONITA, um belo manancial. Correio Braziliense. Brasília, 30 de agosto de 1989.

vez dentro delas, não querem mais sair¹⁶”. O Tocantins é apresentado no jornal na secção “Vai e Vem” dedicada ao turismo, está ao lado de outras atrações de estados como Rondônia-Forte do Príncipe, Belo Horizonte- Praça da Liberdade e o Espírito Santo como um todo. Sendo a Lagoa Bonita a única atração com direito a foto e uma longa descrição que afirma que se banhar em suas águas se trata de uma “verdadeira terapia. Elas são consideradas medicinais, uma vez que os problemas de pele, segundo contam os frequentadores daquela fonte natural, são exterminados com o banho¹⁷”.

O incentivo a construção mental das possibilidades de lazer segue com o destaque as águas do Tocantins

Grande parte do potencial turístico do Tocantins é composto pelo elemento água. São os rios e suas sucessivas quedas d’água, sendo os mais importantes o Araguaia e o Tocantins que cortam o Estado de ponta a ponta, formando uma das maiores bacias hidrográficas da terra.

Possui, ainda, o maior número de praias fluviais de País e a maior ilha fluvial do mundo, a Ilha do Bananal, que já desperta a atenção de ecologistas em todo o planeta, pela diversidade de sua fauna e flora, além de abrigar várias tribos indígenas. Outras atrações do estado são as nascentes nas serras, as águas termais, a lagoa da Confusão, além das manifestações folclóricas e um rico artesanato¹⁸.

Após a exposição da organização institucional do trabalho turístico a matéria se volta novamente as possibilidades que os interessados terão em viver experiências únicas, parece-nos uma “dobradinha” no sentido de promover uma segurança no possível visitante, onde se une a responsabilidade estatal com as belezas naturais. Nos detemos um pouco mais nessa matéria, por ela apresentar essa característica de certa forma institucionalizar o turismo na região que vai além de exaltar os locais a serem visitados.

Os exemplos são inúmeros de exaltação a natureza tocantinense, o Correio Brasiliense divulga uma reportagem de página inteira sob o título “Tocantins: naturalmente um encanto natural¹⁹” onde, novamente são exaltados os potenciais atrativos turísticos do estado

A terra é ainda selvagem, que está sendo conquistada a toque de caixa. O estado ainda é pobre em infraestrutura de transporte e hotelaria, mas é rico em beleza natural. Serras, grutas, vales, rios, cachoeiras e planícies fazem do Tocantins um dos ecossistemas mais importantes do globo. São tantos encantos a desvelar, que o turismo ecológico, baseado em grandes áreas de camping, torna-se obrigatório²⁰.

Ao compararmos o teor das matérias, esta possui algumas críticas a infraestrutura do estado e não faz menções a políticas de incentivo ao turismo. Contudo, comungam do mesmo discurso da natureza como grande impulsor do turismo regional. Além das críticas O Correio Brasiliense traz outros potenciais além dos naturais, vejamos

O folclore tocantinense é constituído de enorme número de lendas, festas, romarias, folias, lamentações e rituais que passam de geração em geração. As influências culturais no estado podem ser subdivididas em sacras, indígenas e das civilizações negras.

16 Idem

17 Idem

18 ECOTURISMO é a proposta do Tocantins. A Tribuna. Santos, 15 de maio de 1993.

19 TOCANTINS: naturalmente, um encanto natural. Correio Brasiliense, Brasília, 16 de maio de 1990.

20 Idem

Desde o tempo do império, Tocantins serviu de refúgio para escravos, que levaram para as montanhas da Serra Geral seu imenso legado cultural. A expressão máxima deste microuniverso cultural negro está localizada próxima ao município de Arraias.

O sincretismo religioso faz de Natividade, fundada em 1600, também no sudeste do estado, palco de umas das festas mais belas da região Centro-Oeste. É a Romaria do Senhor do Bonfim no pequeno povoado de Bonfim que, com 200 habitantes, recebe mais de 60 mil durante o dia 15 de agosto²¹.

Percebemos uma ampliação das possibilidades ao destaque a questões culturais, esse discurso fortalece a construção discursiva do estado mexendo com o imaginário do leitor com diversas formas de experiências turísticas. Até os dias atuais a Romaria ao Senhor do Bonfim é uma das maiores expressões de fé do Tocantins, sendo um dos patrimônios culturais do estado e parte importante da construção da identidade tocantinense. Mesmo que haja o destaque a outras possibilidades turísticas, é na natureza que se concentram os maiores elementos promocionais do estado no tocante a atrativos turísticos.

Nosso corpus documental nos leva a entender que os principais atrativos propagados na primeira década do Tocantins são as belezas naturais e culturais, sendo estes os elementos usados para atrair o público. Em 1999 o Correio Braziliense foca sua matéria no Rio Tocantins

Quem conhece o rio Tocantins sabe que o Araguaia não é o único rio a oferecer opções diversificadas e agradáveis para as férias de julho. É verdade que o Araguaia é mais cantado em poesia e em prosa, mas os mistérios que envolvem o lendário Tocantins fazem do rio fonte inesgotável de surpresas e delícias.

A começar pela fauna terrestre da região tocanínea que é muito mais rica que a do Araguaia. Basta que se observe a composição do solo, que neste rio é de calcário quase na sua totalidade, e o do Araguaia é de cristalino árido.

Uma caçada com equipamento fotográfico pelos brocotós de serras da sua bacia de serranias pode render coleções valiosas. A anta se banhando nos poções, as numerosas colônias de japins chilereantes, o veado mateiro a ruminar as gramíneas no sopé das escarpas: os bandos de araras e periquitos que nas tardes cálidas estendem nos ares suas asas coloridas e suas vozes metálicas e até a onça pintada que pode a qualquer momento cruzar o caminho do turista²².

É perceptível o reforço da imagem do Rio Tocantins e suas belezas naturais, como a fauna, reforçam a ideia do novo estado como um local a ser visitado, que precisa ser conhecido e reconhecido pelo resto do país. Pois, a construção argumentativa se dá em relação ao Rio Tocantins expandido onde até mesmo sua constituição natural é importante e diferenciada e que, de certa forma, contribuem com construção imaginária do estado. Para atrair visitantes era necessário construir essa imagem do novo, do moderno, porém aliada com a natureza, o maior exemplo dessa união é a capital do estado: Palmas.

A capital mais jovem do Brasil, atualmente com 35 anos, tem sua construção relacionada com a ampliação das contribuições econômicas do centro do país, em um momento que o país vivia uma fase denominada de neoliberal que marcou a gestão do presidente Fernando Collor de Melo. Defendemos que a característica marcante de sua história são as disputas. Estas são entendidas como conflitos por divergências de experiências de cidade, parcelas sociais minoritárias lutam, muitas vezes pela sobrevivência, em uma Palmas que mesmo executada na planta reproduz um modelo de cidade excludente.

21 Idem

22 RIO TOCANTINS é uma fonte de prazer. Correio Braziliense, Brasília, 16 de maio de 1990.

A imagem do desenvolvimento no centro do cerrado brasileiro era estimulada como singular, certamente insuflando o imaginário dos indivíduos a partir do progresso. Esse contexto geográfico identificava-se como um ecossistema valioso economicamente, estimulado pelo potencial agrário do estado. A criação do Tocantins trouxe esperança a uma parcela considerável da população brasileira, gerando modificações irreversíveis no espaço territorial no qual a cidade de Palmas foi erguida. A união entre modernidade e preservação do meio ambiente é motivo de matéria do Correio Braziliense intitulada “Palmas cresce a todo vapor sem descuidar do verde” na qual podemos observar como essa sincronização entre homem e natureza é apresentada:

Palmas foi concebida de forma a proporcionar um crescimento natural e harmônico, sem a rigidez das definições de linhas e gabaritos. Assim, cada quadra terá personalidade própria, ou seja, uma concepção urbanística e arquitetônica diferenciada, quebrando a monotonia das cidades artificiais.

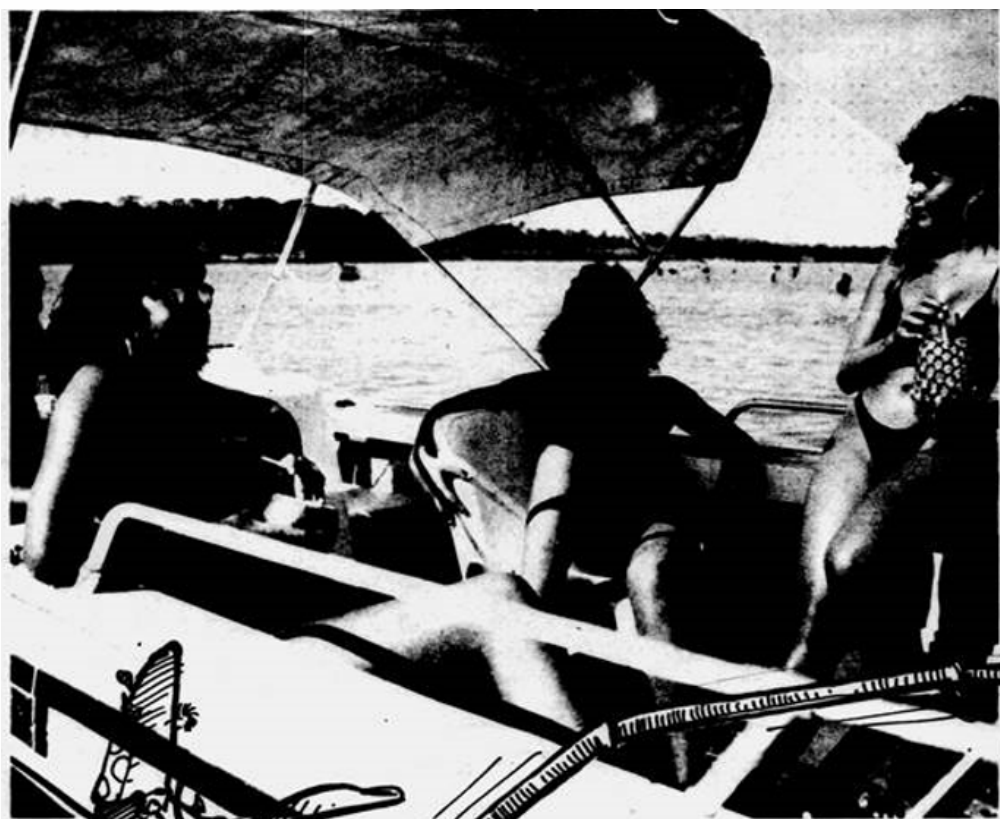
Com um projeto elétrico, simples e moderno, Palmas difere frontalmente de qualquer cidade ou capital planejada artificialmente no país. E tudo isto com um aspecto carregado de humanidade, o seu grande eixo central conduz a um centro, o coração da cidade, onde as atividades vão pulsar mais fortemente, acolhendo a todos- homens e mulheres, velhos e crianças- numa conjunção de paz.

Máquinas e homens, poeira e sol, numa simbiose de ruídos e sonhos rasgam as planícies dos contrafortes da Serra do Lageado, na tarefa histórica de construir, em pleno centro geográfico do Brasil, uma cidade moderna que harmonize as necessidades sociais de seus futuros habitantes com o equilíbrio ecológico e a natureza plena e vivificante²³.

A relação entre homem e natureza é bastante explorada na matéria, de certa forma de maneira ingênua onde o discurso é pautado no meio ambiente e na conexão que este exerce nos homens. Podemos ver o exemplo dessa discussão na imagem que ilustra a matéria

23 PALMAS cresce a todo vapor sem descuidar do verde. Correio Braziliense, Brasília, 25 de novembro de 1999.

Figura 03. Rio Tocantins é uma fonte de prazer



Fonte: PALMAS cresce a todo vapor sem descuidar do verde. Correio Braziliense, Brasília, 25 de novembro de 1999.

Percebemos como era um argumento importante unir o desenvolvimento, chamado de moderno, como também a natureza como atrativo, entendemos que o investimento no turismo nesse modelo, por parte do estado do Tocantins, tinha algumas funções. Destacamos a busca por investimento através do desenvolvimento deste importante setor econômico, a divulgação das belezas do estado para o resto do país e, não menos importante, Palmas como o propulsor dos dois fatores anteriores.

Essa nossa teoria se fundamenta em outras fontes como a matéria abaixo que descreve a cidade sob a égide de “ecológica”, pois “Palmas foi fundada há quatro anos com o objetivo de materializar o sonho tocantinense de ter uma capital moderna, humanista e ecológica²⁴”. Já discutimos anteriormente como a construção de Palmas teve um papel simbólico de ser a propulsora de desenvolvimento do Estado em estado materializado. Esse papel foi muito explorado pelos gestores do estado e do município, de certa forma, são discursos que permanecem até atualidade. Esse simbolismo era reforçado nos anos 1990 com conceitos valorizados socialmente como moderno e ecológico, segundo a matéria “Palmas apresenta aspectos paisagísticos encantadores, marcados de um lado pelas serras do Carmo e Lageado, e por outro as águas do Rio Tocantins²⁵”. Dentro desta perspectiva o incentivo ao turismo é fundamental já que “paralelo ao projeto paisagístico, está sendo desenvolvido um roteiro dos principais atrativos turísticos da capital. Destaque para praia da Graciosa, as cachoeiras de Taquarussu e os passeio pela serra²⁶”. Portanto, é notável esse esforço do turismo como ferramenta de propagação do território tocantinense.

24 PALMAS: um projeto ecológico. A Tribuna. Santos, 16 de maio de 1993.

25 Idem

26 Idem

Ao passar dos anos 1990 percebemos uma maior divulgação da capital do Tocantins dentro do escopo turístico, ante ao interior do estado que conta com esses incentivos desde 1989. A instigação de atração turísticas implicam na utilização de territórios que em diversos graus contam com ação antrópica, portanto a propaganda de Palmas une essas duas condições, pois é uma cidade construída e planejada que conta com as belezas naturais ao seu redor contribuindo com a transformação de um espaço turístico. A combinação entre verão e praias fluviais é utilizada como mais uma estratégia de promoção turística, como podemos observar na matéria intitulada de “O verão postiço de Tocantins”. Nela estão descritas de como as praias de rios podem ser uma boa opção para o verão do centro do país que acontece entre junho e outubro.

Interessante ver o olhar que o jornal traz do/sobre o Tocantins ao iniciar a matéria defendendo que seria um verão fora de época, pois “no Brasil é inverno, mas de junho até outubro o estado do Tocantins está numa estação diferente. Como se fosse um verão postiço²⁷”. Ao que parece, para o Jornal do Brasil, o Tocantins não faz parte do Brasil, já que não respeitou a cronologia das estações do país, ironia a parte não seria à toa um discurso como esse advindo de uma região tão privilegiada do país que até hoje entende-se como parâmetro para o resto do país. Tal reflexão nos faz pensar sobre que de fato havia essa necessidade de apresentar essa parte do país ao próprio Brasil, a temporada de praias é um momento importante para os tocantinenses até hoje, quando várias prefeituras investem em infraestrutura e shows para atrair os turistas. Vejamos a descrição da organização na matéria “a praia da Graciosa, localizada a oito quilômetros de Palmas, capital do Tocantins, é uma das grandes atrações turísticas do estado. Tem uma das maiores e mais bem montadas estruturas de praias fluviais do país²⁸”.

Figura 4. Praia da Graciosa



Fonte: O VERÃO postiço de Tocantins. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 19 de agosto de 1998.

27 O VERÃO postiço de Tocantins. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 19 de agosto de 1998.

28 Idem

No decorrer de sua história a Praia da Graciosa foi se consolidando como um dos cartões postais da cidade de Palmas, sendo um espaço de lazer de referência na capital. Porém, sua beleza natural não ficou imune as ações do homem. A construção da usina hidrelétrica de Luís Eduardo Magalhães, no município de Lajeado vizinho a Palmas, modificou a paisagem da Graciosa, alguns decretaram seu fim. Uma nota intitulada “Triste Fim” divulgada no Jornal do Brasil segue “A praia da Graciosa, em Palmas, uma das maiores praias fluviais do mundo, está com os dias contados. Na próxima segunda feira começam os testes da Usina Hidrelétrica que elevará o volume das águas do Rio Tocantins, cobrindo definitivamente os bancos de areia²⁹”. Obviamente não houve o fim da Praia da Graciosa e a mesma ainda continua a ser um dos pontos turísticos da capital, porém houve uma mudança significativa quanto a temporada de praias. Hoje as cidades do interior do estado que permanecem dentro dessa lógica de verão.

Partindo para finalização deste texto, pretendemos retomar os argumentos centrais no sentido de propor uma organização das ideias aqui debatidas. Portanto, é importante destacar a relevância que o discurso do ecoturismo está presente na estratégia de desenvolvimento do Estado do Tocantins desde os primeiros momentos de sua existência. Apresentamos aqui matérias que divulgam essa perspectiva desde 1989, onde a construção de uma imagem do estado como um destino natural privilegiado é muito bem edificado.

Em um segundo momento destacamos como a cidade de Palmas fez parte desse esforço de construção simbólica, pois a mesma alimenta o discurso de união entre modernidade e natureza. Tal idealização é importante para atração tanto de turistas, quanto de investidores onde a cidade oferece experiências diversificadas como trilhas, rios, cavernas, enfim, paisagens naturais. Esse incentivo parte de muitas ações do estado como criação de setores, como a DETUR, que passa a tratar desse potencial do estado promovendo incentivos fiscais e fomento de infraestrutura.

Tais ações tiveram bastante importância na promoção de eventos e campanhas que promoveram a exploração do potencial turístico da região, como o projeto “Palmas, Praia 90”, que visava promover o turismo na capital recém-criada. Essas iniciativas se alinharam com um discurso de desenvolvimento e exploração consciente da natureza, um aspecto que continua a moldar o turismo no Tocantins. Por fim, ressaltamos que a transformação do Tocantins em um destino turístico de destaque foi resultado de um projeto institucional iniciado nos anos 1989 e que, até hoje, continua a ser uma importante estratégia de desenvolvimento econômico e consolidação de identidade regional. Assim, o ecoturismo no estado, especialmente com o Jalapão, se apresenta não apenas como um recurso econômico, mas também como um elemento chave na construção da imagem de Tocantins como um estado moderno e atrativo.

29 TRISTE fim. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 05 de agosto de 1998.

Referências

- ANJOS, A. C. C. **Do girassol ao capim dourado**: apropriação e ressignificação de elementos naturais na narrativa identitária do Estado do Tocantins. Porto Alegre: Editora Fi, 2017.
- ASSMANN, Aleida. **Espaços da recordação**. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2011.
- BARBOSA, Fábio. **A formação urbana no município de Palmas (1989-2012) e o direito de moradia**. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2012.
- BERTH, Joice. **Se a cidade fosse nossa**: racismos, falocentrismos e opressão nas cidades. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023.
- BRESCIANI, Maria Stella. Cidade e história. *In*: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). **Cidade**: história e desafios. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- CAVALCANTE, Maria do Espírito Santo Rosa. **O discurso autonomista do Tocantins**. Goiânia: Ed. da UCG, 2003.
- CARVALHO, Elson Santos Silva. **Fiat Tocantins/Palmax**: das Criações à Autopoiese de uma Capital Tocantinense. Dissertação (mestrado em Ciências do Ambiente) –Universidade Federal do Tocantins. Palmas, 2011.
- CASTRO Celso; GUIMARÃES, Valeria Lima; MAGALHÃES, Aline Montenegro (orga). **História do turismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.
- COCOZZA, Glauco de Paula. **Paisagem e urbanidade**: os limites do projeto urbano na conformação de lugares em Palmas. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- FARGE, Arlette. **Lugares para a história**. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.
- FENELON, Déa Ribeiro. **Cidades**: pesquisa em história. São Paulo: Olho D'água, 1999.
- GALDINO. Letícia Cristina Fernandes; COSTA, M. L. Análise das Principais Políticas Públicas de Turismo no Brasil, da década de 1990 à Atualidade. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, v. VI, p. 919674, 2011.
- HARTOG, François. **Regimes de historicidade**: presentismo e experiência do tempo. Belo Horizonte: Autêntica, 2013. p. 12-14.

O poder do capital sobre o planejamento urbano em Palmas-TO e o plano diretor municipal como simulacro da gestão democrática da cidade

Marcos Júlio Vieira dos Santos¹

Introdução

A experiência urbana cotidiana envolve uma complexa rede de relações sociais marcadas pela interdependência de atos e fatos praticados por diversos agentes sobre a experiência de seus habitantes, desde uma perspectiva vertical, considerando o lugar dos agentes estatais nessa dinâmica, bem como desde uma ótica horizontal, em que são considerados apenas sujeitos privados.

A constatação desse panorama faz nascer o conceito de gestão democrática das cidades, isto é, a necessidade de escutar todos esses atores sociais e políticos quando da tomada de decisões sobre a cidade em toda a sua complexidade. Fato é que a partir do século XX essa concepção tem se tornado cada vez mais importante graças à atuação da Organização das Nações Unidas (ONU).

No plano interno o Estado brasileiro construiu arcabouço jurídico e uma série de iniciativas para informar e promover adequações necessárias nos municípios brasileiros quanto ao requisito da gestão democrática e participativa das cidades, especialmente a partir da promulgação da constituição federal de 1988 e da lei federal conhecida como estatuto das cidades.

Uma análise detida de alguns processos de gestão dos espaços urbanos no Brasil revelou, entretanto, que concretizar a democracia na cidade não é fácil. Nessa arena de interesses também entram em jogo fatores capazes de macular os mecanismos de escuta e produção de consensos como influências externas e principalmente poder econômico (Oliveira, 2019, p. 35).

É precisamente a partir dessa crítica que esse ensaio está produzido. Seu objetivo principal é analisar o último momento político de transformação democrática do espaço urbano da cidade de Palmas, capital do estado do Tocantins com intuito de identificar os interesses predominantes sobre o produto final que carrega consigo a alcunha de participativo.

A cidade de Palmas-TO foi escolhida como unidade de análise por se tratar da última cidade planejada do século XX e mais nova capital brasileira, já nascida sob a égide da legislação que prescreveu o caráter democrático da gestão urbana municipal. Ademais, a cidade foi selecionada para participar da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), um projeto multisetorial voltado para a transformação urbana em prol da sustentabilidade e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O diagnóstico proposto pelo ICES para a capital tocantinense deu origem ao Plano de Ação Palmas Sustentável, um documento repleto de indicações para alterações legislativas em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento urbano sustentável e, portanto, também capazes de interferir dire-

¹ Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Tocantins (Unitins) e mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), advogado e membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB/TO. E-mail: mj.marcosvieira@gmail.com

tamente na produção do plano diretor municipal, inclusive sobrepondo-se às reivindicações da própria comunidade.

A metodologia utilizada será, portanto, o estudo de caso (Gil, 2002), uma vez que este ensaio se propõe a observar a cidade de Palmas, a partir de suas características particulares enquanto unidade caso para coleta de dados que embasaram os dois documentos aqui analisados, isto é, o Plano de Ação Palmas Sustentável e o Plano Diretor Participativo de Palmas.

Já o procedimento metodológico será análise documental (Cellard, 2008), uma vez que será feita uma análise comparativa dos dois textos, a partir de critérios como seus autores, seus contextos de produção, sua autenticidade, e a natureza dos textos, a fim de que se possa analisar os pontos de convergência entre os dois.

A discussão teórica aqui construída parte de uma interpretação do princípio da gestão urbana democrática a partir do direito à cidade de Lefebvre (2001) e suas repercussões incluídas pelas Nações Unidas por meio das Conferências para Assentamentos Humanos (ONU, 1976; 1996; 2016) e a recepção desse conceito pela legislação brasileira dentro do Estatuto das Cidades (Brasil, 2001) e suas espécies legislativas correlatas.

Nesses termos, este ensaio se propõe a identificar as propostas feitas pelo Projeto Palmas Sustentável que importam em transformações no planejamento urbano municipal e quais delas foram de fato integralizadas ao texto do Plano Diretor Participativo de Palmas (Lei Complementar nº 400/2018) a partir do paradigma crítico quanto à efetividade do princípio da gestão democrática das cidades.

A construção e ascensão do princípio da gestão democrática das cidades

A reinvenção dos direitos humanos a partir da declaração universal de 1948 e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) como guardião desses direitos promoveram a recuperação de uma concepção de democracia tal como aquela cultivada desde a era greco-romana, em que cabia ao *civitas* (cidadão) participar de todas as decisões sobre o cotidiano da pólis (cidade) (Costa; Ianni, 2018, p. 43).

Nesses termos, as conferências das Nações Unidas para assentamentos humanos constituíram ao longo de quarenta anos (1976-2016) uma concepção de gestão democrática das cidades que articula uma lógica vertical, que dá conta das relações entre poder público e comunidade, juntamente com uma perspectiva horizontal que reúne interesses intersetoriais de origem endógena (UN, 1976, p. 75).

Ainda que fundamental para a construção da democracia na cidade essa definição desconsidera a crítica feita por Henri Lefebvre (2001) a respeito da transformação da cidade em produto capitalista e consequente luta de classes que determina inclusive a produção do espaço urbano, que se mostra marcado pela contradição entre centro e periferia.

Essa dinâmica afeta inclusive as condições em que se estabelece a gestão da cidade, especialmente quando observado que o poder econômico da burguesia, proveniente da propriedade da terra urbana, é diretamente proporcional ao seu poder político para influenciar a tomada de decisões sobre o futuro das urbes.

É precisamente nesse cenário que Lefebvre (2001; 2008) propõe o direito à cidade como justificativa para que a classe trabalhadora passe a ocupar a cidade em uma dimensão não apenas espacial, mas também política e afetivamente. Essa perspectiva abre possibilidade para que a gestão urbana seja pautada pela experiência daqueles que vivem o seu cotidiano enquanto verdadeiros habitantes e não apenas transeuntes.

O princípio da gestão democrática das cidades na legislação brasileira

No Brasil a construção do princípio da gestão democrática das cidades está intimamente ligada à teoria do direito à cidade de Lefebvre (2001), uma vez que foi impulsionado pela atuação política da sociedade civil organizada em torno do chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana, uma entidade engajada pela crítica à privatização do espaço urbano (Saulo Júnior; Uzzo, 2010; Maricato, 1997, p. 309-325).

O auge dessa trajetória se deu durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 quando o agora chamado Fórum Nacional pela Reforma Urbana apresentou um projeto de emenda constitucional popular, que dentre diversos assuntos sugeria a participação de trabalhadores na gestão das cidades através de conselhos participativos, audiências públicas, plebiscitos, referendos e iniciativa legislativa popular com poder de veto (Brasil, 1987, p. 1-2).

A recepção dessa proposta deu origem ao capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988, que também incorporou ao seu texto a figura dos planos diretores municipais como instrumento de gestão urbana participativa, isto é, apto a possibilitar a participação direta da comunidade nas questões do desenvolvimento e expansão do espaço urbano (Brasil, 1988).

Outro capítulo da gestão democrática das cidades se abre a partir da promulgação da Lei Federal nº 10.257/2001 como regulamento da política constitucional urbana e por isso chamada de estatuto das cidades. Em termos práticos, essa lei retoma institutos de gestão participativa das cidades como órgãos colegiados e representativos, além de conferências, consultas e audiências públicas sobre o tema (Brasil, 2001).

Logo em seguida foi criado o Ministério das Cidades (MCID) com competência para conduzir políticas públicas sobre habitação, mobilidade, saneamento e planejamento urbanos (Brasil, 2003) e constituído para conduzir a adequação às recomendações das Nações Unidas sobre a gestão das cidades e em atenção à agenda dos movimentos sociais em torno da reforma urbana (Maricato, 2006, p. 214-216).

Nesses termos foi constituído no bojo de seu ministério, o Conselho das Cidades como órgão consultivo cuja segmentação de membros abrange além de representantes das esferas federal, estadual e municipal, abriga também movimentos populares, entidades empresariais, coletivos de trabalhadores, pesquisadores e organizações não-governamentais (Brasil, 2006).

Essa segmentação também foi fundamental para determinar os atores sociais prioritários transformados em delegados a serem ouvidos durante as conferências das cidades, organizadas nas esferas municipal, estadual e nacional. As discussões consolidadas nesses encontros foram usadas para definir as prioridades do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) (Vilela; et. al. 2016).

Também é interessante citar a Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização em prol dos Planos Diretores Participativos como forma de implementar e disseminar esses instrumentos de planejamento urbano como também um instrumento democrático (Brasil, 2004; Rolnik, 2019, p. 13).

Esse arcabouço jurídico administrativo foi e segue sendo responsável por instituir os canais de gestão participativas nas cidades brasileiras, entretanto a real efetividade desse modelo só pode ser observada caso a caso, desde uma perspectiva interna, em que todos os agentes envolvidos e as estratégias utilizadas para que se possa identificar como se dá a ponderação de interesses postos.

Gestão democrática da cidade e a influência do Plano de Ação Palmas Sustentável sobre o Plano Diretor municipal da capital tocantinense (LC 400/2018)

Para entender o contexto em que o Plano Diretor Participativo é fundamental citar a inclusão da cidade na chamada Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em parceria com a Caixa Econômica Federal (Palmas, 2015).

Vale lembrar que o BID é ator conhecido quando o assunto é urbanização, especialmente em países em desenvolvimento ou emergentes como designa o ICES. Em parceria com o Fundo Monetário Internacional (FMI) coube ao Banco das Américas o financiamento dos projetos de urbanização de baixos padrões do Terceiro Mundo a partir de 1980 (Arantes, 2006).

Dessa vez, o BID reaparece como agente indutor de reformas urbanísticas pautadas pelo princípio da sustentabilidade urbana nos termos da Nova Agenda Urbana das Nações Unidas, que propõe como principais compromissos a atenção a questões ambientais, implementação de políticas urbanas integradas e o fortalecimento das finanças municipais (ONU, 2016, p.08).

Nesses moldes, a proposta de assistência técnica deu origem ao Plano de Ação Palmas Sustentável foi estruturado a partir de um conceito de cidade sustentável e fixado em três quesitos (i) mudança climática, (ii) capacidade fiscal e governança e (iii) desenvolvimento urbano como forma de pautar intervenções urbanística, propostas de políticas públicas e reformas legislativas, inclusive no que se refere à renovação do plano diretor municipal.

AMBIENTAL E MUDANÇA CLIMÁTICA: Água. Esgotamento sanitário. Resíduos sólidos. Energia. Qualidade do ar. Mitigação de mudança climática. Ruído. Vulnerabilidade a desastres naturais.

FISCAL E GOVERNANÇA: Gestão pública participativa. Gestão pública moderna. Transparência. Impostos e autonomia financeira. Gestão do gasto público. Dívida.

URBANA: Uso do solo e ordenamento territorial. Desigualdade urbana. Mobilidade/ Transporte. Competitividade. Emprego. Conectividade. Educação. Segurança. Saúde. (Palmas, 2015, p. 23).

Já o processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas teve início no mesmo ano de adesão no Projeto Cidades Emergentes e Sustentáveis a partir da instituição de um grupo especial de trabalho para este fim nos termos do Estatuto das Cidades (Rodvalho; Silva, 2019, p. 9).

Desde logo, surgiram diversas críticas sobre a forma com a qual grupo de trabalho foi constituído, isso porque não havia representantes da comunidade ou sociedade civil entre seus membros, dado que este locus foi preenchido por agentes públicos municipais.

As críticas provenientes de diversos interlocutores sobre a composição da Comissão Especial motivaram diversas alterações neste órgão e uma pequena suspensão dos seus trabalhos. Em um período de dois anos a composição da referida comissão foi alterada ao menos oito vezes através de decretos municipais (Rodovalho; Silva, p. 9).

Foi só a partir de abril de 2016 que processo de revisão do plano diretor de Palmas tomou forma, a partir da criação de uma nova comissão especial para a condução dos trabalhos, desta vez composta por representantes vinculados ao poder público municipal, sociedade civil, movimentos sociais populares, classe empresarial, entidades profissionais, acadêmicas, conselhos de classe e até mesmo representantes da maçonaria (Palmas, 2016i).

Uma análise das atas das reuniões das reuniões desse grupo de trabalho mostrou, entretanto, uma maior presença de agentes ligados ao poder público e ausência recorrente de setores da sociedade civil, o que motivou inclusive a redução do quórum necessários para o início das reuniões (Palmas, 2016a).

Fato é que a predominância dos agentes públicos na comissão organizadora do processo de revisão do plano diretor de Palmas facilitou o estabelecimento de uma metodologia de coleta e análise das contribuições comunitárias para a construção das novas diretrizes para o planejamento urbano de forma muito semelhante àquela proposta pelo Plano de Ação Palmas Sustentável, inclusive com a eleição dos mesmos eixos prioritários:

MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: Caracterização Ambiental, Áreas com Riscos de Ocupação, Áreas Especialmente Protegidas, Qualidade Ambiental, Saneamento, Mitigação das Mudanças Climáticas;

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: Uso do Solo e Ordenamento Territorial, Infraestrutura Urbana e Serviços Públicos (educação, saúde, tec.), Mobilidade e Transporte, Estrutura Fundiária e Habitação, Atividades Econômicas e Competitividade;

FISCAL E GOVERNANÇA: Finanças Públicas Municipais, Gestão Pública Participativa, Gestão Pública Moderna, Transparência, Impostos e Autonomia Financeira, Gestão do gasto público e dívida (Palmas, 2016h, p. 19).

Além de copiar sua metodologia a comissão de revisão do plano diretor de Palmas também menciona o Plano de Ação Palmas Sustentável de maneira inequívoca como base de dados para a realização das leituras diagnósticas sobre a capital tocantinense:

A Leitura Técnica dar-se-á a partir do levantamento de dados pré-existentes, tais como: dados demográficos de fontes oficiais de pesquisa, estudos, mapas e diagnósticos realizados pelos diversos órgãos da Prefeitura Municipal de Palmas. **Nesta etapa serão considerados todos os estudos realizados que possuem uma interface com o Plano Diretor, principalmente os estudos realizados pelo Programa Palmas Sustentável** (Palmas, 2016h, p. 26-27, grifo nosso).

Já o Ministério Público tocantinense, criticou o fato de a Comissão Especial não apresentar “ações de sensibilização, mobilização e capacitação”, as quais deveriam voltar-se “preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais” (Brasil, 2005, p. 02; Tocantins, 2017a, p. 08).

Nesse ponto, também cabe mencionar que apesar de citado inúmeras vezes pela Prefeitura Municipal o plano de comunicação para alcançar, informar e permitir a participação popular não foi apresentado, as únicas informações encontradas sobre ele foram retiradas das atas das reuniões internas da Comissão Especial, nas quais se garante que:

O material [*de divulgação*] será entregue a todos os componentes da comissão, para juntos, traçar estratégias e ações nas divulgações nas escolas, universidades, associações e igrejas. (...) os meios de divulgação para a população serão via rádio, TV, carro de som e *busdoor* (Palmas, 2017a, p. 02).

Assim, o Ministério Público recomendou a divulgação dos trabalhos de comissão através das ferramentas virtuais na Internet, como a criação de um site e publicação dos eventos e reuniões em redes sociais, sugestão que fora acatada pela gestão municipal (Tocantins, 2017a, p. 7).

Apesar de positiva a divulgação dos trabalhos da comissão de revisão do plano diretor por meio de sítios digitais, existe o obstáculo referente aos limites da conectividade dos habitantes residentes de algumas regiões da capital, como áreas rurais e bairros periféricos, onde os provedores de internet não estão presentes por questões econômicas e estruturais.

Nesses termos, a não realização das oficinas de capacitação junto à comunidade o interesse por temas pré-determinados consolidados pela metodologia de coleta e análise de contribuições de setores sociais gerou um baixíssimo índice de participação popular nas audiências públicas (Tocantins, 2017a).

Mesmo quando a comunidade se manifestou, foram observados um conjunto de reivindicações genéricas e por vezes desconectadas do verdadeiro objeto do plano diretor participativo e seus temas prioritários (Simão, et. al. 2019, p. 9). Cabe aqui tecer um comentário crítico à institucionalização das ausências, que em última análise foram fundamentais para que o plano diretor municipal fosse mais um tentáculo do Projeto Palmas Sustentável.

Ao final desse processo revisional foi promulgada a Lei Complementar n. 400/2018, um plano diretor municipal organizado em torno do princípio da sustentabilidade e dedicado a realizar os empreendimentos prescritos pelo Projeto Palmas Sustentável como metas para cada um dos eixos prioritários, conforme demonstrado pelos quadros abaixo.

Importante mencionar que neste ensaio serão apresentadas apenas as metas recepcionadas pela lei que deu origem ao novo plano diretor municipal considerando a natureza desse regramento e os temas tratados em seu bojo, o que exclui prescrições direcionadas a outros instrumentos jurídicos como códigos e leis específicas.

Na dimensão desenvolvimento territorial foram incorporados ao novo plano diretor municipal de Palmas intervenções no seu espaço urbano como forma de explorar o potencial turístico e logístico e tecnológico da cidade capital como forma de gerar competitividade econômica às atividades locais (Palmas, 2015, p. 228).

Quadro 1. Metas relacionadas ao quesito “desenvolvimento territorial”

Meta do Plano de Ação Palmas Sustentável (2015).	Meta do Plano Diretor Municipal (LC 400/2018).
Revisão do Plano Diretor Municipal	A aprovação da própria Lei Complementar nº 400/2018 atendeu a esse objetivo.
Revisão do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social	Inclusão do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social como instrumento estratégico da política de desenvolvimento urbano em Palmas, ainda que essa lei não tenha sido aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores até esse momento.
Revisão do Plano de Regularização Fundiária	Reafirmação de instrumentos de regularização fundiária como Reurb-S, Reurb-E, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), além do estabelecimento de novas metas para regularização fundiária em Palmas, apesar do não cumprimento das metas do plano diretor anterior.
Implantação do Porto Seco, Centro de Apoio Logístico e Parque Tecnológico	Criação da Região de Planejamento de Interesse Logístico, que prevê a implantação/ampliação do Parque Tecnológico, Condomínio Industrial e Logístico e Portos Seco e Fluvial.
Estruturação do Polo Turístico de Taquaruçu	Criação das Região de Planejamento de Taquaruçu dedicado à diversas atividades, inclusive turísticas
Projeto Orla	Definição da “Orla Sudoeste” como área de intervenção urbana prioritária na área banhada pelo lago de Palmas.
Bus Rapid Transit (BRT)	O projeto foi retirado do texto do Plano Diretor Municipal em razão de uma Ação Civil Pública julgada procedente em primeiro grau de jurisdição que forçou a suspensão dos repasses das verbas e a descontinuidade do projeto.

Fonte: Elaboração própria (2025).

Já o eixo prioritário intitulado “meio ambiente e mudança climática” ganhou um capítulo inteiro dentro do texto da Lei Complementar 400/2018 como forma de propor um conjunto de estratégias para o enfrentamento da mudança climática por de medidas de adaptação e mitigação de seus efeitos (Palmas, 2018; 2015, p. 230).

Nesses termos, fica instituído a Macrozona de Conservação Ambiental (MCA) e o Sistema Municipal de Infraestrutura Verde (SISMIV), que incluem Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Áreas Especiais de Relevante Interesse Ambiental (AERIAS) constituídas pelas Áreas Ambiental Protegidas (AAPs),

Áreas Verdes Urbanas (AVUs), Corredores Verdes (CVs), Áreas Ambientalmente Controladas (AACs) e Áreas Prioritárias de Conservação (ACPs) (Palmas, 2018).

Quadro 2. Metas relacionadas ao quesito “meio ambiente e mudança climática”

Meta do Plano de Ação Palmas Sustentável (2015)	Meta do Plano Diretor Municipal (LC 400/2018).
Criação do Sistema Municipal de Unidades de Conservação (SMUC)	Reclassificação das unidades de conservação municipais definidas no plano diretor anterior em áreas verdes urbanas e áreas ambientalmente protegidas integradas ao SISMIIV.
Recuperação ambiental e instalação de parques urbanos	Reclassificação das áreas ambientalmente protegidas do município de Palmas para criação do Parque Linear Urbano Água Fria, Parque Linear Urbano Brejo Comprido; Parque Linear Urbano dos Povos Indígenas e Parque Linear Urbano Machado.
Diagnóstico Fundiário do Córrego Machado	O Córrego Machado foi transformado em Zona Especial de Interesse Social tipo 3, que se refere às ocupações para fins de regularização fundiária, desde que respeitadas suas especificidades ambientais.
Plano de Arborização Urbana	O texto do novo plano diretor municipal não só preserve a implementação de um plano de arborização como instrumento estratégico de desenvolvimento urbano como dedica uma seção inteira ao tema “arborização”.
Implantação do Sistema de Drenagem Sustentável	Fica instituído o Sistema Urbano de Drenagem Sustentável (SUDS) como parte das ações que dizem respeito ao manejo de recursos hídricos da capital, especialmente as águas pluviais.

Fonte: Elaboração própria (2025).

No eixo temática “fiscal e governança” a maioria das recomendações se refere à criação ou alteração de outros códigos e leis, o que extrapola a temático do plano diretor municipal como é caso da recomendação de revisão do código tributário do município e atualização da planta genérica de valores, implantação do gerenciamento eletrônico de documentos ou informatização do acesso do processo de atendimento ao contribuinte (Palmas, 2015, p. 241).

Por fim, o que se mostra aparente são as diversas tentativas de dificultar a participação popular na produção do novo plano diretor de Palmas que nada tem de participativo e mais parece um instrumento pensado para se adequar às exigências do programa Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) como forma de garantir a entrada dos recursos financeiros internacionais.

Considerações finais

Este capítulo nasceu como uma crítica à concretização do princípio da gestão democrática das cidades no Brasil a partir de uma análise do caso do processo de revisão participativa do plano diretor municipal de Palmas, capital do Tocantins, enquanto última cidade planejada do país e nascida após a promulgação da política urbana da constituição federal de 1988.

Essa análise procedeu-se por um estudo de caso sobre o plano diretor municipal de Palmas sob uma perspectiva documental para rememorar a construção do princípio da gestão democrática das cidades no cenário internacional e nacional (brasileiro). Esse arcabouço jurídico administrativo foi invocado como referencial teórico contextualizador.

No plano dos resultados alcançados, esse artigo identificou uma forte influência do Banco Interamericano e seu capital financeiro sobre o planejamento urbano em Palmas-TO através do Plano de Ação Palmas Sustentável e seu conjunto de metas para interferir na produção do espaço urbano da capital tocantinense.

Quando da construção do novo plano diretor municipal, os agentes políticos ligados ao poder público municipal cercaram-se de diversos artifícios para possibilitar que o novo documento orientador do planejamento urbano municipal correspondesse aos ditames do Projeto Palmas Sustentável.

Dentre esses mecanismos estão a replicação da metodologia de trabalho do Plano Palmas Sustentável para a construção do plano diretor municipal associada à falta de um programa de sensibilização e capacitação para que a comunidade compreendesse os verdadeiros objetivos de um plano diretor municipal e seus temas prioritários.

Essa combinação de fatores gerou uma baixa participação popular nas audiências públicas participativas e um conjunto de reivindicações comunitárias descartadas por falta de aderência às temáticas fundamentais de um plano diretor municipal e a incorporação das prescrições trazidas Plano de Ação Palmas Sustentável ao texto da Lei Complementar 400/2018 ou o novo plano diretor de Palmas-TO.

Essas considerações deixam claro que o objetivo de fomentar a gestão democrática da cidade ainda encontra obstáculos para sua concretização. No caso de Palmas observa-se que o poder econômico de uma instituição financeira internacional se sobrepôs às reivindicações da própria comunidade palmense, que vive a cidade cotidianamente.

Referências

ARANTES, Pedro Fiori. **O ajuste urbano: As políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades**, PósFAU, n. 20, 2006, p. 60-75. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43485>. Acesso em: 6 nov. 2022.

BRASIL, **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL, Decreto nº 4.665 de 3 abril de 2003. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão do ministério das cidades, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 04 abr. 2003, sec. 01, p. 2.

BRASIL, Decreto nº 5790 de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do conselho das cidades - concidades, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 maio. 2006, sec. 01, p.03.

BRASIL, Decreto nº 592 de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Diário Oficial da União, 07 de jul. 1992, sec. 01, p. 8.716.

BRASIL, Ministério das Cidades: Conselho das Cidades. Resolução nº 25 de 18 de março de 2005. **Diário Oficial da União**, seção 1, edição nº 60, Brasília, 30 mar. 2005, p. 102. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao025.pdf> acesso em: 18/06/2023.

BRASIL, **Proposta Popular de Emenda ao Projeto da Constituição**: Emenda da “Reforma Urbana”, 1987 (online). Disponível em: <https://erminiamaricato.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituicao3a7c3a3o-1988.pdf>. Acesso em: 29 set. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, 06 ago. 2004. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/181/2/Livro_Plano_Diretor_GUIA_DE_ELABORACAO.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

CELLARD, André. **Análise documental**: métodos e técnicas de pesquisa. 1. ed. Brasília: Editora UnB, 2008.

COSTA, Maria Izabel Sanches; IANNI, Aurea Maria Zollner. **O conceito de cidadania. In: Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea**: uma análise teórica [online]. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018, p. 43-73. ISBN: 978-85-68576-95-3. <https://doi.org/10.7476/9788568576953.0003>.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LEFEBVRE, Henri **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução: Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

MARICATO, Ermínia. **O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. IPEA: políticas sociais- acompanhamento e análise, n. 12, fev. 2006.

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. (orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 309-325.

OLIVEIRA, Bruno de Sousa. **Planejamento urbano, poder judiciário e participação popular**: estudos de caso sobre a judicialização de processos de revisão de planos diretores. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

PALMAS. Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor Participativo. Ata de Reunião Ordinária, nº 02/2016. Palmas: 18 maio, 2016a. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/5eff78e91fbd49c2a93e195ad811032a.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2023.

PALMAS. Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor Participativo. Ata de Reunião Ordinária, nº 08/2017. Palmas: 29 maio. 2017a. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/5eff78e91fbd49c2a93e195ad811032a.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2023.

PALMAS. Lei Complementar nº 400 de 02 de abril de 2018. Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO. **Diário Oficial do Município de Palmas**, ano ix, nº 1.969, 02 abr. 2018. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/1969-suplemento-1-2-4-2018-22-7-46.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

PALMAS. Plano de Trabalho. Revisão do Plano de Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (**Lei nº 155/2007**). 2016h. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/4a95f63fac7b449e8ac80730759cae2f.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

PALMAS. Decreto nº 1.234, de 20 de abril de 2016i. Cria Comissão Especial para coordenar o processo de participação na revisão do Plano Diretor do município de Palmas e adota outras providências. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.234-2016-03-20-11-4-2017-9-31-41.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2023.

PALMAS. Plano de Ação Palmas Sustentável. 2015 (online). Disponível em: https://www.palmas.to.gov.br/media/doc/16_10_2017_15_13_22.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

RODOVALHO, Sara Afonso; SILVA, Mônica Aparecida da Rocha. **A cidadania insurgente na revisão do plano diretor participativo de Palmas – TO**. In: 9º Seminário Projetar, v. 03, Curitiba, 2019. Anais.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2019

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. In: SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. (ed.). *Ciudades para todo@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition, 2010. p. 259-270.

SIMÃO, Laryssa Rezende et al. PLANO DIRETOR DE PALMAS, TOCANTINS: INSTRUMENTO DE ORDENAMENTO URBANO OU DE GESTÃO DAS URGÊNCIAS? In: Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. **Anais**. Palmas(TO) Universidade Federal do Tocantins, 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xcdbdu/177025-PLANO-DIRETOR-DE-PALMAS-TOCANTINS--INSTRUMENTO-DE-ORDENAMENTO-URBANO-OU-DE-GESTAO-DAS-URGENCIAS>. Acesso em: 30 set. 2024.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça. Ação Civil Pública nº 0031912-56.2017.827.2729. **Petição Inicial**. Autor: Ministério Público do Estado do Tocantins. Réu: Município de Palmas. Relator: Juiz de Direito Manuel de Farias dos Reis Neto. Palmas, 05 maio. 2017a.

United Nations. Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements (Habitat I). United Nations Publication: New York, 1976. Disponível em: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N76/967/11/PDF/N7696711.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 set. 2022.

UNITED NATIONS. **Report of Habitat:** United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II). United Nations Publication: New York, 1996. Disponível em: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/025/00/PDF/G9602500.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 set. 2022.

UNITED NATIONS. **The United Nations Conference On Housing And Sustainable Urban Development (Habitat III).** United Nations: New York, 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-the-conference.pdf>. Acesso em: 24 set. 2022.

United Nations. The United Nations Conference On Housing And Sustainable Urban Development (Habitat III). United Nations: New York, 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-the-conference.pdf>. Acesso em: 24 set. 2022.

VILLELA, L. E.; VIDAL, M. de O.; DE ARAUJO, A. C.; FREIRE DA COSTA, N. L. S.; DA COSTA, E. G. A conferência nacional das cidades como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento territorial: a percepção dos conselheiros nos processos participativos e deliberativos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 14, n. Especial, p. 619 a 639, 2016. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/17094>. Acesso em: 22 set. 2024.

Ocupação do espaço público e a interação entre informalidade e gestão institucional¹

Mariane Freiesleben²

Alex Pizzio³

Silvana Freiesleben⁴

Palmas é uma capital recente e com um território restrito, cuja análise proporciona uma valiosa experiência baseada em sua própria criação, em maio de 1989, como capital do Estado do Tocantins, que foi instituído em outubro de 1988. Planejada desde sua concepção, a cidade ergueu-se sobre uma economia marcada por intensas transições e ocupações, refletindo um cenário dinâmico e pulsante em termos econômicos.

Conforme Oliveira (2016), o projeto urbanístico idealizado para a maior cidade do Tocantins apresenta uma incompatibilidade entre a concepção teórica e a realidade prática, caracterizada pela apropriação indevida e privatização de espaços públicos. Esse fenômeno revela uma capital mais orientada pelo valor de troca do que pelo valor de uso, evidenciando tensões entre o planejamento institucional e as ocupações informais do espaço urbano.

Neste estudo, são abordadas essas dinâmicas a partir de pesquisas bibliográficas, com base em autores que discutem a ocupação do espaço público e a gestão urbana, complementada por uma entrevista com o vereador Folha do município. Essa metodologia visa explorar a complexidade da gestão institucional versus as práticas informais, oferecendo uma visão mais ampla sobre os desafios enfrentados na administração do espaço público em Palmas.

Palmas: uma breve descrição

O espaço urbano de uma cidade em uma região subdesenvolvida e capitalista é estruturado de acordo com uma lógica de produção extremamente desigual, apresentando não apenas diferenças entre os territórios, mas também contradições simultâneas dentro do próprio espaço intraurbano e da área central do município.

1 Este texto é uma adaptação de uma parte da pesquisa que fundamentou a tese de um dos autores, reformulado completamente para integrar um capítulo deste livro. Embora a base conceitual e os resultados sejam oriundos do trabalho original, o conteúdo foi reestruturado e ampliado para atender às especificidades e ao formato exigidos por esta publicação.

2 Doutora em Desenvolvimento Regional – pela Universidade Federal do Tocantins (2023). Mestre em Ciências do Ambiente - pela Universidade Federal do Tocantins (2015); Pós-Graduada em Educação a Distância com Habilitação em Tecnologias Educacionais - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná, IFPR (2016), e em METODOLOGIA. DO ENSINO DA GEOGRAFIA APLICADA AO PLANEJAMENTO AMBIENTAL pela Universidade Estadual do Maranhão, UEMA (2005); Graduada em Geografia pela Universidade Estadual do Maranhão (2004) e docente no IFTO Campus Palmas - TO.

3 Doutor em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos. Pós-Doutorado pela Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM. Atualmente é coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins UFT (desde 2018). Presidente da Rede de Programas de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do Centro Norte do Brasil (Desde 2021).

4 Possui graduação em LETRAS pela Universidade Estadual do Maranhão (2004), e pós-graduação do Curso de Perspectivas Críticas da Literatura Contemporânea. Atualmente é professora da Escola Estadual Tiradentes na cidade de Palmas - TO

Na cidade de Palmas, “[...] a mais recente capital administrativa planejada do Brasil [...]” (Teixeira, 2009, p. 91), que também é a capital do mais novo estado do Brasil, o Tocantins, cuja criação foi oficializada em 27 de julho de 1988 com base no artigo 13 das disposições constitucionais transitórias da Constituição Federal (Carvalho; Lira, 2009), essa lógica também se reflete. Embora seja uma cidade organizada segundo um planejamento rigoroso, qualquer desvio do traçado previsto revela uma espécie de desorganização. Isso resulta em espaços descentralizados que, paradoxalmente, se tornam centralizados, à medida que fatores econômicos atraem comércio, serviços e lojas para algumas quadras específicas, concentrando atividades nesses pontos. Esses espaços centralizados surgem ao longo do tecido urbano, criando uma certa dissonância em relação ao plano original.

A região central de Palmas foi projetada em torno da Praça dos Girassóis⁵, concentrando atividades como bancos, escritórios, clínicas, restaurantes, cinemas e edifícios mistos com apartamentos. O sistema viário segue uma malha ortogonal⁶, em formato de grade, o que além de simplificar a ocupação urbana, impõe elementos de disciplina (Teixeira, 2009, p. 91), favorecendo o uso do automóvel. Embora a superfície plana da cidade facilite a construção, ela também aumenta as distâncias laterais, dificultando o acesso às áreas mais afastadas (Carvalho, 2011).

As quadras foram organizadas para servir como base territorial e estruturar a vida cotidiana, com a formação de associações de moradores, enquanto o comércio e os serviços têm caráter vicinal⁷, atendendo diretamente à população das proximidades. Além disso, ao longo da rodovia e da avenida principal Teotônio Segurado, foram estabelecidos comércios atacadistas, indústrias e outras atividades de caráter regional, voltadas ao tráfego de cargas pesadas (Teixeira, 2009).

Palmas foi concebida como uma cidade em expansão, com um plano urbano flexível, que definiu regras básicas para a organização do espaço e diretrizes mínimas para sua implementação ao longo do tempo. Entretanto, a gestão da cidade, quando posta em prática, foi fortemente influenciada por interesses políticos, em detrimento das recomendações do plano diretor. Esse processo resultou em uma dinâmica urbana marcada por desapropriações feitas pelo governo, que permitiram a geração de capital para investimentos. O Estado projetou bairros como Taquaral (hoje Taquaralto) e os Aurenys fora da área prevista pelo plano básico, territórios que originalmente seriam destinados à expansão futura. Isso contribuiu para a segregação⁸ das populações de menor renda e para o surgimento de vazios urbanos próximos ao centro da cidade (Carvalho; Lira, 2009). Fica evidente, portanto, que Palmas não foi planejada para todos, mas sim para uma minoria privilegiada que pode suportar os altos impostos, criando uma distinção entre bairros planejados com grandes áreas vazias e as periferias adjacentes, caracterizadas por pequenos lotes compactados.

5 Local de cruzamento das duas principais avenidas, que dividem a cidade em norte e sul, e onde estão localizados os principais edifícios públicos do governo Estadual, simbolizando a cidade.

6 As ruas formam uma malha de vias dispostas em dois feixes de ruas paralelos que se interceptam quase ou perfeitamente ortogonalmente entre si.

7 Interliga localidades vizinhas com início e fim bem definidos.

8 O processo de segregação urbana de Palmas é muito importante para a compreensão da informalidade ambulante, uma vez que contribuiu para uma extensão latitudinal do perímetro urbano da cidade e criação de micros-centros comerciais que são formados pelos informais fixos.

Segundo Carvalhêdo (2011), apesar de Palmas ter sido uma cidade planejada, há áreas que estão geograficamente e institucionalmente desconectadas do projeto original, o que resultou em vazios urbanos tanto no centro quanto nas periferias. Esse fenômeno favoreceu o surgimento de centros comerciais alternativos:

Nas áreas fora do plano diretor básico são construídas formas alternativas de relacionamentos sociais, culturais e comerciais em formas de bairros. Em casos de setores muito distanciados, como exemplo Taquaralto, pelo difícil acesso ao principal centro comercial da cidade (Av. JK), desenvolveu-se um comércio popular (Av. Tocantins), mais próximo dos moradores que buscam neste centro popular uma maior independência da própria cidade planejada. Tornou-se posteriormente, outro centro comercial significativo, atendendo as necessidades de uma pequena cidade economicamente ativa e gerando uma centralidade secundária, com a presença de agência bancária, escola, agência de correio, lojas populares de diversos setores, prestadores de serviço e pequeno fluxo de capital (Carvalhêdo, 2011, p. 96).

Além disso, por ser uma cidade planejada desde sua criação, Palmas atraiu muitos imigrantes, cuja chegada foi impulsionada pela sua construção, e que ainda hoje continua atraente para aqueles em busca de novas oportunidades (Carvalhêdo, 2011).

Conforme dados do IBGE (2018), mais de 28% da economia de Palmas é sustentada pelo setor terciário, sendo 60,28% oriundos do comércio e 24,98% dos serviços. Esse volume significativo no comércio destaca essa atividade como uma das principais forças econômicas do município.

A cidade oferece uma combinação de fatores econômicos atrativos, como a presença de serviços típicos de capitais, grandes empresas atacadistas, shoppings e clínicas hospitalares. Esses elementos, somados ao fato de Palmas ser a maior economia do Estado, consolidam seu papel como polo econômico regional, atraindo moradores de diversos municípios do Tocantins (Barbosa *et al*, 2018). Isso faz de Palmas uma cidade repleta de oportunidades para os migrantes, que veem na cidade recursos disponíveis.

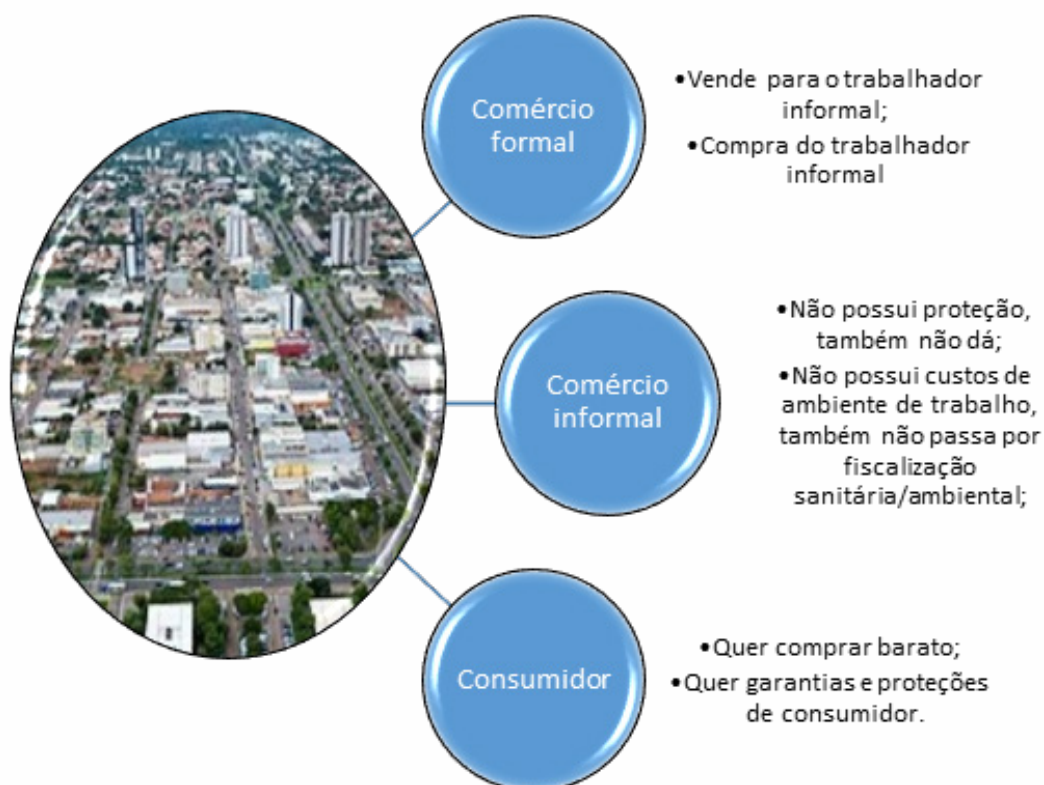
Esse contexto histórico, social e econômico resultou na formação e consolidação de áreas centrais multifacetadas e complexas, como a região da Praça dos Girassóis, as quadras do plano diretor Sul e Norte, além de bairros como Taquaralto e os Aurenys. No entanto, essas áreas refletem a desigualdade inerente ao capitalismo em regiões subdesenvolvidas, tanto em termos de infraestrutura quanto de circulação de mercadorias. Um exemplo disso é o comércio ambulante, que ocupa os espaços para a venda de mercadorias, principalmente alimentos.

Palmas, além de ser uma cidade de migrantes que circulam pelas ruas, também se destaca pelo papel central do comércio no desenvolvimento econômico. Isso gera uma concorrência, mas também parcerias entre o comércio formal e informal. Com o modo de vida precário de grande parte da população, os ambulantes fixos se tornam agentes importantes na circulação de produtos e mercadorias, atendendo à demanda de uma parcela significativa da população, utilizando métodos tanto lícitos quanto ilícitos. A complexa rede econômica que se forma facilita o acesso a produtos que, de outra forma, seriam difíceis de obter, explicando assim a dinâmica entre oferta e demanda.

Esse fenômeno levanta questões sobre a organização do espaço público em Palmas e a atuação dos ambulantes, além de provocar reflexões sobre sua resistência. O que os motiva a estarem ali? Que costumes ou instituições guiam essas interações? O que dá estabilidade a essa rede de comércio informal?

É de fato perceptível que o comércio ambulante fixo tem crescido na cidade de Palmas, ocupando uma parcela cada vez maior da economia local, especialmente em tempos de crise. Esse fenômeno se incorpora à paisagem e às tradições da cidade, revelando um aspecto importante da economia e do comércio da capital do Tocantins, que precisa ser compreendido. Como consequência, o não diálogo com esses trabalhadores pode resultar em diferentes entendimentos e abordagens incorretas, sobre um fenômeno que a cada dia assume proporção maior dentro do espaço no cenário urbano.

Figura 1. Esquema prático da característica básica dos atores do Comércio.



Fonte: Elaboração dos autores (2021).

Depois dessa breve visão geral, é necessário retomar o problema de pesquisa, relacionando-o aos aspectos da abordagem e à pergunta central que guia este texto.

Um estudo da ocupação do espaço público em Palmas

O município é marcado por seus espaços públicos e é nos fenômenos que ocorrem neles que ele ganha vida. É nesses lugares onde a população se movimenta – nas ruas, no trânsito e, principalmente, nas praças, jardins e outros locais públicos – que acontecem a comunicação e a socialização. Por isso, entender “[...] como as novas realidades do trabalho (e da ausência de trabalho) remodelam os espaços urbanos, seus territórios e redefinem as práticas sociais, além dos circuitos que conectam moradia, trabalho e serviços” (Telles, 2006, p.49) é essencial, pois a forma como o solo é ocupado revela muito sobre a cidade, conforme sugere Abramo:

A cidade moderna ocidental tem dois modelos paradigmáticos de conformação estrutural em termos materiais do seu ambiente construído. O primeiro desses dois modelos é identificado com o “modelo mediterrâneo” ou “continental”, e a sua estrutura urbana se configura como uma “cidade compacta”, onde o uso do solo é intensivo. O segundo modelo de cidade é o modelo anglo-saxão, e a sua manifestação espacial é a de uma “cidade difusa” com um uso do solo fortemente extensivo, de fraca intensidade e baixa densidade predial e residencial (2007, p. 26).

Os dois modelos de cidade mencionados pelo autor descrevem cidades ocidentais que também podem ser observadas em cidades latino-americanas, onde o solo é explorado horizontalmente para fins comerciais. Isso resulta em uma paisagem urbana densa e espalhada em várias direções, com características que misturam o uso formal e informal dos espaços públicos e urbanos. Ao explorar a “[...] zona de indiferenciação entre o lícito e o ilícito, o direito e o não direito, entre o público e o privado, [...]”, torna-se possível transformar a investigação em uma experiência de conhecimento que vai além do que já foi dito, formulando novas questões e problemas (Telles, 2006, p. 53-54). Isso permite descrever a cidade de maneira mais significativa e entender melhor a distinção entre os espaços públicos e privados.

Gomes (2002) sugere que é necessário considerar tanto a configuração física quanto as práticas e dinâmicas que ocorrem nesses espaços para que sejam reconhecidos ou não como públicos. Por exemplo, um estacionamento e seus arredores podem ser considerados espaços públicos, onde as pessoas circulam e estacionam seus carros livremente, sem a necessidade de autorização. No entanto, em Palmas, alguns desses estacionamentos são utilizados por bazares⁹, como mostrado nas fotos 1 e 2.

FOTO 1: Vendedora ambulante fixa de lanche em estacionamento público da Av. LO 11.



FOTO 2: Vendedores ambulantes fixos de comida/panelada em estacionamento público da Av. NS



Fonte: Arquivo autores (2021).

Consequentemente, esse conjunto de práticas urbanas, seus usos e regulações, gera uma problemática no contexto dos espaços públicos, especialmente no que diz respeito à distinção entre público e privado, exterior e interior, coletivo e individual. Essas questões estão em constante adaptação, influenciadas pela funcionalidade dos bairros, o surgimento de novas centralidades e formas de sociabilidade, entre outros fatores. Além disso, o espaço público não pode ser visto apenas como o oposto do privado; sua essência no ambiente urbano está fortemente ligada ao seu uso e às práticas sociais que ele possibilita. Os trajetos e circuitos ajudam a moldar os territórios (Telles, 2006).

⁹ Mercado de organização sutil e economia natural (McMillan, 2004). Foi escolhida essa nomenclatura para referenciar os pontos pesquisados ao longo do estudo devido representar tanto áreas cobertas quanto ao ar livre, e ser encontrados produtos das mais várias espécies com preços reduzidos (DICIONÁRIO MICHAELIS, 2015). Também baseada nos conceitos de Rabossi (2004).

Por sua natureza, o espaço público é mais aberto e acessível, o que o diferencia do privado, já que pertence a todos, ou seja, a ninguém em particular. Esses locais, como ruas, praças, logradouros e áreas centrais, servem de palco para atividades comerciais e serviços que precisam de visibilidade, transformando, muitas vezes, espaços públicos em privados (Maia, 2013). Esse processo tende a corroer o espaço público, tornando-o uma fonte de conflitos sociais e políticos, uma vez que degrada a qualidade de vida dos habitantes e compromete o exercício pleno da cidadania (Lemus, 2018).

Para Carvalho (2008) e Sousa (2009), o Brasil sofre com uma cidadania incompleta, pois falta a noção de direitos e deveres iguais e universais para todos. Isso leva à tendência de transformar o bem comum em algo privatizado e elitizado, dependendo do grupo social. Entretanto, é importante reconhecer o papel da cidadania, que para Marshall (1967) inclui três dimensões: 1) os direitos civis, que garantem a liberdade pessoal, como a liberdade de expressão e de propriedade; 2) os direitos políticos, que asseguram a participação no processo eleitoral; e 3) os direitos sociais, que asseguram bem-estar, segurança econômica e a possibilidade de viver dignamente de acordo com os padrões da sociedade.

Ao examinar o setor informal no Brasil sob a perspectiva da terceira dimensão social proposta por Marshall, percebe-se a complexidade na obtenção de direitos de cidadania para os trabalhadores informais. A maioria deles vive à margem do bem-estar e da segurança econômica, já que seus empregos “oficiais” não oferecem essas garantias. Sem acesso a todos os direitos sociais, como trabalhadores formais, essa população pode ser considerada como “pré-cidadãos” ou “subcidadãos”. Sem condições financeiras ou acesso ao emprego formal, eles ocupam os espaços públicos em busca de sustento, vendendo produtos ou oferecendo serviços aos transeuntes. Em outras palavras, como empreendedores que buscam garantir os direitos civis e sociais citados por Marshall, conforme ilustrado nas fotos 3 e 4 de áreas da cidade de Palmas.

FOTO 3: Vendedores ambulantes fixos de lanches entre outros na Estação de ônibus Apinajé.



FOTO 4: Vendedores ambulantes fixos de diversos produtos na Av. Tocantins - Taquaralto.



Fonte: Arquivo autores (2021).

Nesta cidade, podemos identificar duas categorias principais de espaços associados aos locais públicos: os espaços de permanência e os circuitos. Os espaços de permanência são aqueles que incentivam comportamentos espontâneos e a interação, como o Parque Cesamar, a Praça dos Girassóis e os pontos de ônibus. Esses lugares são planejados e equipados com mobiliário urbano para estimular determinadas atividades. Por outro lado, os circuitos ou “percursos urbanos” são os locais que permitem o fluxo de pessoas e veículos, como ruas, estradas, calçadas e estacionamentos (Matos, 2010). Esses elementos do desenho urbano formam o espaço público, onde a vida da cidade e a interação social se manifestam.

Esses elementos estruturantes têm uma função coletiva, oferecendo serviços que promovem o desenvolvimento urbano e melhoram a qualidade de vida, além de contribuir para a coesão do espaço. Lefebvre (2006) refere-se a esses elementos como capital fixo. Por serem pontos de atração de movimento, com maior ou menor frequência, esses espaços marcam o território urbano e favorecem o surgimento de novas funcionalidades. No entanto, essas novas funções podem gerar conflitos entre os usuários temporários e aqueles que ocupam o espaço de forma mais permanente, como no caso de um motorista que não encontra vaga porque o local está ocupado por um ambulante fixo.

Esses diferentes usos do espaço geram tensões sociais, refletindo questões de poder, cooperação, solidariedade, além de insegurança, medo e violência, o que transforma a percepção do que é “público”. O espaço, antes visto como um lugar de todos e onde a cidadania era construída, torna-se um bem disputado (Lemus, 2018). Essa situação expõe o contraste entre a cidade formal e a informal, entre riqueza e pobreza, ordem e desordem, realidade que pode ser observada tanto no Brasil quanto em outros países.

As terras públicas, quando apropriadas para uso privado dentro da cidade, são transformadas de diversas maneiras, gerando a infraestrutura que compõe o ambiente urbano. Esses espaços podem ser voltados para o acúmulo de capital, como shoppings, hotéis e restaurantes, ou para a moradia, com ou sem segregação espacial. Em alguns casos, servem apenas como locais para a sobrevivência, uma realidade visível nas cidades contemporâneas.

Gomes (2002) argumenta que a relação entre espaço físico e cidadania é um reflexo da ação democrática, reorganizando o território como um pacto social que estabelece a relação de pertencimento de um grupo a um território, dentro de uma perspectiva de direito e justiça. Para Lefebvre (1991), a cidade deve ser o resultado do desejo coletivo, onde prevalecem os interesses públicos, a cidadania e a democracia.

O espaço urbano é moldado por forças e interesses que disputam o controle da governança, muitas vezes gerando conflitos que são resolvidos de forma pacífica e normatizada. O objetivo dessas políticas urbanas é garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos cidadãos, embora nem todas as demandas sejam priorizadas. A estrutura da cidade foi, em grande parte, projetada para atender aos interesses da sociedade capitalista. Gottidiener (2016) ressalta a necessidade de repensar essas políticas para atender às novas realidades e renegociar os impactos socioespaciais, beneficiando grupos historicamente negligenciados.

Não é apenas a governança urbana, formal ou informal, que define o espaço público; esse espaço é o resultado das relações entre o Estado e a sociedade, onde ocorrem lutas de classe. O planejamento urbano deve ser articulado com a sociedade, não apenas em termos estruturais e funcionais, mas também considerando o bem-estar das áreas locais para evitar a marginalização dos mais desfavorecidos (Gottidiener, 2016).

A produção e apropriação do espaço urbano seguem, predominantemente, uma lógica capitalista, embora existam movimentos de resistência que buscam garantir o direito à cidade. Esses movimentos lutam por um processo de produção do espaço urbano mais democrático, voltado para atender às necessidades das pessoas e sua sobrevivência. Essa dicotomia cria uma dinâmica de confronto no ambiente urbano, gerada por políticas públicas baseadas no empreendedorismo, planejamento estratégico e democratização da gestão da cidade, que podem tanto beneficiar quanto prejudicar as camadas mais vulneráveis.

No Brasil, assim como em outras cidades, essa é a realidade da produção e apropriação do espaço urbano em terras públicas. A infraestrutura dessas áreas atrai tanto a formalidade quanto a informalidade, pois são fruto do trabalho social. A cidade de Palmas reflete esse fenômeno, pois, seu planejamento não prevê as diferenças sociais, mas seus centros de circulação abrigam diversas atividades informais, que são parte da busca pela sobrevivência e que precisam ser compreendidas de modo humanizado.

Gestão institucional *versus* informais

A análise das leis, decretos, literatura e entrevistas desempenha um papel fundamental na identificação e validação das ideias desenvolvidas até o momento. Esses elementos são considerados dentro do contexto dos circuitos econômicos informais que ocupam os espaços públicos urbanos da cidade.

A legislação em vigor oferece uma visão geral do conjunto de normas que regulam o funcionamento da cidade, enquanto os decretos, emitidos pelo chefe do poder executivo municipal, são atos que podem ser de natureza geral ou específica. Ambos fornecem informações sobre os objetivos e estratégias adotadas pela administração municipal. No entanto, é raro encontrar estudos que expliquem as falhas na aplicação dessas leis e decretos, pois se percebe que não há utilidade em possuir um arcabouço legal robusto se ele não for aplicado de forma eficaz na prática. A desconexão entre a realidade e a burocracia tem sido uma constante na formulação e gestão das regras que envolvem a ocupação dos ambulantes informais fixos.

Em entrevista com o vereador José do Lago Folha Filho¹⁰ (2022), foi mencionado que, no planejamento elaborado por Walfredo Antunes para Palmas, os lotes comerciais da Avenida JK teriam 10x10 metros, ou seja, 100 metros quadrados. No entanto, o crescimento da cidade superou essas expectativas:

¹⁰ A transcrição das falas do entrevistado foi realizada de forma a respeitar e preservar as características linguísticas e expressões regionais, mantendo a autenticidade e a fidelidade ao modo de falar local.

Imagine um comércio que ele é 10x10, dá 100 metros quadrados (silêncio), você tem que fazer banheiro, é tem que fazer um, um, um espaço pra podê, pra podê você guardar alguma coisa, aeeee aaaa que, que planejado, aí isso aqui, que, que aconteceu isso aqui, isso aqui ficou pra traz, não tem condição. Hoje um comércio de 100 metros quadrados ele vende só roupa, só calçado, uma farmácia pequena, não dá pra colocá um trem grande. E aí o planejamento pra Palmas ele é, era de pensá.

[...] aí eu foi e falei: - Professor isso aqui foi feito de fora, desproporcional porque a cidade cresceu de forma desordenada, em pouco tempo ela foi, além do que eles esperavam, o comércio ele, ele praticamente, ele cresceu em áreas que não eram permitidas (Folha, 2022).

Desde sua criação, o comércio de Palmas se desenvolveu em um cenário desafiador, já que o planejamento inicial não correspondia à realidade vivida pela cidade. A Lei Orgânica do Município de Palmas, aprovada em 20/07/1999, trouxe os primeiros instrumentos para a gestão da ocupação do solo urbano. De acordo com essa Lei, foram definidas diretrizes para o ordenamento territorial, como consta no capítulo II, artigo 5º, inciso VIII, que estabelece a necessidade de “promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Além disso, o poder legislativo e a câmara municipal, composta pelos vereadores, foram incumbidos, no artigo 10º, inciso IX, de criar “normas gerais de ordenação urbanística e regulamentos sobre a ocupação de uso do solo urbano, parcelamento do solo e edificações”. Já no artigo 38º, atribui-se às Leis complementares e ordinárias a responsabilidade sobre matérias como o inciso “V - zoneamento urbano e direitos de uso e ocupação do solo” (Palmas, 1999).

Em relação à ocupação informal do espaço, a Lei 1.106, de 29 de abril de 2002, regulamenta a concessão do direito real de uso de áreas públicas no Município de Palmas, além de outras providências. O artigo 1º estabelece que o Poder Executivo é responsável por autorizar e firmar contratos de concessão de áreas públicas, com direito real e resolúvel, para fins de interesse social. O artigo 2º determina que a concessão será por tempo determinado, podendo ser remunerada ou gratuita. Ao longo da Lei 1.106, são apresentados os procedimentos para renovação da concessão, assim como os requisitos fundamentais para sua obtenção. No entanto, não há menção à permissão, como destacado pelo Vereador Folha (2022):

Os quiosques: um é permissão outro é concessão, aonde ela construiu é concessão. Onde ela não construiu é permissão, que você tem que ter, claro ela também, quase que fica igual, você vai identificar, você construiu? construiu!

[...] nós temos dois tipos a concessão e a permissão, que é quase a mesma coisa, mas eu, eu acho que quem tem que arca é o cidadão. [...] eu vou, se vai te financia, se vai construí, se vai te financia, se vai ter vinte anos, depois de vinte anos ele não é mais seu, porque você precisa de vinte anos pra demonstrá pro município, ooooo eu empreguei três pessoas, eu tô ganhando vinte mil reais por mês (Folha, 2022).

Um aspecto relevante da Lei 1.106 é a ausência de uma estratégia clara para o financiamento ou a padronização do modelo de ocupação do espaço urbano, sendo o foco apenas nos imóveis. O documento não demonstra preocupação com a estética dos comércios, especialmente no que diz respeito à formação de espaços comuns e ocupações no centro comercial da cidade. Havia, sim, um interesse em delegar funções e garantir controle sobre as ocupações, permitindo um acompanhamento eficiente.

No entanto, as ocupações informais já estavam acontecendo, devido à existência de áreas públicas urbanas desocupadas e à forte pressão da população informal fixa, impulsionada pelo crescimento demográfico da cidade e pelas transformações no Brasil naquele período. Nesse contexto, foi promulgada a Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007, que trata da política urbana do município de Palmas. Essa lei foi criada para promover o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade, assegurando o bem-estar de seus habitantes, em conformidade com a Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183), o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), e especifica, no artigo 66, as diretrizes para esse desenvolvimento. Um ponto importante direcionado aos informais está no inciso V, que prevê “Estimular e apoiar a migração dos agentes informais para a economia formal” (Palmas, 2007), durante o mandato do prefeito Raul Filho.

Raul Filho, que governou de janeiro de 2005 a dezembro de 2012, tentou criar locais específicos para os vendedores ambulantes fixos, conforme relatado pelo Vereador Folha (2022). Contudo, os informais acabaram retornando aos locais anteriores devido à baixa movimentação nas áreas destinadas a eles, o que inviabilizava suas vendas. Em 2013, durante o governo de Carlos Enrique Franco Amastha, eleito em 2012 e que permaneceu no cargo até 2018, foi instituído o Decreto 1.656, de 4 de outubro de 2018. A proposta principal era construir um espaço específico para os informais, combinando serviços públicos essenciais para atrair movimento ao local:

Já no tempo do Amastha eu faço um acordo com vocês, coloco cês lá. Aí nós fizemos um projeto, comêque a gente queria. Com, com prédio do, do espaço do Detran dentro, com espaço da Polícia Civil pra fazê movimento, e qualquer dúvida de um veículo, se vai no Detran puxa aí. Polícia Civil vai lá, tem problema com carro, puxa, fizemos um acordo. Ai o Amastha não deu conta de construí (Folha, 2022).

Com a saída de Amastha para disputar a eleição suplementar ao governo do Estado do Tocantins, a vice-prefeita Cinthia Ribeiro assumiu o comando da prefeitura, e diversas mudanças foram realizadas, incluindo a homologação do art. 4º da Lei Complementar nº 356, de 13 de janeiro de 2016. Essa homologação foi oficializada por meio do Decreto nº 2.159, de 18 de fevereiro de 2022, que ratifica o Plano de Ocupação de Área Pública previsto na Lei Complementar nº 356. O objetivo dessa medida é regulamentar a instalação e o funcionamento de atividades comerciais realizadas por particulares em áreas públicas da cidade, por meio de quiosques, mobiliário urbano, reboques e outros tipos de estruturas.

Vamo lá que, que a prefeita fez agora, [...] nos convencemô a prefeita e ela se conscientizou de que, que nós temos que fazê alterações no nosso código de postura, porque ele é arcaico, atrasado, a última alteração que teve nele foi em noventa e nove. Nos tamos há vinte três anos sem alteração no código de postura de uma cidade que cresce todo dia, e cresce sem ordenamento jurídico, sem ordenamento urbano porque não tem quem fiscalize e quem consiga controlar, não tem.

[...] Nós temos cento e setenta e um loteamentos irregulares (silêncio). Nós fizemos alteração no plano diretor em, em dois mil e dezessete a cada dez anos al, altera o plano diretor, mas em dois mil e dois tá com cinco anos, precisa mudá, tá com duzentos e tantos. Aí o que, que nos vai, nos vai fazer alteração, nós, nós vamos tirá os trinta artigo do código de postura que é arcaico, moderniza ele pra agora e dos próximo vinte anos pra quem vem, quem tá no, no espaço público (Folha, 2022).

Oferecendo regulamentação para a ocupação dos espaços públicos da cidade, o texto aborda projetos e obras referentes à construção, reforma, modificação, ampliação ou demolição de instalações fixas e móveis. Assim, assegura a aplicação da legislação pertinente às Normas Brasileiras (NBR) criadas e certificadas pela ABNT, além de garantir as condições necessárias para o desenvolvimento das funções político-administrativas, promovendo, dessa forma, uma melhor qualidade de vida para a população. Nesse contexto, também se estabelece uma comissão permanente responsável pela elaboração de um plano contínuo de ocupação, que definirá as diretrizes para a expansão e as prioridades na ocupação do solo urbano público por meio de uma política pública (Palmas, 2022).

A prefeitura botô um padrão pra você construí. Você vai podê trabalhá com a caixa de isopor nas costas, desde que ela esteja bem.

Vou te cadastrar na prefeitura, você vai trabalhar com seu carrinho ambulante se quiser, desde que ele seja cadastrado bonitinho, padronizado. Você vai pode trabalhaaaa inclusive na, na Teotônio, na JK, na Tocantins, lá na praia gra, lá na Praia da Graciosa, qualquer lugar. Só que você vai trabalhar padronizado (Folha, 2022).

Apesar de toda a preocupação com a padronização da ocupação do espaço público por ambulantes fixos, as ações planejadas e, de certa forma, institucionalizadas ainda revelam fragilidades. Há uma tentativa de abordar fenômenos como a padronização, mas sem a definição clara de onde virão os recursos para apoiar esses trabalhadores informais, muitos dos quais não possuem capital ou acesso a crédito para iniciar esse processo.

As quatro leis e decretos mencionados anteriormente demonstram uma forte preocupação com os ambulantes fixos, levando em conta aspectos como o paisagismo urbano, a estética visual e a garantia de áreas para emprego, serviços e circulação de pessoas e bens. No entanto, a política de concessão e permissão não foi elaborada e executada de forma a acompanhar a dinâmica da cidade. Embora os planos indicassem a presença de informalidade, não havia ações direcionadas para mitigar esse fenômeno. Além disso, a regularização das concessões do espaço público urbano não foi testada em uma amostra pequena para avaliar sua viabilidade.

Entre seus objetivos gerais, o plano não expressa claramente a preocupação com o controle da informalidade na ocupação do espaço. Ele menciona que é responsabilidade do município transformar a informalidade em legalidade, abordando a “ocupação” apenas em relação ao paisagismo e à padronização dos ambulantes fixos, sem demonstrar um compromisso com a dinâmica econômica que o planejamento governamental deveria contemplar.

O diagnóstico que indicaria o número de ambulantes fixos na cidade não está disponível, mas segundo o Vereador Folha: “Nós estamos há três anos levantando, nós fizemos sete cadastros, nós sabe a situação de cada um cidadão daí em Palma, que ocupa um espaço público, nos sabe a situação dele, nos sabe quem foi o primeiro dono, quem tá, como é que tá, quanto ele paga de aluguel” (2022). Isso mostra que a prefeitura tem informações sobre a construção do espaço público que atende aos informais, incluindo a situação dos pontos de venda e os direitos de concessão ou permissão.

É fundamental considerar o tempo de vigência de um instrumento de planejamento associado a uma lei ou decreto, pois isso pode acentuar o problema da informalidade ambulante fixa em Palmas. Dado que essa informalidade já faz parte da estrutura das ruas e calçadas, as soluções não podem ser tratadas como secundárias; é necessário identificar as razões estruturais que impulsionam essa prática.

O governo reconhece a informalidade como uma alternativa para viver e sobreviver, enquanto assume a diretriz de viabilizar áreas específicas para esses trabalhadores. No entanto, as praças e calçadas, planejadas como espaços de entretenimento e socialização, na prática, muitas vezes não são utilizadas adequadamente. Por exemplo, um camelódromo foi instalado em uma das praças mais movimentadas, enquanto outras permanecem abandonadas, indicando que a infraestrutura não está sendo utilizada e as distâncias entre os espaços aumentam (Oliveira, 2016).

Considerações finais

As análises realizadas ao longo deste trabalho evidenciam a fragilidade das políticas públicas voltadas para a regulamentação da ocupação dos espaços públicos em Palmas, especialmente no que se refere à informalidade ambulante fixa. Apesar dos esforços legislativos e das diretrizes estabelecidas, as ações implementadas revelam-se insuficientes para lidar com a complexidade desse fenômeno urbano. A falta de recursos financeiros e a ausência de um planejamento efetivo destacam a necessidade urgente de uma revisão crítica das estratégias adotadas.

É fundamental que as leis e decretos, embora contenham diretrizes relevantes, estejam conectados à realidade vivida pelos trabalhadores informais. A articulação entre a legislação e as condições reais de ocupação do espaço deve levar em consideração as especificidades dos ambulantes fixos e suas demandas, promovendo uma abordagem mais inclusiva.

A regularização da ocupação informal deve ser vista como uma prioridade, exigindo não apenas a criação de mecanismos de concessão e permissão, mas também a consideração das condições socioeconômicas dos trabalhadores. A falta de dados precisos sobre a informalidade limita a capacidade do governo de formular políticas eficazes, ressaltando a importância de uma coleta de dados abrangente e atualizada.

O reconhecimento da informalidade como uma alternativa de subsistência não deve se restringir a uma mera constatação; é imprescindível implementar ações que promovam a inclusão desses trabalhadores na economia formal. A construção de espaços destinados aos ambulantes deve ser acompanhada de políticas que garantam a viabilidade econômica e a integração social.

A análise das ações e políticas sugere que a implementação efetiva de um plano de ocupação requer monitoramento contínuo e adaptação às dinâmicas urbanas. A informalidade não pode ser tratada como um fenômeno acessório, mas deve ser abordada de maneira estruturada e sistemática.

É também crucial considerar o espaço urbano de forma holística, levando em conta não apenas a estética e o paisagismo, mas as necessidades sociais e econômicas dos seus habitantes. Um planejamento urbano efetivo deve buscar soluções que promovam a convivência harmoniosa entre espaços formais e informais.

Por fim, à medida que Palmas enfrenta um crescimento demográfico e transformações sociais, a questão do comércio informal se tornará cada vez mais relevante. As políticas públicas devem evoluir para refletir essa realidade, garantindo que os trabalhadores informais tenham acesso a oportunidades de desenvolvimento e que suas contribuições para a economia local sejam reconhecidas.

Referências

ABRAMO, P. A Cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, v. 5, p. 12-32, 2007.

BARBOSA, G. F. SANTOS, R. A. T.; LUZ, R. A.; OLIVEIRA, N. M. Polos econômicos do Tocantins: Uma proposta de regionalização espacial. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, p. 90-99, 2018.

CARVALHEDO, W. R. ; LIRA, E. R. . Palmas Ontem e Hoje: do interior do cerrado ao portal da Amazônia. **Observatorium**, v. 1, p. 51-73, 2009.

CARVALHEDO, W. dos S. **Palmas-TO: uma análise da segregação socioespacial na cidade planejada**. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia. Minas Gerais, 2011.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania do Brasil: O longo caminho**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. 256 p.

FOLHA FILHO, José do Lago. As ligações que envolvem o Vereador Folha à Feira da Gambira. Entrevista concedida a Mariane Freiesleben na Câmara do Vereadores em Palmas – Tocantins, em: 03 mar. 2022.

GOMES, P. C. da C. **A condição urbana. Ensaios de geopolítica da cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 306 p.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. 2ª ed., 2ª reimp., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016. 310 p.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos Municípios – Brasil – Tocantins - Palmas. 2018**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/palmas/pesquisa/38/46996>. Acesso em: 25 mar. 2021.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias (do original: La Droit à la Ville). ed. 1ª, São Paulo, Moraes, 1991. 145 p.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev. 2006. 476 p.

LEMUS, C. B. El comercio informal y sus efectos en la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México. In: ALMANZA, A. S. **Calidad de vida en la Zona Metropolitana del Valle de México: hacia la justicia socioespacial**. ed. 1ª. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 2018. 354 p.

MAIA, A. C. N. 'Shopping Passarela': a apropriação do espaço público pelo comércio de rua, o caso de Salvador/Ba. **Geografia e Pesquisa: UNESP**. Ourinhos, v. 6, p. 57-82, 2013.

McMILLAN, J. **A reinvenção do bazar: uma história dos mercados**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2004. 263 p.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe e Status**. Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. 198 p.

MATOS, F. L. de. Espaços públicos e qualidade de vida nas cidades – o caso da cidade Porto. **Observatório: Revista Eletrônica de Geografia**, v.2, n.4, p.17-33, jul. 2010.

OLIVEIRA, L. A. de. **Centros urbanos e espaços livres públicos: produção e apropriação em Palmas-TO**. 2016. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de São Paulo. São Paulo - SP, 2016.

PALMAS. **Lei orgânica do município de Palmas – TO**. de 20 jul. 1999. Leis Municipais. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-palmas-to>. Acesso em: 22 abr. 2022.

PALMAS. **Lei Ordinária nº 1106, de 29 de abril de 2002**. Dispõe sobre concessão de direito real de uso de área pública no município de Palmas e dá outras providências. Leis Municipais. Disponível em: <http://leismunicipa.is/jqirn>. Acesso em: 24 abr. 2022.

PALMAS. **Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a política urbana do município de Palmas, formulada para atender o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes e de acordo com a constituição Federal/88 em seus arts. 182 e 183, Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Leis Municipais. Disponível em: <http://leismunicipa.is/qrgni>. Acesso em: 25 abr. 2022.

RABOSSI, F. **Nas ruas de Ciudad del Este: Vidas e vendas num mercado de fronteira**. 2004. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro - RJ, 2004.

SOUSA, J. **A rale brasileira: Quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2009. 483 p.

TEIXEIRA, L. F. C. A formação de Palmas. **Revista UFG**, ano IX, Nº 6, pp. 91-99, 2009.

TELLES, V. da S. Debates: a cidade como questão. In: TELLES, V. da S.; CABANES, R. (Org.) **Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2006. 442 p.

