

**JOSÉ INALDO VALÕES**  
**MARYNY DYELLEN BARBOSA ALVES**  
**TIAGO SOARES VICENTE**  
**Organizadores**

# **ARAPIRACA**

**POLÍTICAS  
PÚBLICAS  
E DIREITO NO  
CENTENÁRIO**

  
**EDuneal**



## **UNIVERSIDADE ESTADUAL DE ALAGOAS**

**Reitor:** Odilon Máximo de Morais

**Vice-Reitor:** Anderson de Almeida Barros

**Diretor da Eduneal:** Renildo Ribeiro-de-Siqueira

### **CONSELHO EDITORIAL DA EDUNEAL**

**Presidente:** Renildo Ribeiro-de-Siqueira

#### **Titulares**

##### **Professores:**

José Lidemberg de Sousa Lopes

João Ferreira da Silva Neto

Luciano Henrique Gonçalves da Silva

Natan Messias de Almeida

Maria Francisca Oliveira Santos

Márcia Janaina Lima de Souza - Sistema de Bibliotecas (SIBI)

#### **Suplentes**

José Adelson Lopes Peixoto

Edel Guilherme Silva Pontes

Maryny Dyellen Barbosa Alves Brandão

Ariane Loudemila Silva de Albuquerque

Ahiranie Sales dos Santos Manzoni

Elisângela Dias de Carvalho Marques - Sistema de Bibliotecas (SIBI)

**Revisão:** Joseane Ferreira da Costa

**Capa e Diagramação:** Mariana Lessa

### **Catálogo na Fonte Universidade Estadual de Alagoas Sistema de Bibliotecas - SiBi Bibliotecária: Márcia Janaina Souza**

---

A662a Arapiraca: políticas públicas e direito no centenário  
/ José Inaldo Valões; Maryny Dyellen Barbosa  
Alves; Tiago Soares Vicente (Organizadores). –  
Arapiraca: Eduneal, 2025.  
357p.:il.:color.

ISBN: 978-65-6061-028-6

E-book: 978-65-6061-029-3

1. Direitos Humanos. 2. Políticas Públicas.
2. Defensoria Pública. I. Valões, José Inaldo (Org.). II. Alves, Maryny Dyellen Barbosa Alves. III. Vicente, Tiago Soares (Org.).

CDU 342.7(813.5)

---

**JOSÉ INALDO VALÕES**  
**MARYNY DYELLEN BARBOSA ALVES**  
**TIAGO SOARES VICENTE**  
**Organizadores**

# **ARAPIRACA**

**POLÍTICAS  
PÚBLICAS  
E DIREITO NO  
CENTENÁRIO**



**ARAPIRACA/AL**  
**2025**



# SUMÁRIO

---

**APRESENTAÇÃO** \_\_\_\_\_ 9

## **PARTE I - POLÍTICAS PÚBLICAS, ACESSO À JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA**

**1. O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NO  
MUNICÍPIO DE ARAPIRACA-AL NA PROTEÇÃO DOS  
DIREITOS HUMANOS: TENSÕES E DESAFIOS NOS  
ÚLTIMOS ANOS** \_\_\_\_\_ 15

*Livia Oliveira Silva*

*Marília Taya Amorim Moura*

*Alana Carla Berto Santos*

*Maryny Dyellen Barbosa Alves*

*José Inaldo Valões*

*Tiago Soares Vicente*

**2. PARADOXOS E PARADIGMAS: A INTERCONEXÃO SUTIL  
ENTRE ACESSO À JUSTIÇA, DEFENSORIA PÚBLICA E  
O ZÊNITE DA DIGNIDADE HUMANA NO CONTEXTO DO  
CENTENÁRIO DE ARAPIRACA** \_\_\_\_\_ 41

*Christiano Alex José da Silva*

*Darlan Francisco Rocha dos Santos*

*Eliz Rebeca Santos Albino*

*Wagner Tinô de Carvalho*

*Maryny Dyellen Barbosa Alves*

*Tiago Soares Vicente*

**3. POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA EM ARAPIRACA-AL: A POLÍCIA CIVIL E A INTEGRAÇÃO COM OS DEMAIS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL \_\_\_\_\_ 65**

*Denis Anderson Pereira da Hora*

*Suzann Flávia Cordeiro de Lima*

*José Inaldo Valões*

*Maryny Dyellen Barbosa Alves*

*Tiago Soares Vicente*

**4. APONTAMENTOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM ARAPIRACA-AL \_\_\_\_\_ 89**

*Luana Miranda dos Santos*

*Denis Anderson Pereira da Hora*

*José Inaldo Valões*

*Maryny Dyellen Barbosa Alves*

*Tiago Soares Vicente*

**PARTE II - POLÍTICA URBANA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

**5. A CIDADE DE ARAPIRACA/AL E A GESTÃO URBANA IMPLEMENTADA \_\_\_\_\_ 117**

*Maryny Dyellen Barbosa Alves*

**6. RESISTÊNCIA POLÍTICO-JURÍDICA DOS PESCADORES DA PERUCABA EM ARAPIRACA-AL: UMA ANÁLISE A PARTIR DE PROCESSOS JUDICIAIS \_\_\_\_\_ 151**

*José Inaldo Valões*

**7. INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS E DIREITO: UMA ANÁLISE DO FUMO DE ARAPIRACA-AL E SUA POTENCIALIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL \_\_\_\_\_ 211**

*Tiago Soares Vicente*

**PARTE III - DIREITO E EDUCAÇÃO**

**8. O ENSINO SUPERIOR EM ARAPIRACA: UMA EXPERIÊNCIA SINGULAR \_\_\_\_\_ 241**

*Luciano Henrique Gonçalves Silva*

*Aline de Oliveira Santos*

*Verônica Teixeira Marques*

**9. REFLEXÕES ACERCA DA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE NA REDE PRIVADA DE ENSINO DE ARAPIRACA NO CENÁRIO DA PANDEMIA DA COVID-19 \_\_\_\_\_ 265**

*Janimara Marques da Silva*

*Tiago Soares Vicente*

**10. O PAPEL DOS CONSELHOS ESCOLARES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA \_\_\_\_\_ 289**

*Liara Maria da Silva*

*Tiago Soares Vicente*

**SOBRE OS ORGANIZADORES \_\_\_\_\_ 355**



# APRESENTAÇÃO

---

A presente obra é uma iniciativa do Curso de Direito da Universidade Estadual de Alagoas, do Campus I (Arapiraca), o único curso de direito gratuito e público do interior do estado de Alagoas. Desde a sua criação em 2007, o curso se destaca por seu nível de excelência de ensino, que se revela em diversos índices e reconhecimentos externos, como o Selo OAB Recomenda, outorgado pelo Conselho Federal da OAB. Além da excelência no ensino, o destaque deste curso também está relacionado à relevância da pesquisa científica no curso, desenvolvida por meio de atividades como projetos de iniciação científica e grupos de estudo, bem como nos importantes Trabalhos de Conclusão de Curso dos discentes. Registre-se, ainda, a pesquisa desenvolvida em nível de pós-graduação lato sensu no âmbito da Especialização em Políticas Públicas e Direitos Humanos. Assim, inúmeros Projetos de Pesquisa, TCC's e Artigos já foram produzidos tendo como campo delimitado de análise o município de Arapiraca. Alguns destes estão registrados nesta obra, os quais serão apresentados resumidamente adiante.

O primeiro capítulo tem como princípio de discussão refletir acerca do papel jurídico integral e gratuito do acesso à justiça no Brasil, a partir da atuação da Defensoria Pública da União (DPU), particularmente no Município de Arapiraca. Pretende-se trazer ao debate o conceito de acesso à justiça e



os obstáculos na efetivação daqueles que se encontram em vulnerabilidade social; a primazia do princípio da dignidade da pessoa humana como instrumento norteador da atuação da Defensoria Pública, sobretudo no Município de Arapiraca, bem como algumas perspectivas, tensões e desafios dessa atuação nos últimos anos de governo de extrema-direita brasileira. Em seguida, no segundo capítulo, é realizada uma análise do acesso à justiça como uma maneira de assegurar a dignidade humana dos indivíduos, sob a atuação da Defensoria Pública Estadual na cidade de Arapiraca.

O terceiro capítulo tem por objetivo analisar o funcionamento da Delegacia Regional de Polícia Civil de Arapiraca e a sua relação com as Delegacias Distritais a ela subordinadas, assim como com as demais polícias estaduais. Os resultados mostraram que há integração entre as polícias estaduais em Arapiraca, mas também evidenciaram a necessidade de investimentos na estrutura física e na contratação de policiais civis, situação que impulsionou a autoridade policial responsável a criar estratégias para reduzir os problemas decorrentes da ausência de efetivo. Em seguida, no capítulo quatro, há análise de como estão sendo dispostas e praticadas as políticas públicas de combate à violência doméstica em Arapiraca. Os resultados revelaram que as denúncias aumentaram durante o período de 2018 a 2023, mesmo com as novas políticas públicas direcionadas ao combate à violência doméstica que surgiram no município. Também se constatou que a rede de atendimento até então disponível é falha, o que demonstra a necessidade de melhorar a infraestrutura e a integração das

ações já existentes e implementar políticas públicas, inclusive, para a ressocialização do agressor.

No quinto capítulo, analisa-se a gestão urbana implementada na cidade de Arapiraca, demonstrando como a função social da propriedade imobiliária não foi incorporada quando houve a implementação da política habitacional, e como a ausência de planejamento de acordo com o interesse público na produção de loteamentos impõe a expansão do perímetro e permite a especulação imobiliária e os vazios urbanos, que só aumentam a segregação socioespacial da população e resulta em injustiça social. O sexto capítulo analisa o conflito entre os pescadores tradicionais da região do açude do DNOCS e o capital imobiliário associado ao poder público municipal de Arapiraca, que emergiu após a consolidação do processo de reordenamento do centro da cidade, ocorrido entre as décadas de 1990-2010, combinado com a formação de uma nova elite distanciada da ruralidade, interessada em apresentar-se como moderna.

O sétimo capítulo tem por objetivo analisar as possibilidades de contribuição das indicações geográficas para o desenvolvimento local do município de Arapiraca em relação à cultura do fumo de corda. O oitavo capítulo apresenta a evolução do ensino superior em Arapiraca, que sofreu atraso no seu processo de escolarização devido à prioridade dispensada às questões agrárias, como cultivo da mandioca e a cultura fumageira.

O nono capítulo apresenta reflexão acerca da precarização dos direitos trabalhistas de profissionais docentes no período da pandemia da Covid-19, na rede privada, destacando a



necessidade da regularização do trabalho-ensino remoto. Por fim, o décimo capítulo discute a respeito do papel dos Conselhos Escolares no processo de implementação do princípio da gestão democrática na rede pública municipal de ensino de Arapiraca/AL, analisando a implementação da gestão democrática na legislação do município como também a participação dos conselheiros nos Conselhos Escolares das escolas municipais da zona urbana da cidade.

Que a presente obra sirva de subsídio para pesquisas e estudos jurídicos, assim como para publicização daquilo que melhor foi produzido no âmbito da Universidade Estadual de Alagoas.

**Prof. Me. JOSÉ INALDO VALÕES**  
**Prof. Me. MARYNY DYELLEN BARBOSA ALVES**  
**Prof. Dr. TIAGO SOARES VICENTE**  
**Organizadores**



# **PARTE I**

## **POLÍTICAS PÚBLICAS, ACESSO À JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA**



# O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA-AL NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: TENSÕES E DESAFIOS NOS ÚLTIMOS ANOS

**Lívia Oliveira Silva<sup>1</sup>**

**Marília Taya Amorim Moura<sup>2</sup>**

**Alana Carla Berto Santos<sup>3</sup>**

**Maryny Dyellen Barbosa Alves<sup>4</sup>**

- 
- 1 Advogada, bacharela em Direito, formada pela Universidade Estadual de Alagoas, pós-graduada em Direito Público e em Direito Previdenciário. Atualmente é pós-graduada em Políticas públicas e Direitos humanos, também é membro da Comissão de Estágio e Exame da Ordem da OAB, Seccional Alagoas.
  - 2 Advogada, doutoranda e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com atuação acadêmica em Políticas Públicas, pós-graduada em Direito Processual e em Direito Constitucional, membro da Comissão de Direitos Sociais da OAB, Seccional Alagoas, e membro do Grupo de Pesquisa Qualificação Profissional e Relações entre Trabalho e Educação, vinculado à UFPE/CNPq.
  - 3 Advogada, bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas, pós-graduada em Práticas previdenciárias e em Direito Público. Atualmente é pós-graduada em Políticas Públicas, Direitos humanos e em Direito do Consumidor, é membro da Comissão de Direito Ambiental e Proteção aos animais, Subseção Arapiraca. Também é Bacharela em Comunicação Social – Jornalismo, pela Universidade Federal de Alagoas.
  - 4 Advogada, professora da Universidade Estadual de Alagoas – UNEAL, doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB, mestre pela UNEAL, especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET, especialista em Contabilidade e Planejamento Tributário pela UNEAL, especialista em Direito Civil e Processo Civil pela UCDB, pesquisadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Direitos Humanos – NEPPDH, conselheira da OAB Subseção Arapiraca e presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB Subseção Arapiraca/AL.



**José Inaldo Valões<sup>5</sup>**  
**Tiago Soares Vicente<sup>6</sup>**

## **INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988 prevê o princípio da dignidade da pessoa humana como requisito fundamental do Estado Democrático de Direito. Particularmente no artigo 5º, inciso LXXIV, incumbe ao Estado a função de proporcionar, resguardar e assegurar mecanismos que proporcionem a efetiva proteção e assistência jurídica integral e gratuita do acesso à justiça àqueles em situação de vulnerabilidade social. Por sua vez, a Defensoria Pública assume o papel de instituição responsável no acesso, orientação e defesa dos direitos fundamentais dos mais necessitados.

No caso da Defensoria Pública da União, a garantia do conhecimento e da defesa dos direitos dos vulneráveis é o principal sentido de sua existência. Essa instituição foi organizada pela Lei Complementar nº 80/1994, em caráter emergencial, com alterações trazidas pela Lei Complementar 132/2009, reafirmando o seu papel essencial à função jurisdicional do

---

5 Advogado, doutorando em Direito (ITE), Mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande-PB (2018), professor do Curso de Direito da Universidade Estadual de Alagoas e pesquisador no Núcleo de Pesquisa, Extensão e Assessoria Jurídica Popular (NEAJUP) da mesma instituição. Graduação em Geografia pela Universidade Estadual de Alagoas (2009), em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (2013) e em Ciências Sociais pela Unisul (2020). Especialista em Direito, Política e Sociedade (2014), em Direito Processual Civil (2016) e em Segurança Pública, Atividade de Investigação e Inteligência (2022).

6 Advogado, professor da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA, 2022), mestre em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes (UNIT, 2018), bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL, 2012), pesquisador-líder do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Direitos Humanos - NEPPDH.

Estado. Em função da sua autonomia, elaborou-se um Plano de Transformação Organizacional (PTO), que prevê a criação de uma estrutura organizacional ideal para atender à totalidade do público-alvo da DPU em um prazo de 10 (dez) anos (DPU, 2020).

Em Arapiraca, foco principal de discussão desta pesquisa, a DPU instalou-se no município por meio de uma determinação da Justiça Federal, resultante da Ação Civil Pública – ACP nº 2005.80.01.003248-7, movida em 2006 pelo Ministério Público Federal (MPF), que resultou da crescente demanda de ações movidas pela população carente desse município.

As áreas de atuação nesse município possuem diversas frentes e as mais variadas áreas do Direito. Vale ressaltar que, de acordo com o censo 2020, o município de Arapiraca possuía uma população de 233.047 mil habitantes (IBGE, 2020) e a DPU local, a partir de 1º de novembro de 2022, passou a atender 33 municípios entre Arapiraca e cidades circunvizinhas. Além disso, com a ampliação da competência territorial da Subseção de Arapiraca, foram acrescentados 8 novos municípios. No entanto, embora exista o reconhecimento dos avanços legais sobre a sua legalidade e competência, nos últimos anos, a DPU no município de Arapiraca tem passado por profundas e significativas mudanças.

Em 2019, um plano emergencial pautado durante o governo de Jair Bolsonaro ameaçou fechar as portas da Defensoria Pública da União, isto porque o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) editou a Nota Técnica 26812/2018-MP, que interpreta a Lei 13.328/2016 no sentido de que a DPU deveria devolver os requisitados com

mais de três anos da cessão ou reembolsar o órgão de origem em caso de interesse pela permanência do servidor. Além disso, a nova interpretação trazida pela Lei 13.328/2016 atingiria cerca de 63% da força de trabalho da instituição, sendo imprescindíveis para o funcionamento da DPU, o que causaria danos catastróficos.

A partir desse contexto, pretende-se refletir sobre o papel da Defensoria Pública da União, particularmente no Município de Arapiraca, Região Agreste do estado de Alagoas. Para tanto, o trabalho foi estruturado da seguinte forma: primeiro, no conceito de acesso à justiça, história e obstáculos na sua efetivação; em seguida, no princípio da dignidade da pessoa humana como requisito essencial da atuação da Defensoria Pública; posteriormente, na atuação da Defensoria Pública da União em Arapiraca, sobretudo nos últimos anos do governo de extrema-direita de Jair Bolsonaro, destacando algumas tensões e desafios.

## **1 ACESSO À JUSTIÇA E OS OBSTÁCULOS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO ÀS PESSOAS EM VULNERABILIDADE SOCIAL**

Indubitavelmente, o direito de acesso à justiça é essencial e indispensável. Sem ele nenhum dos direitos se realizam. Logo, não basta somente garantir o acesso à justiça como *porta de entrada*, é preciso impor o acesso também como *porta de saída*, o que significa uma decisão final justa e eficaz. Para tanto, sua efetividade depende do empenho do sistema de justiça, das instituições e dos seus integrantes (Assis, 2019; Sadek, 2014).

Vale destacar que a expressão “acesso à justiça” sofreu algumas alterações ao longo da evolução do Estado. À época do período do liberalismo clássico, na qual predominava a visão individualista dos direitos, bastava o Estado prever os direitos individuais sem interferir nas relações sociais. Com isso, a jurisdição era concebida como atividade eminentemente repressiva e acionada exclusivamente após a violação do ordenamento jurídico. Apenas no final da década de 1970, essa expressão aderiu uma perspectiva mais ampla, englobando a possibilidade de acionar diversas instituições, governamentais ou não.

Conforme Assis (2019), o Projeto Florença, liderado por Mauro Cappelletti ao longo da década de 1970, tinha como principal objetivo a elaboração de um diagnóstico acerca dos principais obstáculos enfrentados pelos usuários dos serviços públicos na busca pela efetivação dos seus direitos. Somente após um exame atento das dificuldades relacionadas ao acesso à justiça fez com que o relatório final concluísse que:

[...] os principais entraves à sua efetivação estariam ligados a I) altos custos inerentes ao sistema judicial; II) dificuldade dos cidadãos em reconhecer que possuem determinados direitos e em que momento os mesmos acabam violados, além da falta de disposição psicológica para buscar sua reparação através de uma demanda judicial. Aqui, o problema é acentuado quando se verifica a existência de camadas da população que apresentam maior grau de vulnerabilidade social ou nos casos em que os conflitos envolvem litigantes habituais contra eventuais;

III) problemas relacionados aos direitos difusos e sua capacidade de gerar uma maior efetividade social na resolução dos problemas da coletividade (Assis, 2019, p.188).

A partir da primeira fase do Projeto Florença, os pesquisadores estabeleceram três soluções básicas para solucionar os obstáculos relacionados ao acesso à justiça contidos no Relatório, tais soluções podem ser compreendidas da seguinte forma: na primeira onda, refere-se aos esforços empreendidos a fim de proporcionar de forma adequada assistência jurídica aos necessitados, ou seja, a necessidade de criação de um sistema que garantisse àquelas pessoas em situação de vulnerabilidade social uma efetiva proteção judicial. Já na segunda onda, propôs-se buscar a resolução dos problemas relacionados à representação de interesses difusos, o que significa transcender da esfera individual para impactar diretamente a esfera coletiva. Na terceira e última onda, aborda-se um novo enfoque do acesso à justiça, para que, de fato, ela se torne mais efetiva. Dessa forma, verifica-se a preocupação de estimular reformas que exemplifiquem os procedimentos judiciais, modifiquem as estruturas dos tribunais e invistam em meios alternativos de acesso à justiça. Com isso, o Projeto Florença representou um marco na evolução do direito de acesso à justiça (Assis, 2019).

No Brasil, país marcado por uma acentuada desigualdade econômica e social, em que direitos fundamentais são negados sistematicamente, os mecanismos de inclusão tendem a ser mero simbolismo. É comum o Estado impulsionar políticas públicas para garantir o livre-mercado para o de-

envolvimento do sistema capitalista, sobretudo com teor neoliberal, mas nunca se garantiu a plena igualdade de oportunidades entre as diversas classes sociais. Pelo contrário, os problemas sociais enfrentados por uma parcela significativa da sociedade brasileira, por exemplo, o desemprego estrutural, a falta de segurança, a falta de oportunidade, o racismo, a falta de acesso à moradia e à saúde, o analfabetismo, entre outros, afastam o pleno exercício do Estado Democrático de Direito, por isso é tão necessário que o acesso à justiça seja tido como um direito básico, uma verdadeira garantia individual no ordenamento jurídico.

Vale lembrar que a Constituição Federal de 1988 representa o ápice do processo de transição da Ditadura Militar rumo à democratização do país. O modelo adotado pela Carta Magna reflete um Estado Social e Democrático de Direito marcado pelo intenso compromisso na busca por uma sociedade inclusiva, tendo como princípio basilar a dignidade da pessoa humana. Além disso, a Constituição Federal Brasileira não apenas previu a assistência judiciária gratuita aos necessitados, como também se mostra instrumento de tutela e promoção dos direitos humanos, por meio da atuação da Defensoria Pública. Assim, a Carta é enfática ao afirmar que: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art.5, XXXV), o que implica a possibilidade de que todos, sem distinção, possam recorrer à justiça.

Todavia, o acesso à justiça não se restringe apenas ao Poder Judiciário e aos tribunais. Ele envolve uma série de fenômenos interligados. De acordo com Sadek (2014), isso significa o reconhecimento de direitos e o reconhecimento de

situações de quebra ou ameaça a direitos. A partir daí, surge a possibilidade de encontrar soluções para os conflitos. E, finalmente, que essas soluções sejam efetivadas. É nessa concepção mais ampla que sobressai o papel fundamental da Defensoria Pública. Para Sadek (2014):

Não se trata apenas de um organismo incumbido de defender aqueles que não têm meios materiais de se fazer representar junto à justiça estatal, mas de instituição com potencial de atuar em todo o processo de construção da cidadania: da conscientização de direitos até a busca de soluções, quer sejam estas judiciais ou extrajudiciais (Sadek, 2014, p. 60).

Em relação ao atributo da gratuidade, é preciso destacar que o serviço jurídico gratuito não se restringe apenas à celebração gratuita da causa pelo advogado, mas significa assegurar aos necessitados amparo preventivo por meio de orientações, informações e auxílio jurídico. Também abarca o direito de obter certidões e peticionar aos Poderes Públicos para defesa dos direitos. Portanto, aquele que não possui condições de arcar com as custas da sua defesa ou com uma consulta profissional qualificada tem o direito de um defensor público à altura do que é exigido e pago pela parte afortunada. No entanto, por ter uma população em profunda desigualdade de renda e social, os brasileiros ainda têm que lidar com um número descomunal de processos congestionados no sistema jurídico. O Conselho Nacional de Justiça, em 2012, no *Relatório Justiça em Números - 2013* - citou que a taxa de congestionamento - percentual de processos não julgados - foi de 70%.

Essa alta proporção de demandas sem respostas, com tempo médio de julgamento de dez anos, provoca uma erosão no grau de confiança na justiça e na igualdade de direitos.

Para Silva (2013), um processo justo requer necessariamente a liberdade de acesso, isto é, o Estado é responsável pela garantia do exercício dos direitos da liberdade a todos os indivíduos e, sobretudo, àquelas pessoas que se encontram em vulnerabilidade social, o que requer um profissional que prestará a assistência jurídica gratuita, com formação jurídica e, portanto, que possui capacidade postulatória. Da mesma forma, por equidade, também requer outros profissionais de outras áreas para desempenhar o ofício da defesa processual.

Ainda segundo a autora, o acesso à justiça qualificado, autônomo e independente, proporcionado por um/uma Defensor/a Público/a, tem ainda mais impacto positivo quando, na medida em que a população de baixa renda começa a ter acesso ao mínimo existencial, tais como educação, saúde, moradia e outros, começa a desenvolver sua capacidade de autodeterminação social (Silva, 2013). Dessa forma, ressalta-se que além do acesso à justiça ser um direito humano, instrumental dentre os direitos civis e políticos, assim como a ampla defesa e o contraditório, deve estar relacionado ao devido processo legal justo e efetivo. Assim, defende-se a atuação e a criação de Defensorias Públicas, com autonomia e independência, de modo a consolidar o Estado Democrático e Social de Direito.

## **2 A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA**

Neste tópico, será debatido o princípio da Dignidade da Pessoa Humana, seu significado e sua relevância diante do ordenamento jurídico, bem como a sua inserção da Defensoria Pública como requisito do princípio da dignidade da pessoa humana, ao passo que o acesso à justiça é um direito de toda a população, da mais carente à mais rica.

A Constituição Federal no inciso XXXV, do artigo 5º, menciona o acesso à justiça, o que leva o direito potestativo ao patamar de direito fundamental. Assim como o artigo 3º do Código de Processo Civil: “Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito” (Brasil, 2015). A dignidade da pessoa humana é um pilar do ordenamento jurídico brasileiro, adotada pela Constituição e está em seu artigo 1º, III, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. É por meio desse pilar que será abordado o direito fundamental do acesso à justiça. Por vezes violado pela precariedade de algumas defensorias públicas, em virtude da alta demanda, seja pela ausência de atuação das defensorias, tanto em matérias do direito quanto nas localidades.

Sarmento (2016) explica que o princípio da dignidade da pessoa humana figura praticamente em todos os tratados internacionais e está consagrado em 149 constituições nacionais. Ainda, segundo o autor, o princípio da dignidade da pessoa humana já foi apontado pelo ordenamento jurídico brasileiro como o “valor supremo da democracia”, “norma das normas dos direitos fundamentais”, “princípio dos princípios

constitucionais”, “coração do patrimônio jurídico-moral da pessoa humana”:

Essa importância atribuída à dignidade da pessoa humana no Brasil e no constitucionalismo global deve ser saudada como sinal de avanço civilizatório. Afinal, trata-se de princípio profundamente humanista, baseado na valorização da pessoa e comprometido com a garantia dos seus direitos básicos contra todas as formas de injustiça e opressão. Portanto, é promissor que tal princípio tenha passado a desempenhar papel de destaque nos ordenamentos jurídicos contemporâneos (Sarmiento, 2016. p. 15).

No entanto, a importância desse princípio não tem corroborado sua eficácia. “Entre o discurso generoso dos textos constitucionais e internacionais e a vida concreta da população mais carente, interpõe-se quase sempre um oceano” (Sarmiento, 2016, p. 15). Sendo assim, Sarmiento (2016) também frisa que, no mundo inteiro, pessoas continuam morrendo de doenças evitadas facilmente, seres humanos são torturados e submetidos a condições degradantes de encarceramento, pessoas são discriminadas em razão de sua raça, nacionalidade, gênero, religião, deficiência e orientação sexual. Nesse sentido, o autor assevera que o princípio da dignidade da pessoa humana continua sendo negado na vida cotidiana de diversas pessoas, especialmente dos excluídos, no mundo inteiro e no Brasil.

Para Sarlet (2012), a dignidade da pessoa humana surgiu com a filosofia clássica, assim como faz Sarmiento, evoca que

a dignidade da pessoa humana continua sendo espezinhada, mesmo diante da sua importância reconhecida nos instrumentos jurídico-processuais:

O problema da efetividade é, portanto, algo comum a todos os direitos de todas as dimensões, mais uma razão para encararmos com certo ceticismo o reconhecimento de uma nova dimensão dos direitos fundamentais, antes mesmo de logarmos outorgar aos direitos das primeiras três dimensões sua plena eficácia jurídica e social. Não é à toa que se rememore constantemente que ao mesmo tempo em que boa parte dos direitos fundamentais já largamente consagrados encontram-se longe de uma implementação universal e satisfatória, novas e complexas situações e desafios reclamam um enfrentamento adequado, sem que sejam abandonados os esteios do Estado Democrático de Direito (Sarlet, 2012, p. 38).

Não obstante, Sarlet (2012) enfatiza que o princípio da dignidade da pessoa humana, que é resultado de uma luta histórica, constitui núcleo essencial de todas as reivindicações, que não podem ser deduzidas meramente a um valor único. Destarte, o autor salienta que o direito à vida, à liberdade e à igualdade satisfazem às exigências básicas da dignidade da pessoa humana. “Igualmente, percebe-se, desde logo, que boa parte dos direitos sociais radica tanto no princípio da dignidade da pessoa humana (saúde, educação etc.), quanto nos princípios que, entre nós, consagram o Estado Social de Direito” (Sarlet, 2012, p. 73). Sarlet (2012) também acrescenta que a positivação do princípio da dignidade da pessoa humana é

recente, pois surgiu apenas a partir da Segunda Guerra Mundial, sendo consagrada pela Declaração Universal da ONU de 1948. De acordo com o autor, a dignidade da pessoa humana expressa no título de princípios fundamentais é o meio de o constituinte admitir que o Estado é que existe em função da pessoa humana e não o contrário.

Para Luís Roberto Barroso (2010), a dignidade da pessoa humana é uma das maiores discussões éticas do mundo ocidental. Todavia, tal fato não minimiza e sim agrava as dificuldades na utilização do princípio da dignidade da pessoa humana.

Com frequência, ela funciona como um mero espelho, no qual cada um projeta sua própria imagem de dignidade. Não por acaso, pelo mundo afora, ela tem sido invocada pelos dois lados em disputa, em temas como interrupção da gestação, eutanásia, suicídio assistido, uniões homoafetivas, hate speech, negação do Holocausto, clonagem, engenharia genética, inseminação artificial post mortem, cirurgias de mudança de sexo, prostituição, descriminalização de drogas, abate de aviões sequestrados, proteção contra a autoincriminação, pena de morte, prisão perpétua, uso de detector de mentiras, greve de fome, exigibilidade de direitos sociais. A lista é longa (Barroso, 2010, p. 03).

Contudo, foi apenas no final do Século XX que a dignidade da pessoa humana foi colocada em documentos de teor jurídico, a exemplo da Constituição do México, em 1917. Outrossim, Barroso (2010) salienta que a noção de dignidade da

pessoa humana varia no tempo e no espaço, modificando-se conforme a história e a cultura de cada povo.

Como pode ser observado, ter acesso à justiça faz parte do princípio da dignidade da pessoa humana, tratando-se de um direito fundamental contido na Constituição de 1988. Assim, ao longo deste capítulo pôde ser demonstrada a importância do princípio e como ele é afetado quando a população não possui uma Defensoria Pública, neste caso, a Defensoria Pública da União, a qual, como será demonstrado, embora todas as capitais possuam sede do órgão, faltam sedes da DPU em diversas cidades do interior do Brasil, o que viola o princípio da dignidade da pessoa humana.

### **3 A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO EM ARAPIRACA-AL: TENSÕES E DESAFIOS NOS ÚLTIMOS ANOS NA POLÍTICA BRASILEIRA**

A Defensoria Pública da União vem firmando-se cada vez mais como órgão necessário à instituição da Justiça. A abrangência nacional da DPU em um país de dimensões continentais, bem como a gratuidade dos seus serviços são qualidades essenciais à garantia do acesso à justiça aos cidadãos em situação de vulnerabilidade. Sabe-se que o órgão foi formalmente criado pela Constituição Federal de 1988. Sua regulamentação, no entanto, somente se deu com a Lei Complementar 80, de janeiro de 1994, e a implantação ocorreu um ano depois, em caráter emergencial e provisório, a partir da Lei 9.020, de março de 1995.

No entanto, das 264 localidades que sediam órgãos judiciais federais, apenas 58 contam com a Defensoria Pública da União, o que representa somente 22% dessa cobertura no ano de 2015 (IBGE, 2010). A interiorização da Justiça Federal tornou-se tendência nos últimos anos, amparada pela busca em ampliar garantias de acesso ao Poder Judiciário, bem como pela crescente demanda de ações movidas pela população e tem se materializado com a implantação de varas federais e juizados especiais federais nos municípios do interior dos estados.

Por outro lado, o movimento é incompleto na efetividade, porque não há quantidade suficiente de defensor público ou abrangência suficiente das unidades para atender aos cidadãos hipossuficientes da região, o que resulta na exclusão de cerca de 70% da população-alvo. Em função da sua autonomia, elaborou-se um Plano de Transformação Organizacional (PTO), que prevê a criação de uma estrutura organizacional ideal para atender à totalidade do público-alvo da DPU em um prazo de dez anos (Brasil, 2020).

No município de Arapiraca, objeto da presente pesquisa, a DPU não tinha uma sede até o ano de 2015. Sua instalação foi firmada a partir de uma determinação da Justiça Federal, Seção de Alagoas, resultante da Ação Civil Pública nº 2005.80.01.003248-7, movida, em 2006, pelo Ministério Público Federal (MPF), que tramitou na 8ª Vara Federal do Município de Arapiraca. Em decisão liminar, o MM. Juiz Federal Rubens de Mendonça Canuto Neto, atendendo à solicitação feita pelo Ministério Público Federal, nos autos da Ação Civil, no sentido de determinar que a UNIÃO, no prazo de seis meses, promo-

vesse a instalação e o funcionamento de um Núcleo da Defensoria Pública da União no Município de Arapiraca (DMPF-e Nº 49/2020, p.63). Em sede de sentença, julgou procedente o pedido inicial, determinando efetivamente a instalação do Núcleo da DPU no Município de Arapiraca, além de determinar o remanejamento de um dos quatro cargos de Defensores Públicos da UNIÃO de Segunda Categoria de Maceió, já incluídos os previstos na Portaria nº 205/2006- DPU para Arapiraca, sob pena de multa diária, conforme se retira dos autos da ACP nº 2005.80.01.003248-7, fls 171-182 (DMPF-e, 2020 p.63).

Em que pese a determinação judicial, além de aplicação de multa diária pelos descumprimentos, a Defensoria Pública da União apenas foi instalada em meados de 2015, cerca de nove anos depois da decisão judicial, a partir do Plano de Interiorização da Defensoria Pública da União com a edição da Portaria 482/2008-DPGF. A unidade demorou tantos anos para ser instalada, tendo em vista que o cumprimento das decisões proferidas em sede processual é limitado pela circunstância do reduzido quadro de Defensores Públicos Federais, porque o deslocamento de defensores de determinada localidade para atender a outra em decorrência de ordem judicial geraria deficiência e até mesmo a cessação do serviço no município de origem (DMPF-e Nº 49/2020, p.63).

Sob a perspectiva nacional, as decisões judiciais não suprem a carência pela assistência jurídica gratuita, apenas a transferem de um município a outro. Dessa forma, seria necessário o ajuste da estrutura da DPU para permitir o adequado fornecimento do serviço por ela prestado.

Em Arapiraca, as áreas de atuação possuem diversas frentes e as mais variadas áreas do Direito, no entanto, suas atuações principais são nas áreas de Direito à Saúde, Direito ao Consumidor, Direito Penal, Direito Previdenciário, Direito à Moradia e Educação. Quanto à seara trabalhista, a DPU tem uma restrição em sua atuação, tendo em vista o contingente de defensores. Vale ressaltar que, de acordo com o censo 2020, o município de Arapiraca possuía uma população de 233.047 mil habitantes (IBGE, 2020) e a DPU local, a partir de 1º de novembro de 2022, passou a atender 33 municípios entre Arapiraca e cidades circunvizinhas.

Além disso, com a ampliação da competência territorial da Subseção de Arapiraca, foram acrescentados oito novos municípios, dentre eles, os municípios de Igreja Nova, Teotônio Vilela, Junqueiro, Campo Alegre, Anadia, Mar Vermelho, Paulo Jacinto e Quebrangulo. A medida foi formulada pela Justiça Federal de Alagoas ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, a partir de estudos realizados por uma Comissão de magistrados, durante meses, voltados à equalização da demanda entre os Juizados Especiais Federais e as Varas Comuns da capital e do interior<sup>7</sup>.

Sendo assim, é indiscutível a importância da atuação da Defensoria Pública da União em todo o estado de Alagoas, particularmente, nos municípios de Arapiraca, Coité do Noia, Quebrangulo, Palmeira dos Índios, Estrela de Alagoas, Cacimbinhas, Major Isidoro, Batalha, Belo Monte, Traipu, Craíbas, Limoeiro de Anadia, Anadia, Junqueiro, Teotônio Vilela, Tan-

---

7 Secom JFAL.

que d'Arca, Girau do Ponciano, Igaci, Taquarana, Belém, Mar Vermelho, Paulo Jacinto, Minador do Negrão, Jaramataia, Feira Grande, Campo Alegre, São Sebastião, Campo Grande, Olho d'Água Grande, Porto Real do Colégio e Igreja Nova. Sem a atuação da DPU, esses municípios sofreriam uma grande perda na assistência judiciária gratuita. No entanto, embora exista o reconhecimento dos avanços legais sobre a sua legalidade e competência, nos últimos anos, a DPU no município de Arapiraca tem passado por profundas e significativas mudanças.

Durante o governo Bolsonaro (2019- 2022), a DPU sofreu alguns abalos. Em 2019, um plano emergencial pautado durante esse governo ameaçou *fechar as portas* da DPU, isto porque o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) editou a Nota Técnica 26812/2018-MP, que interpreta a Lei 13.328/2016 no sentido de que a DPU deveria devolver os requisitados com mais de três anos da cessão ou reembolsar o órgão de origem em caso de interesse pela permanência do servidor. Entre os afetados, encontra-se um grupo de servidores públicos que seriam diretamente atingidos por essa nova interpretação trazida pela Lei 13.328/2016, o que corresponderia 63% da força de trabalho da instituição, sendo imprescindíveis para o funcionamento da DPU. Ressalta-se que, para resolução do problema, foi aprovada a Lei nº. 14.377/2022, que prevê a criação da carreira administrativa da DPU.

Observa-se, ainda, que em virtude do Novo Regime Fiscal implantado por meio da Emenda à Constituição 95/2016, que congelou por 20 anos os gastos públicos, seria inviável o acréscimo no orçamento da DPU para fazer frente ao eventual

custeio do reembolso de que trata o art. 106 da Lei 13.328/2016. O custo da remuneração e encargos desses servidores seria de cerca de R\$100 milhões por ano, montante que equivale a um quinto do orçamento total do órgão. Caso isso acontecesse, os cenários dos assistidos em Arapiraca e cidades circunvizinhas dependeriam, exclusivamente, da DPU localizada na capital de Alagoas, Maceió, haja vista a única sede existente no interior do estado é a de Arapiraca.

A Procuradoria da República no Município de Arapiraca/IPANEM buscou discutir a medida nos autos do processo nº 1.11.001.000363/2019-1, com Relatoria da Dra. Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva (DMPF-e Nº 49/2020, p.63). No processo, foi decidido que o objeto da discussão teria se exaurido em decorrência da MP 888, de 18 de julho de 2019, publicada no DOU em 19/07/2019, edição 138, seção 1, página 1, a qual altera a lei nº 13.328, de 29 de julho de 2016, para dispor sobre as requisições de pessoal para a Defensoria Pública da União, concluindo que o plano de fechamento das unidades localizadas no interior foi suspenso indefinidamente pela DPU (DMPF-e 49/2020). Ainda impediu o fechamento da única sede da DPU no interior de Alagoas, situada no município de Arapiraca, devido à existência de sentença judicial proveniente da ACP Nº 2005.80.01.003248-7, que garantiu a permanência dos servidores requisitados do Poder Executivo Federal no âmbito da DPU, viabilizando o funcionamento da instituição nas capitais, bem como nas demais unidades do interior (DMPF-e Nº 49/2020).

É inegável que a atuação da DPU é de uma excelência que a torna indispensável e urgente para todo o país. Recente-



mente, no fim de novembro de 2023, o presidente Lula sancionou um projeto de lei aprovado pelo Congresso que cria uma gratificação por acúmulo de função aos defensores públicos da União. Também anunciou que vai contar com oito novos núcleos de atendimento em municípios do interior, dentre eles, em Delmiro Gouveia e Santana do Ipanema em Alagoas, além da ampliação do atendimento em locais já existentes e a criação de uma nova unidade em Juazeiro do Norte, no Ceará (Jota, 2023).

No cenário Alagoano, a atuação da DPU se mostrou indiscutível, tendo em vista sua importância ao atender 33 municípios entre Arapiraca e cidades circunvizinhas, em diversas frentes e nas mais variadas áreas de atuação do Direito e, assim, efetivando o cumprimento dos direitos fundamentais elencados nas Constituição. Em suma, definitivamente, a DPU é indispensável para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, confirmando sua missão de democratizar o acesso à justiça e defender os direitos dos necessitados de forma integral e gratuita para promover a dignidade da pessoa humana.

## **CONCLUSÕES**

A Defensoria Pública vem firmando-se cada vez mais como um órgão necessário à instituição da justiça. Desta forma, a abrangência nacional da DPU, que atua no âmbito Federal, em um país de dimensões continentais, bem como a gratuidade dos seus serviços são qualidades essenciais à garantia do acesso à justiça aos cidadãos em situação de vulnerabilidade.

É possível dizer que seu papel é social, fundamental para democratizar o acesso à justiça, bem como defender os direitos dos mais necessitados de forma integral e gratuita, com o objetivo de promover a dignidade da pessoa humana. Sendo indispensável para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, haja vista que os serviços ofertados são essenciais para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana e o pleno exercício do Estado Democrático de Direito, colocando em prática o que consta na Constituição Federal do Brasil de 1988.

Não obstante, cabe ao Estado promover a igualdade material da sociedade. Para tanto, é imprescindível a interiorização e estruturação da Defensoria Pública da União pelos estados brasileiros, sobretudo, nos principais municípios, assim como ocorreu em Arapiraca, Alagoas, onde foi instalada tardiamente uma sede da DPU, em 2015, por meio de uma determinação judicial em sede de ACP de 2006 e a partir do Plano de Interiorização da Defensoria Pública da União, com a edição da Portaria 482/2008-DPGF.

Em que pese as tensões e desafios ocorridos nos últimos anos na política brasileira, a atuação da Defensoria Pública da União em Arapiraca é indiscutível, levando em consideração sua importância no cenário Alagoano, pois atende 33 municípios entre Arapiraca e cidades circunvizinhas, em diversas frentes e nas mais variadas áreas de atuação do Direito, o qual reafirma seu papel diante dos direitos fundamentais elencados na Constituição.

O fato é que, para um Estado de Direito, em que o próprio Estado possui o monopólio da força e a jurisdição, a constitu-



cionalização da Defensoria Pública em 1988 e sua autonomia funcional, administrativa e financeira é indiscutível à assistência judicial e extrajudicial àqueles em vulnerabilidade social.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Victor Hugo Siqueira de. Defensoria Pública: histórico, afirmação e novas perspectivas. **Rev. da Def. Púb. da União**, n.12, p. 185-209, 8 nov. 2019. Disponível em: <https://revista-dadpu.dpu.def.br/article/view/205/179> . Acesso em: 04 dez. 2023.

BARROSO. Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo**: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação. Versão Provisória para debate público. Mimeografado. Dez 2010. Disponível em: [https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 04 dez. 2023.

BRASIL. **Lei 13.328, de 29 de Julho de 2016**. Cria, transforma e extingue cargos e funções; reestrutura cargos e carreiras; altera a remuneração de servidores; altera a remuneração de militares de ex-Territórios Federais; altera disposições sobre gratificações de desempenho; dispõe sobre a incidência de contribuição previdenciária facultativa sobre parcelas remuneratórias; e modifica regras sobre requisição e cessão de servidores. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2016/lei\\_13328-2016.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2016/lei_13328-2016.html)

vil\_03/\_ato2015-2018/2016/lei/l13328.htm Acesso em: 04 dez. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n. 132, de 7 de outubro de 2009.** Altera dispositivos da Lei Complementar n.80 de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensora Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp132.htm) . Acesso em: 04 dez. 2023.

BRASIL, Defensoria Pública da União. **Almanaque 1920-2020: Centenário da Assistência Gratuita Federal.** Brasília, DF, 2020. Disponível em: [https://www.dpu.def.br/images/Almanaque\\_DPU\\_1920-2020.pdf](https://www.dpu.def.br/images/Almanaque_DPU_1920-2020.pdf). Acesso em: 04 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Ano de 2021. **Nota Técnica SEI nº 17746/2021/ME.** Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/sigepe-bgp-ws-legis/legis-service/download/?id=-0005036120-ALPDF/2021>. Acesso em: 04 dez.2023.

BRASIL. Instituto de Geografia e Estatística – IBGE. Ano de 2020, Arapiraca. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/arapiraca/panorama> Acesso em: 04 de dez. 2023.

BRASIL. Instituto de Geografia e Estatística – IBGE. Ano de 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 29 de mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ano de 2018. **Nota Técnica n.º 26.812/2018-MP.** Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/15112>. Acesso em: 04 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Dis-



ponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13105-16-marco-2015-780273-publicacaooriginal-146341-pl.html> . Acesso em: 04 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.377, de 22 de junho de 2022.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Provimento Efetivo dos Servidores da Defensoria Pública da União; fixa o valor de suas remunerações; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=14377&ano=2022&ato=a8boXRE5kMZpWT53b> . Acesso em: 04 dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2013: ano-base 2012. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio\\_jn2013.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_jn2013.pdf). Acesso em: 05 fev. 2024.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Assistência jurídica integral e gratuita no Brasil: um panorama da atuação da Defensoria Pública da União** / Defensoria Pública da União. Assessoria de Planejamento, Estratégia e Modernização. – 5ª edição – Brasília: DPU, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/gu/guia-dpu-nacional.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2024.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Portaria n.º 482, de 09 de dezembro de 2008.** Disponível em: [https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-482-2008\\_208384.html](https://www.normas-brasil.com.br/norma/portaria-482-2008_208384.html). Acesso em: 29 mar. 2024.

DIÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ELETRÔNICO. DMPF-e Nº 49/2020. Divulgação: 12 de março de 2020. Disponível em: <https://biblioteca.mpf.mp.br/server/api/core/bits-treams/7a284690-0cd8-4bd7-825b-286e250315c2/content>. Acesso em: 29 mar.2024.

JOTA. A necessidade de interiorização da Defensoria Pública da União. 2023. **Anadef**. Disponível em: <https://anadef.org.br/a-necessidade-de-interiorizacao-da-defensoria-publica-da-uniao/> Acesso em: 29 mar. 2024.

SADEK, Maria Tereza. **A Defensoria Pública no Sistema de Justiça Brasileiro**. 2014. Disponível em: <https://www.defensoria.ce.def.br/wp-content/uploads/downloads/2015/02/a-defensoria-publica-no-sistema-de-justica-brasileiro.pdf> . Acesso em: 31 mar. 2024.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo trajetória e metodologia. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11 ed. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora. 2012. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/172905/a\\_eficacia\\_dos\\_direitos\\_fundamentais\\_2012.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/172905/a_eficacia_dos_direitos_fundamentais_2012.pdf) . Acesso em: 29 mar. 2024.

SILVA, Michelle Valéria Macedo. Direitos Humanos. Acesso à Justiça. Defensoria Pública. Pobreza. Exclusão Social. **Rev. Def. Púb. da União**, Brasília, DF, n.6, p.78-107, dez.2013. DOI: <https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i06.p%25> . Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/137> . Acesso em: 31 mar. 2024.



# PARADOXOS E PARADIGMAS: A INTERCONEXÃO SUTIL ENTRE ACESSO À JUSTIÇA, DEFENSORIA PÚBLICA E O ZÊNITE DA DIGNIDADE HUMANA NO CONTEXTO DO CENTENÁRIO DE ARAPIRACA

**Christiano Alex José da Silva<sup>8</sup>**

**Darlan Francisco Rocha dos Santos<sup>9</sup>**

**Eliz Rebeca Santos Balbino<sup>10</sup>**

**Maryny Dyellen Barbosa Alves<sup>11</sup>**

**Tiago Soares Vicente<sup>12</sup>**

**Wagner Tinô de Carvalho<sup>13</sup>**

- 
- 8 Pós-graduado em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade Estácio de Sá, pós-graduando em Políticas Públicas e Direitos Humanos pela Universidade Estadual de Alagoas, professor da Faculdade Maurício de Nassau, advogado.
- 9 Pós-graduado em Direito Civil e Processo Civil pela Estácio de Sá, Pós-graduando em Políticas Públicas e Direitos Humanos pela Universidade Estadual de Alagoas, professor da Faculdade Maurício de Nassau, UNIRB e UNEAL, advogado.
- 10 Pós-graduanda em Políticas Públicas e Direitos Humanos pela Universidade Estadual de Alagoas, advogada.
- 11 Professora da Universidade Estadual de Alagoas – UNEAL, doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB, mestre pela UNEAL, especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET, pesquisadora líder do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas em Direitos Humanos – NEPPDH, advogada. E-mail: maryny.barbosa@uneal.edu.br.
- 12 Advogado, professor da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA, 2022), mestre em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes (UNIT, 2018), bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL, 2012), pesquisador-líder do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Direitos Humanos - NEPPDH.
- 13 Pós-graduado em Direito Público pela Universidade Anhanguera – UNIDERP, pós-graduando em Políticas Públicas e Direitos Humanos pela UNEAL, procurador Municipal da cidade de Água Branca-AL, professor da Faculdade Maurício de Nassau e UNEAL, advogado em Alagoas.



## INTRODUÇÃO

A cidade de Arapiraca/AL testemunhou o crescimento e as mudanças sociais ao longo de um século, inclusive, quanto ao acesso à justiça. Nessa perspectiva, a presença da Defensoria Pública, como ponto chave para a sociedade, nasce em decorrência do processo evolutivo ao longo das décadas para se adequar às necessidades da população local. Logo, conhecer a trajetória dessa instituição em Arapiraca é compreender a evolução das garantias legais e como estas se alinham com os sonhos e anseios da comunidade em diferentes épocas.

Quanto à dignidade humana, esta emerge para desempenhar um papel fundamental nas práticas jurídicas e na construção de uma sociedade mais justa. No contexto do centenário de Arapiraca, a dignidade humana se revela como um valor profundamente enraizado, cuja compreensão e aplicação moldam não apenas as decisões judiciais, mas também a visão coletiva de justiça e equidade.

Em razão dessa conexão que liga o acesso à justiça, a atuação da Defensoria Pública e a dignidade humana ao longo de um século em Arapiraca, pretende-se contribuir para a melhor compreensão do contexto jurídico e social que envolve a cidade, no sentido de melhor assimilar os desafios e as oportunidades que se desenham no palco jurídico contemporâneo, em que cada personagem é um cidadão, com suas histórias, aspirações e anseios. Ademais, frise-se o fato de que a noção de Estado Democrático de Direito ampara-se na promessa dos direitos fundamentais, que são um norte na busca de uma sociedade mais justa e igualitária. A concretização desses di-

reitos preconiza a garantia do seu exercício mediante ferramentas reivindicatórias que a concretize, constituindo o dito direito de acesso à justiça.

Por tal razão, é imperiosa a necessidade de que o Estado forneça mecanismos para sua efetivação, que no caso, trata-se da assistência jurídica gratuita aos cidadãos mais vulneráveis, conferindo-lhes gratuidade da justiça e de representação judicial, o que ocorre por meio da atuação da Defensoria Pública, a qual dispõe de papel fundamental para concretização do direito de acesso à justiça, sendo, portanto, essencial para assegurar o Estado Democrático de Direito.

## **1 DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA**

Quando se fala em justiça, aborda-se uma questão social que sempre esteve presente em todas as esferas da vida humana, uma vez que a sua existência é essencial para manter a ordem e a boa convivência entre os indivíduos de uma sociedade. Assim, quando se trata de acesso à justiça, este corresponde a um direito previsto pelo texto constitucional brasileiro, preconizado pelo seu artigo 5º, XXXV, nestes termos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (Brasil, 1988).

Esse direito é igualmente conhecido pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição ou do direito de ação, o qual assegura que todo indivíduo que se sentir lesado ou sob a ameaça de sofrer lesão aos seus direitos poderá acionar o Judiciário para reivindicá-los. É importante lembrar que, ao Estado competente não apenas prever essa possibilidade, mas, ainda, realizá-la efetiva e justamente.

Sob tal perspectiva, compreende-se que o acesso à justiça se relaciona mais à questão da efetividade do que ao acesso às vias judiciais propriamente ditas, à medida que o interessado busca um respaldo judicial que seja realizado de forma eficiente. Portanto, acessar a justiça não se trata apenas de proporcionar, mediante programas e medidas, o acesso de pessoas hipossuficientes. A propósito, convém citar que:

A proteção jurídica e judiciária do cidadão especialmente contra atos estatais ilícitos, por meio de Juízes e Tribunais independentes, representa um dos esteios e exigências centrais do Estado de Direito. O Estado de Direito não deve, portanto, limitar-se a ser um Estado que reconhece um sistema de direitos fundamentais, como de ser um Estado no âmbito do qual os direitos são efetivos inclusive em face e contra o próprio poder estatal (Sarlet, Marinoni e Mitidiero, 2017, p. 308).

Nesse sentido, corresponde, assim, a uma garantia disposta no texto da Constituição Federal à medida que esta estabeleceu, dentre outros, a Defensoria Pública como sendo a instituição apta e necessária para assegurar a dita acessibilidade dos mais vulneráveis não só ao judiciário, mas também,

à justiça como um todo. De acordo com Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017, p. 878), “o acesso à justiça diz respeito à amplitude da prestação da tutela jurisdicional, ao momento em que pode ser proposta ação e ao custo financeiro do processo”. Desse modo, para que seja realizado de modo eficaz, o acesso à justiça decorre de uma série de ações que vão muito além do respaldo jurídico realizado por um advogado particular ou defensor público. Possibilitar esse acesso supera o simples ingresso aos Órgãos Judiciais, já que, circunstâncias de cunho econômico, cultural e político são consideradas como decisivas para a autonomia dos cidadãos conhecedores de seus direitos e deveres.

À vista disso, a promoção da democracia consiste em possibilitar que todo e qualquer indivíduo possa conseguir acessar a um mínimo de elementos que permitam a sua sobrevivência, sendo obrigação do Estado viabilizar, de modo indistinto, o acesso à justiça a todo aquele que necessitar, ao passo que as injustiças sejam contidas e que os direitos e garantias sociais possam ser efetivamente observados, a fim de que haja a mais estrita observância ao Estado Democrático de Direito.

## **2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Uma das grandes vitórias da sociedade como um todo é o Estado Democrático de Direito. Com o passar dos anos, a convivência entre as pessoas foi evoluindo e sendo transformada em decorrência de inúmeros fatores, de modo que, dentre estes, um que se destaca é o da necessidade de gestão

da comunidade, a fim de que houvesse uma organização que fosse vantajosa a todo e qualquer indivíduo.

Ao longo do tempo, inevitavelmente alguns princípios fundamentais passaram a ser inobservados, princípios estes responsáveis pela organização dos grupos sociais, mas que, no entanto, foram sendo deixados de lado em nome de interesses governamentais. Consequentemente, tornaram-se diferenciadas as classes sociais, havendo as mais privilegiadas e dando origem à desigualdade social, na medida em que as necessidades de pessoas mais vulneráveis já eram postas à mercê, em total desrespeito e desprezo por aqueles que assim achavam conveniente.

Diante de tal circunstância, bem como, diante da soberania popular conquistada, com vistas à superação desses obstáculos sociais e tendo como base a carência de um sistema democrático para fomentar a justiça social, surge então o dito Estado Democrático de Direito, cujas finalidades correspondem à obediência às normas legais, assegurando os direitos e garantias de cada cidadão e, acima de tudo, visando à efetivação da reportada justiça social, contando com a participação de todos os grupos sociais, com o mais estrito respeito às distinções entre os membros da sociedade. Nesse sentido, extrai-se dos ensinamentos do jurista Bernardo Gonçalves Fernandes:

Na realidade, o Estado Democrático de Direito é muito mais que um princípio, configurando-se em verdadeiro paradigma - isto é, pano de fundo de silêncio - que compõe e dota de sentido as práticas jurídicas contemporâneas. Vem representando, principalmente, uma vertente distinta dos

paradigmas anteriores do Estado Liberal e do Estado Social. Aqui a concepção de direito não se limita a um mero formalismo como no primeiro paradigma, nem descamba para uma materialização totalizante como no segundo. A perspectiva assumida pelo direito caminha para a procedimentalização e, por isso mesmo, a ideia de democracia não é ideal, mas configura-se pela existência de procedimentos ao longo de todo o processo decisório estatal, permitindo e sendo poroso à participação dos atingidos, ou seja, da sociedade (Fernandes, 2017, p. 296).

È notório que o Estado Democrático de Direito não visa somente o respeito às Leis, mas, que as decisões sejam legítimas, com a participação da vontade democrática das pessoas cooperando com a vontade do Estado, já que, como se sabe, essa participação é o que permite que a sociedade possa se manifestar de forma livre e irrestrita.

Assim, com o advento da Constituição Federal de 1988 foi estabelecido na nação brasileira o status de Estado Democrático de Direito, tornando-se forçosa a observância aos princípios e regras a ele inerentes. Inclusive, o texto constitucional trouxe no teor do seu artigo 1º, parágrafo único, a característica de que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, instituindo ainda como seus fundamentos básicos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Nesse sentido, o presente estudo reflete sobre o caráter da Defensoria Pública enquanto instituição apta a resgar-



dar direitos, pois compete a ela o favorecimento propício à concretização do Estado Democrático de Direito, porquanto, remete-se a pressuposto basilar da República Federativa do Brasil, além de ser responsável pela garantia de respeito à dignidade humana.

Em decorrência, importa dizer que a Magna Carta desaprova em seu bojo qualquer tipo de limitação ao acesso à justiça, a proporção que este direito é considerado como fundamental e com vistas à consumação do fato de que a sociedade brasileira é realmente pautada pelo Estado Democrático de Direito, promovendo o princípio da inafastabilidade jurisdicional.

Infere-se, pois, que o acesso à justiça é tido como suporte das garantias fundamentais, mormente, remete-se como efeito do Estado Democrático de Direito, segundo o qual os Órgãos Judiciários são demandados para repararem eventuais afrontas aos direitos e garantias dos indivíduos ou, ainda, a sugerirem a atuação de outros Órgãos em determinadas necessidades.

### **3 A DEFENSORIA PÚBLICA**

Tendo em conta o fato de que se vive em um Estado Democrático de Direito, surge em decorrência a necessidade de execução da função jurisdicional a ser exercida pelo Poder Judiciário, o qual analisará as lides postas à sua apreciação a fim de conferir uma solução jurídica que imponha fim ao impasse.

Nessa perspectiva, com a finalidade de estender o atendimento judicial a todos os que dele necessitam, estabeleceu-se no texto constitucional de 1988 a instituição Defensoria

Pública, estruturada para atender demandas da esfera Federal, Estadual e Distrital.

Por conseguinte, não apenas foi determinado o acesso de todos à justiça, o qual inclusive já tinha previsão estampada no texto de outras Constituições, porém, sem tanta efetividade, mas também trouxe em seu teor a imprescindibilidade de estruturação do reportado Órgão, de modo a se fazer presente em todo território brasileiro, à luz do preconizado pelo artigo 5º, inciso LXXIV da Carta Magna ao dizer que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

Ademais, em observância aos ditames constitucionais, editou-se a Lei Complementar 80/1994, de cunho nacional, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos estados, e dá outras providências. Por ela foram definidos os princípios e as funções institucionais da dita Instituição, bem como, as prerrogativas e obrigações funcionais de seus membros, além de estabelecer as regras gerais quanto à estrutura da organização em tela. Sob esse aspecto impulsionador, a Defensoria Pública atestava com mais força à sua relevância perante a sociedade no sentido de buscar a efetivação do acesso à justiça no Brasil.

Logo, é possível depreender que os direitos e garantias dos indivíduos em estado de vulnerabilidade ganhou espaço e notoriedade pela Lei Constitucional Maior, não deixando de lado o fato de que ainda existem muitos desafios a serem superados, já que a desigualdade social da nação brasileira ainda é uma realidade muito presente. Para tanto, oficializa-se, como

dito, a Defensoria como sendo a Instituição Pública que ficará responsável pelos cuidados com os interesses jurídicos do referido grupo, ao passo que, a propósito, tal Órgão ganhou o status de função essencial à justiça.

Dessa forma, a assistência jurídica gratuita está incluída como sendo um direito fundamental do cidadão (art. 5º, LXXIV, CF), além de ser considerada como uma norma de aspecto autoaplicável, isto é, conforme parágrafo 1º deste dispositivo legal, “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Vale mencionar que a Constituição Federal Brasileira igualmente dispôs acerca das funções essenciais do Órgão, por intermédio de seu artigo 134:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Brasil, 1988)

De fato, verifica-se a ampla importância na atuação dessa Instituição jurídica que atende não somente interesses judiciais dos hipossuficientes, mas, igualmente visa atender aos seus mais diversos interesses jurídicos, inclusive, em situações extrajudiciais.

Sob tais perspectivas, a máxima do acesso à justiça mediante a assistência jurídica que vai muito além da representação

em ações judiciais é observada pelo texto dos artigos 3º e 4º da Lei Complementar 80 de 1994, cujas previsões, dentre outras, abarcam como objetivos e funções institucionais da Defensoria Pública respectivamente: a primazia da dignidade humana, a afirmação do Estado Democrático de Direito, a prestação de orientação jurídica e defesa dos necessitados em todos os graus, bem como, a prestação de ampla defesa dos direitos fundamentais dos vulneráveis, mediante ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

#### **4 ACESSO À JUSTIÇA POR INTERMÉDIO DA DEFENSORIA PÚBLICA**

É possível afirmar que um dos modos mais eficazes de garantia de acesso à justiça no Brasil se dá mediante a Defensoria Pública. Essa Instituição dispõe de função constitucional no sentido de proteger as garantias legais das pessoas que se encontram em estado de vulnerabilidade social, para que possam encontrar defesa tanto em âmbito judicial quanto em âmbito extrajudicial, o que inclui todos os graus jurisdicionais, bem como, assegura a dignidade da pessoa humana.

Sob esse aspecto, com a finalidade de conferir um efetivo acesso à justiça e, ainda, para que seja proporcionado mais justiça e igualdade entre os membros de uma sociedade, é necessário visualizar a Defensoria Pública como um Órgão do Poder Público essencial, apto a desempenhar suas funções de maneira eficiente e em tempo razoável, compreendendo ainda que, sem a prestação de serviços que ela oferece muitos

indivíduos têm a sua dignidade humana afrontada, já que em diversas situações são impedidos de acessar a justiça.

Sendo assim, é válido transcrever o que ensina a defensora pública Michelle Valéria Macedo Silva em artigo publicado na Revista da Defensoria Pública da União:

Do ponto de vista público, os indivíduos possuem a seu dispor o livre exercício do direito de ação, capaz de movimentar o Poder Judiciário, com vistas à obtenção da decisão definitiva acerca do bem jurídico cuja tutela solicitam ao Estado. [...]

Portanto, dentre os direitos processuais fundamentais, ao lado do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, está o direito ao acesso à Justiça, como uma verdadeira garantia individual. Ademais, nos ordenamentos jurídicos há uma constante aspiração na busca do processo justo que requer estejam as partes em igualdade de posição, diante de um juízo imparcial e equidistante de ambas as partes, de modo que o processo serve como instrumento e não um fim em si mesmo para a concretização do direito (Silva, 2013, p. 90-91).

Dessa forma, vale salientar que a finalidade maior de tal Instituição objetiva resguardar a igualdade de acesso à justiça entre os cidadãos, cada um com suas individualidades, no entanto, sem qualquer distinção, à medida que, até mesmo seja concedida a assistência jurídica aos que dela carecerem. Ademais, é preciso que a Defensoria Pública cumpra com a sua obrigação de conscientizar a cada um quanto aos seus direitos,

independentemente de sua condição financeira, sobretudo, para que todos possam ser integrados como parte essencial da comunidade, não se tratando apenas de mais um número. A propósito:

A Defensoria Pública possui o compromisso de garantir o acesso efetivo à justiça para todos aqueles que precisam de ajuda na concretização de seus direitos, uma vez que se encontram em situação de desvantagem dentro de uma relação jurídica. Sendo assim, o papel dos Defensores Públicos tem como princípio basilar trazer à materialidade o direito do acesso à justiça, como autores desta busca incessante pela efetividade na prestação da assistência judiciária a quem dela necessite e da forma a qual necessitem. Para isso, entretanto, é necessário o amparo do Estado, como detentor que é, do poder para sustentar e aparelhar esse órgão de tamanha importância (Azevedo; Resende, 2023, p. 4651).

Além do mais, também é preciso deixar em destaque que a atuação da Defensoria Pública não se limita a esfera judicial, mormente, ela também atua em casos de cunho extrajudicial. Igualmente, corresponde a um dever dessa Instituição o de buscar pelo cumprimento dos direitos e garantias dispostos no Texto Constitucional, orientando os indivíduos, difundindo ideias, promovendo ações e programas que possam debater, discutir e apontar os melhores caminhos para que haja a estrita observância das prerrogativas legais em favor da sociedade, sobretudo, quanto aos grupos mais vulneráveis. Portanto, o seu papel, efetivado por seus representantes,



os defensores públicos, não se restringe somente ao âmbito dos processos judiciais. Também é de sua competência a necessidade de espalhar o conhecimento pertinente aos que não detém, sempre trabalhando para que cada integrante da sociedade esteja em aptidão para reconhecer os seus direitos e para saber quais caminhos seguirem para alcançar a sua efetivação.

Em outras palavras, a missão de proporcionar o efetivo acesso à justiça pelas pessoas hipossuficientes requer que estes ao menos tenham ciência de suas garantias legais, já que, se nem ao menos sabem que possuem amparo por Lei, dificilmente saberiam que existem Órgãos Públicos capazes de ajudá-los.

Em síntese, convém dizer que é quase que impossível pensar em acesso à justiça e não pensar de pronto no trabalho desempenhado pela Defensoria Pública, levando em conta que se refere a uma de suas principais funções, devendo, neste sentido, possibilitar a efetivação da democracia com o acesso à justiça e indo além, observando para que sejam efetivados os direitos e garantias, resguardando a dignidade humana.

## **5 ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA EM ARAPIRACA/AL**

Ao serem traçados os marcos históricos que conferiram o surgimento da Defensoria Pública, órgão fundamental para a sociedade, é preciso destacar os esforços iniciais para proporcionar a comunidade local uma instituição que atendesse suas necessidades específicas. Frise-se que não diz respeito somente a um marco da história, mas a uma resposta fática às

brechas observadas na questão do efetivo acesso à justiça, já que esta Instituição surge como uma aliada essencial.

Com o passar dos anos, a evolução da Defensoria Pública revelou além de seu crescimento, a sua adaptação às realidades vividas pela sociedade. Nessa perspectiva, a expansão de sua atuação nas mais diversas áreas do Direito, a implementação de programas e ações de assistência jurídica comunitária e a autonomia administrativa conquistada são exemplos de circunstâncias primordiais que, além de demonstrarem o seu pleno desenvolvimento, igualmente estampam a sua relevância constante.

Vale dizer que os desafios superados, que vão desde a limitação de recursos até a necessidade de lidar com preconceitos e resistências, marcaram a história de atuação da Defensoria Pública em Arapiraca e ainda contribuíram para fortalecer a Instituição. A superação que teve ao longo do tempo demonstra o compromisso de fato com a finalidade absoluta de garantia de acesso à justiça a todos que estejam na condição de hipossuficiência. O aspecto atuante da Defensoria Pública na cidade de Arapiraca reflete o empenho incessante na construção de uma sociedade dotada de mais justiça e igualdade. Sua história associada à história de cada um dos cidadãos arapi- raquenses atendidos demonstra um verdadeiro compromisso com a missão para a qual foi designada, indistintamente.

Muito embora a criação da Defensoria Pública tenha sido prevista na Constituição Federal de 1988, a sua instituição no Estado de Alagoas somente se deu em 2001, quando o então governador do estado, Ronaldo Lessa, editou a Lei Estadual 6.258, de 20 de julho de 2001, com a previsão de autonomia

administrativa e financeira. Especificamente em Arapiraca, a Defensoria Pública remonta à década de 80, entretanto até agosto de 2003 funcionava como um braço da Procuradoria Geral do Estado, conforme pontua o Defensor Público André Chalub:

A defensoria está presente em Arapiraca desde meados da década de 80, entretanto ela era um braço dentro da Procuradoria Geral do Estado. A Defensoria como instituição autônoma, separada, desmembrada da procuradoria chegou em Arapiraca em agosto de 2003. Naquela ocasião eram seis defensores públicos trabalhavam em Arapiraca, três deles de carreira do concurso feito em 2002 e outros três ainda advindo desse braço da Procuradoria judiciária. A instituição própria dita com autonomia e independência a partir de agosto de 2003, de lá pra cá aconteceram uma série de evoluções estruturais até mudanças que deram um novo corpo pra instituição. (Chalub, 2024).

Inclusive, conquistou a sua sede própria no ano de 2020, almejando, de acordo com o defensor público André Chalub Lima, coordenador à época, o “aumento da capacidade e qualidade de atendimento e a perspectiva de melhorar o deslocamento dos defensores públicos e assistidos para o fórum e demais órgãos do sistema de justiça” (Chalub, 2024).

De fato, os esforços para atender às necessidades legais da crescente população de Arapiraca deram impulso ao estabelecimento desta Instituição, demonstrando empatia e solidariedade para com os indivíduos carentes dessa assistência

jurídica, solidificando com a presença da Defensoria Pública uma aliança que a aproximou daqueles que muitas vezes eram menos privilegiados nas complexas teias do sistema legal.

No seu início, em 2003, Chalub (2024) pontua que eram feitos em média 15 atendimentos ao dia, totalizando uma média de 360 atendimentos ao mês, número este inexpressivo se comparado aos números atuais, em que a Instituição chegou a fazer em um único dia 332 atendimentos. Essa melhora nos números de atendimento é atribuída a alguns pontos principais: a conquista do prédio próprio; a estruturação do corpo de estagiários, que atualmente conta com 17; ao corpo de assessoria, pois cada defensor conta com um assessor; ao corpo técnico de servidores; além de ter os serviços de assistentes sociais e psicólogos prestados na sede da Defensoria Pública de Arapiraca (Chalub, 2024). Esses últimos serviços permitem que aqueles que necessitam tenham acesso ao Judiciário. De acordo com Chalub (2024), a Defensoria atende a aproximadamente 65% das demandas criminais e 69% das demandas da área de família da cidade de Arapiraca/AL.

Quanto a planos futuros da Instituição em Arapiraca, Chalub (2024) aduz que existem planos para estender os atendimentos para além da sede, abrindo um polo de atendimento nos bairros Brisa do Lago e Vale da Perucaba, além de ampliar o setor de conciliação já existente, objetivando que demandas desnecessárias sejam manejadas judicialmente. Logo, cada conquista na trajetória da Defensoria Pública em Arapiraca configura sua superação, crescimento e prestação de serviços fundamentais de justiça em favor da comunidade, expandindo-se e implementando políticas e programas em prol dos



assistidos, corroborando, como dito, a sua essência em adaptar-se e evoluir junto aos anseios buscados pelos indivíduos, além de ser uma oportunidade de fortalecer a promoção do acesso à justiça.

Frise-se que sua atuação ultrapassa a característica de prestação de serviços legalmente previstos, sendo igualmente vista como uma efetiva defensora das garantias fundamentais dos cidadãos locais. Destarte, muito mais que prestar uma assistência jurídica, a Instituição cumpriu e cumpre um papel fundamental na vida de inúmeros arapiraquenses, cooperando com a observância de suas garantias legais de forma real, que, por seu turno, talvez não teriam acesso caso inexistisse o apoio do Órgão.

È evidente que o desenvolvimento da Defensoria Pública propiciou o acompanhamento sincronizado com as transformações sociais na cidade de Arapiraca, devido à sua particularidade de Instituição adaptativa, que se move no mesmo passo que a sociedade que a cerca. Com isto, nas mais diferentes épocas de desenvolvimento de uma comunidade, ela faz-se presente, de forma solidária e amoldando-se de uma maneira apta a atender às necessidades emergentes da população.

## **6 O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA OBSERVÂNCIA DA DIGNIDADE HUMANA**

Como o próprio nome pode sugerir, os direitos humanos dispõem de um aspecto fundamental para que as pessoas possam ter uma vida de forma digna. Por intermédio deles é que se pode buscar assegurar as garantias fundamentais no

intuito de que todo ser humano consiga desempenhar suas habilidades, configurando, pois, efetiva manifestação de sua dignidade.

É importante dizer que os direitos humanos têm origem natural, ou seja, não carecem de positivação, já que, caso isto fosse necessário, eles estariam sob ameaça em virtude das alterações pela legislação com o passar dos anos e a evolução da sociedade. Até porque, os valores universais dos indivíduos carecem de constante afirmação e defesa, além do mais, não podem ser suprimidos, tampouco, esquecidos.

Nesta senda, os pressupostos de assegurar, promover e conferir efetividade aos direitos humanos, especialmente à dignidade humana, traduzem-se em uma função sempre presente no exercício das atividades da Defensoria Pública. Ora, como se sabe, as afrontas mais frequentes a estes direitos sucedem em desfavor de pessoas mais vulneráveis no sentido financeiro e menos escolarizadas, o que dificulta a busca pela proteção de suas garantias legais. Nas palavras do defensor público Nelson Gonçalves de Souza Júnior (2011), “oportuni-  
zar o acesso à Justiça com uma Defensoria forte e organizada significa resgatar a dignidade das pessoas, cuja existência parece estar fadada ao total desconhecimento e ignorância de seus direitos e garantias”.

Assim, justamente por essas características é que um dos objetivos de tal Órgão é a “primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais”, inteligência do artigo 3º-A, inciso I da Lei Complementar 80 de 1994, almejando sempre a proteção dos hipossuficientes, de modo a lhes assegurar uma vida mais digna e com menos distinção

perante a sociedade. Ademais, de acordo com o artigo 4º, incisos I e III da citada premissa legal, respectivamente, compete à Defensoria Pública a prestação de “orientação jurídica e defesa dos necessitados, em todos os graus”, bem como, “promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico”.

Vale sublinhar, conforme já afirmado ao longo desta pesquisa, que, à luz do que estampa o Texto Constitucional, uma vez que há um compromisso por parte da Lei Maior em proteger os direitos fundamentais dos cidadãos e tendo por fundamento o princípio da dignidade humana, é que em seu artigo 5º, inciso LXXIV existe a previsão de assistência gratuita aos que atestarem sua insuficiência de recursos, ao passo que, este papel deve ser exercido pelo Estado por intermédio da Defensoria Pública. A propósito, convém dizer:

Incumbe, pois, à Defensoria apresentar aos mais carentes e necessitados os seus direitos, aproximando-os das prerrogativas das quais são detentores, concretizando, com isso, sua vocação constitucional de franquear o acesso à Justiça a todos, especialmente os que dela mais precisam (Masson, 2016, p. 1023).

Percebe-se, portanto, que consiste em incumbência fundamental da Instituição a promoção e a consolidação dos direitos fundamentais das pessoas, sobretudo, porque estando na condição de defesa de garantias, ela decorre em um corolário da dignidade humana, base da República Federativa Brasileira.

Em virtude disso, na medida em que o acesso à justiça não é considerado como um fim em si mesmo, mas, sim, uma prerrogativa para que haja a observância efetiva dos direitos fundamentais, em se tratando de promoção de direitos humanos, a Defensoria Pública desempenha um papel diretamente conectado à dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III da Carta Magna).

Ainda, levando em consideração essa qualidade de função essencial à justiça, a Defensoria Pública carrega consigo idênticos fundamentos que regem a República Federativa Brasileira, em especial, a dignidade da pessoa humana, igualmente dispendo de iguais objetivos fundamentais, a saber, proporcionar uma sociedade mais livre e justa, reduzindo as desigualdades sociais, promovendo o bem de todos os indivíduos, atuando, desta maneira, com o intento de promover e defender os direitos e garantias de todos os seres humanos.

## **CONCLUSÕES**

Diante disso, é possível depreender que é inegável a relevância do efetivo acesso à justiça pelos indivíduos, independentemente do que cada um venha acreditar no que seja a justiça, mormente, o acesso jurisdicional é igualmente essencial para resguardar a dignidade da pessoa humana, resguardando ainda que, mediante o seu exercício, a sua defesa em juízo também seja promovida, garantia legal disposta no ordenamento jurídico em vigência. Assim, não há dúvidas, o Estado deve garantir que os membros da sociedade possam ter essa garantia de acesso à justiça, porquanto, ao Poder Público

compete o papel de resolver conflitos, evitando, assim, a justiça pelas próprias mãos.

Conforme visto, umas das Instituições pelas quais é assegurado o acesso jurisdicional corresponde à Defensoria Pública, de forma especial, para defesa dos vulneráveis economicamente. Esse Órgão do Poder Público possui relevante papel perante a sociedade neste e em outros sentidos, mormente, consegue auxiliar uma parcela numerosa da população brasileira, diga-se, as pessoas de baixa renda.

A propósito, na cidade de Arapiraca – AL, conseguiu-se visualizar na prática esse papel sendo muito bem desempenhado pela Unidade da Defensoria Pública local, que abrange, dentre outros, prestação de auxílio jurídico nas áreas do direito de família, saúde, cível e criminal, além de projetos e ações voltados para a promoção da defesa das garantias dos assistidos.

Por tais aspectos, fica nítida a importância da atuação dessa Instituição no estado de Alagoas, de forma específica para os cidadãos arapiraquenses, fator que decorre de sua incessante busca pela proteção da dignidade humana, proporção de medidas e ações necessárias para efetivar o acesso à justiça a todos que dela carecerem e, por fim, colaboração para minorar as desigualdades sociais.

Ademais, ela também tem mostrado sua relevância para afirmação do Estado Democrático de Direito, servindo como elemento crucial para efetivação das garantias fundamentais dos hipossuficientes, resguardando a observância da ampla defesa e do contraditório.

Em suma, pelo exposto ao longo desta pesquisa, compreende-se que o acesso efetivo à justiça é tido como elemento imprescindível para assegurar as garantias fundamentais dos indivíduos em respeito à dignidade humana, isto porque o acesso jurisdicional abre margem para a proteção dos demais direitos.

Logo, o papel desempenhado pela Defensoria Pública efetiva a consolidação da garantia legal de acesso à justiça, bem como, o respeito pela dignidade humana, sendo, portanto, premissa basilar. Ademais, insta relembrar que o acesso sob exame não corresponde apenas à proposição de demandas judiciais, mas, ainda, a divulgação e a promoção aos mais vulneráveis acerca de seus direitos e garantias, bem como, à maneira como podem buscar sua efetivação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal: Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar 80 de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios. Senado Federal: Brasília, 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp80.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm). Acesso em: 29 mar. 2023.

CHALUB, André. **Histórico da Implantação da Defensoria Pública em Arapiraca**. Entrevista concedida aos autores em 21 de maio. 2024.



FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

JÚNIOR, Flávio Martins Alves Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

JÚNIOR, Nelson Gonçalves de Souza. A Defensoria Pública como fator indispensável para a construção da cidadania brasileira e do mínimo existencial, 2011. **Anadp**. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=11336>. Acesso em: 29 mar. 2023.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. Editora JusPODIVM, 2016.

RESENDE, Juliana da Silva; AZEVEDO, Flávia Regina Porto de. A importância da Defensoria Pública para a manutenção do Estado Democrático de Direito. **Rev. Ibero-Americana de Hum., Ciên. e Educ.-REASE**. São Paulo, v.9. n.05. mai. 2023. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/10372/4174>. Acesso em: 29 mar. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, Michelle Valéria Macedo. Direitos humanos. Acesso à justiça. Defensoria Pública. Pobreza. Exclusão Social. **Rev. Def. Púb. da União**, Brasília, DF, nº 6, p. 78-107, dez. 2013. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/137/119>. Acesso em: 29 mar. 2023.

# POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA EM ARAPIRACA-AL: A POLÍCIA CIVIL E A INTEGRAÇÃO COM OS DEMAIS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL

**Denis Anderson Pereira da Hora<sup>14</sup>**

**Suzann Flávia Cordeiro de Lima<sup>15</sup>**

**José Inaldo Valões<sup>16</sup>**

**Maryny Dyellen Barbosa Alves<sup>17</sup>**

**Tiago Soares Vicente<sup>18</sup>**

---

14 Mestrando na Universidade Federal de Alagoas (UFAL). E-mail: denis.hora@arapiraca.ufal.br.

15 Doutora. Universidade Federal de Alagoas (UFAL). E-mail: suzann.cordeiro@fau.ufal.br.

16 Advogado, doutorando em Direito (ITE), mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande-PB (2018), professor do Curso de Direito da Universidade Estadual de Alagoas e Pesquisador no Núcleo de Pesquisa, Extensão e Assessoria Jurídica Popular (NEAJUP) da mesma instituição. Graduação em Geografia pela Universidade Estadual de Alagoas (2009), em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (2013) e em Ciências Sociais pela Unisul (2020). Especialista em Direito, Política e Sociedade (2014), em Direito Processual Civil (2016) e em Segurança Pública, Atividade de Investigação e Inteligência (2022).

17 Advogada, professora de Direito da Universidade Estadual de Alagoas - UNEAL, doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB, mestre em Dinâmicas Territoriais e Cultura pela UNEAL, especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET, pesquisadora líder do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas em Direitos Humanos - NEPPDH. E-mail: maryny.barbosa@uneal.edu.br.

18 Advogado, professor da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), mestre em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes (UNIT, 2018), bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL, 2012), pesquisador-líder do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Direitos Humanos - NEPPDH.

## INTRODUÇÃO

A violência e a criminalidade são fenômenos presentes na vida de todos os brasileiros. Todavia, é um problema que afeta muito mais os jovens e as pessoas pobres (Agência Brasil, 2004), fato que revela as consequências das desigualdades sociais. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2024), Alagoas apresenta, nos últimos 10 anos, uma redução no quadro de policiais civis de 5,9%, o que dificulta ainda mais a resolução de crimes pela polícia judiciária alagoana.

Em um passado recente, Alagoas já esteve no topo do ranking nacional nas taxas de homicídio, entre os anos de 2000 e 2011, com Maceió reconhecida como a capital mais violenta do Brasil (Alagoas, 2023b). Porém, com a ajuda do governo federal, foi possível reverter essa situação, que ainda está longe do ideal.

Observa-se que Alagoas vem avançando, no tocante à segurança pública, com a criação de legislações, planos e programas. Todavia, não foi verificada alguma ação que melhorasse a atuação da Polícia Civil no município de Arapiraca, localizado na Região Agreste do estado de Alagoas, região nordeste do Brasil. Por isso este trabalho tem o seguinte questionamento: Como está se desenvolvendo a atuação da Polícia Civil na Delegacia Regional de Arapiraca, no recebimento das ocorrências conduzidas pela Polícia Militar, na relação com a Polícia Penal para a gestão dos custodiados assim como no atendimento à sociedade demandante por segurança pública?

Dessa forma, entende-se como hipóteses: a possibilidade do estado ter realizado uma modernização na maneira de

exercer a atividade de Polícia Judiciária, para agilizar serviço nas Delegacias, e acrescido o efetivo policial e os equipamentos para dar suporte a essa suposta modernização; ou não houve investimentos sensíveis na Polícia Civil, ao contrário do que se observa na polícia ostensiva – a Polícia Militar.

Este artigo tem como objetivo geral analisar o funcionamento da Delegacia Regional de Polícia de Arapiraca, bem como a sua relação com as demais Delegacias Distritais a ela subordinadas e com as demais polícias estaduais. Os objetivos específicos são mapear a divisão funcional das Delegacias Distritais e da Delegacia Regional, no tocante aos tipos de serviços ofertados, dias e horários de funcionamento; verificar como se dá o atendimento aos policiais militares e às pessoas que necessitam dos serviços da Polícia Civil; identificar os procedimentos adotados pela Polícia Civil, desde a recepção do possível infrator até a sua ida para a cadeia de custódia ou para o sistema prisional; e refletir sobre a efetivação do direito à segurança pública em Arapiraca-AL.

O artigo está estruturado em três seções. Após essa introdução, apresenta-se brevemente algumas definições sobre segurança pública, como também comenta-se acerca do Sistema Único de Segurança Pública e da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Posteriormente, é realizada uma contextualização sobre a política de segurança pública em Alagoas. Em seguida, são apresentados os resultados e realizada a discussão pretendida e as devidas considerações.

## **1 SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA: BREVES CONSIDERAÇÕES**

É importante comentar alguns aspectos constitucionais sobre a segurança pública, pois a carta magna diz, em seu artigo 144, que o referido direito social é dever do estado e direito e responsabilidade de todos. No mesmo artigo, são dispostos os órgãos que compõem a segurança pública, dentre os quais se encontram as polícias civil e militar.

Uma diferenciação importante a ser feita é a distinção entre segurança nacional e segurança pública, pois a primeira é entendida como uma condição em que se busca a proteção dos membros de uma sociedade, preservando a sua soberania nacional (Cepik, 2001; Lino & Duarte, 2024), cujas Forças Armadas são os órgãos responsáveis por esse mister, as quais são citadas no artigo 142 da Constituição Federal de 1988 como sendo as responsáveis pela defesa da Pátria, da garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem. Já a segurança pública, segundo o doutrinador Guilherme Nucci (2022), significa contar com a paz social, está relacionada com as ações estatais e de particulares que visem proteger fisicamente os cidadãos, possibilitando-os ter a liberdade de seguir sem se preocupar com possíveis ameaças. No âmbito dos estados e do Distrito Federal, essa tarefa ficou sob a responsabilidade das Polícias Civil e Militar. Desse modo, o presente trabalho reflete sobre o tema da segurança pública.

Mesmo com o advento da Carta Magna, as ações a nível nacional para o combate à violência e criminalidade não foram expressivas na década de 90, embora o primeiro Plano

Nacional de Segurança Pública (PNSP) tenha sido criado em 1991 (Hora; Souza, 2022). Somente nos anos de 2000, essa situação começou a mudar.

Alguns autores, a exemplo de Soares (2007), atribuem o aumento das ações do governo federal para a redução da violência no país à tragédia do ônibus 174<sup>19</sup>, ocorrida em 12 de junho de 2000, no Rio de Janeiro/RJ. A partir do supracitado fato, o Brasil passou a participar de acordos e convenções internacionais sobre os direitos humanos, com o objetivo de estruturar o Plano Nacional de Direitos Humanos (Lino; Duarte, 2024).

Em 2003, surgiu, no Governo Lula 1, um novo plano de segurança, o qual pretendeu implantar um Sistema Único de Segurança Pública. Já no Governo Lula 2, foi criado o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), cuja implantação contribuiu para a integração entre os entes da federação e entre os órgãos pertencentes à Segurança Pública dentro do mesmo ente federativo (Spaniol *et. al*, 2020).

No ano de 2017, no Governo Michel Temer, surgiu mais um plano. Todavia, houve bastante crítica, pois muitos estudiosos acreditam que se tratou de mais um plano criado apenas para sanar situações de crises, em decorrência de cobranças da opinião pública, após acontecimentos espetaculares (Azevedo, 2017).

No ano de 2018, foi instituído, pela Lei Federal 13.675, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), bem como foi

---

<sup>19</sup> Um jovem, portando um revólver calibre 38, fez dez pessoas de refém, no interior de um ônibus da linha 174, no Rio de Janeiro. O rapaz decidiu descer do ônibus usando uma das reféns como escudo. Um policial militar do Batalhão de Operações Especiais (Bope) tentou alvejá-lo com um tiro, mas acertou a refém. O jovem também efetuou mais disparos na moça e esta acabou falecendo no local.

criada a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) (Brasil, 2023b). A referida norma tem a finalidade de disciplinar a atuação dos órgãos de segurança pública, para que estes atuem em integração horizontal – entre os órgãos do mesmo ente federativo –, como também verticalmente – com municípios, estados e a União trabalhando em regime de cooperação, nas atribuições que lhe couberem (Brasil, 2023b). Essa diferenciação é de grande relevância para tratar da segurança pública, pois cada tipo de crime é praticado em diferentes escalas espaciais e, por isso, é necessário o enfrentamento a partir da articulação dos diferentes níveis de governo e das esferas de poder pertinentes à problemática específica (Brandão, 2008). Essa Lei 13.675 trouxe uma interessante imposição aos entes federativos: a obrigatoriedade para criar e implantar planos correspondentes, “sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social” (Brasil, 2023b).

Em Alagoas, por exemplo, o último plano estadual de segurança pública era o de 2003 (PESP-2003), sendo substituído pela novel Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de 2023 (PESPDS 2023-2030). Ou seja, o estado de Alagoas passou 20 anos sem atualizar seu plano estadual de segurança pública.

## **2 POLÍTICA ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Como dito anteriormente, a PNSPDS trouxe grandes avanços para a segurança pública a nível nacional, mas também colocou algumas condicionantes aos demais entes da fe-

deração. Desse modo, este tópico será utilizado para comentar sobre a política estadual de segurança pública, o que envolve as legislações e normas pertinentes, bem como tratará sobre as policiais estaduais.

## **2.1. Legislações estaduais**

Para entendimento do funcionamento da segurança pública em Alagoas, será tratado, nesta seção, sobre o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, a Lei Delegada 48/2022, a Lei Estadual 7.581/2014 e a Lei Estadual 8.257/2020, servindo tais temas como a base para expor os resultados encontrados neste trabalho.

### *2.1.1 Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social 2023-2030*

O Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social 2023-2030 (PESPDS 2023-2030) tem como objetivo geral servir para o desenvolvimento de políticas públicas de segurança integradas no estado de Alagoas, subsidiando os órgãos públicos para que atuem de forma planejada, coordenada e integrada, em prol da construção da paz social no território alagoano e em articulação com a sociedade alagoana (Alagoas, 2023b).

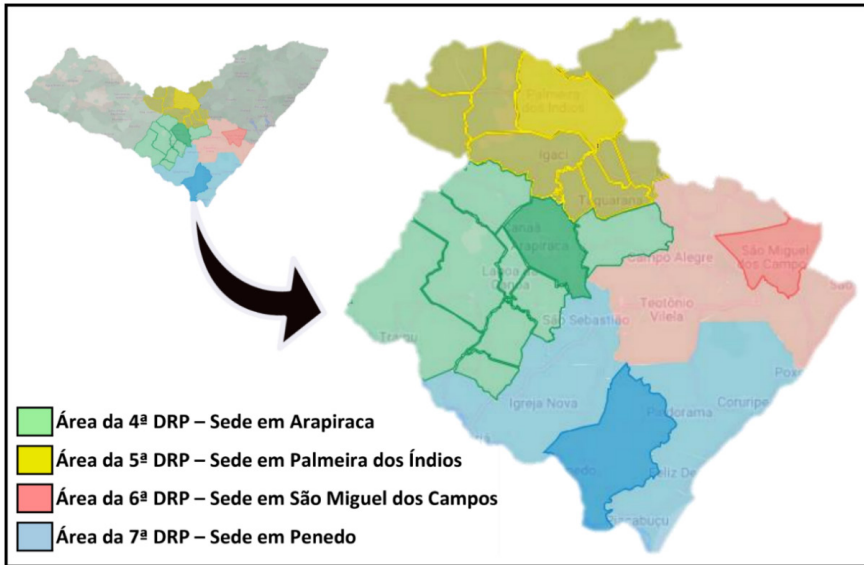
No PESPDS 2020-2030, há 14 ações estratégicas, pensadas levando em consideração a realidade financeira e orçamentária do estado de Alagoas e as capacidades administrativa e operacional das instituições partícipes (*Ibidem*), dentre as quais se destacam: implementar doutrina de atuação policial integrada para reduzir crimes em geral; padronizar e integrar a base de

dados sobre segurança pública; aparelhar e modernizar a infraestrutura dos órgãos de segurança pública; prevenir e reprimir crimes contra grupos vulneráveis; e reestruturar e modernizar administrativa e operacionalmente os órgãos de segurança.

Como instituições correlacionadas à Secretaria de Estado da Segurança Pública de Alagoas (SSP/AL), estão o Departamento Estadual de Trânsito de Alagoas (DETRAN/AL), a Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social (SERIS) e a Secretaria de Estado de Prevenção à Violência (SEPREV). Essa inclusão dos supracitados órgãos demonstra que a integração horizontal não está apenas entre as polícias estaduais. Nesse sentido, nota-se que o PESPDS destaca a importância da integração entre todos os órgãos públicos, a iniciativa privada, as organizações não governamentais e membros da sociedade civil (Alagoas, 2023b).

### *2.1.2 A Lei Delegada 48/2022*

A Lei Delegada 48/2022 instituiu o novo Modelo de Administração Pública do Poder Executivo. A referida legislação especifica as atribuições dos cargos e funções que compõem a estrutura administrativa (Alagoas, 2023a), da qual fazem parte os órgãos do sistema de segurança pública de Alagoas. Nessa Lei, é perceptível que, no tocante à organização territorial da Polícia Civil de Alagoas, o município de Arapiraca pertence à Diretoria de Polícia Judiciária 3 (DPJ3), conforme é possível visualizar na figura 1.

**Figura 1** – Delegacias Regionais da Diretoria de Polícia Judiciária 3

**Fonte:** elaborado pelos Autores (2024).

Na figura 1, verifica-se que a DPJ3 é composta por quatro regiões de polícia judiciária, cada uma com uma Delegacia Regional de Polícia (DRP): a 4ª DRP, com sede em Arapiraca é responsável por outros oito municípios; a 5ª DRP, sediada em Palmeira dos Índios é composta por 10 municípios; a 6ª DRP, com sede em São Miguel dos Campos é formada por oito municípios; e a 7ª DRP, que fica sediada em Penedo conta com oito municípios.

Um aspecto relevante a destacar, que fica de melhor entendimento quando se analisa a figura 1, é a relação dos municípios periféricos com os municípios sede das DRPs, como também a relação de integração que as DRPs têm entre si. Por

exemplo, devido ao baixo efetivo na Polícia Civil, as Delegacias Regionais revesam a escala de serviço entre si (4ª DRP e 5ª DRP; 6ª DRP e 7ª DRP), conforme será detalhado no tópico 3.

### 2.1.3 A Lei 7.581/2014

A Lei 7.581, de 7 de fevereiro de 2014, regulamentada pelo Decreto 35.142, de 15 de agosto de 2014, dispõe sobre os Serviços Voluntários Remunerados da Polícia Militar (PM) e do Corpo de Bombeiros Militar (CBM). Após a criação dessa lei, os militares estaduais passaram a poder trabalhar nos dias de folga para receber uma remuneração extra. De acordo com o Decreto 35.142/2014, os militares podem executar 8 serviços extras por mês. Existem duas modalidades de serviços voluntários remunerados: o serviço de seis horas, pelo qual é pago um valor de R\$ 192,03 por cada serviço, e o serviço de oito horas, que é devido ao militar estadual o valor de R\$ 250,00 a cada dia trabalhado (Alagoas, 2017).

Por meio da Lei 7.581/2014, o governo de Alagoas também instituiu o Programa Ronda no Bairro, o qual segue os moldes do serviço executado pelos policiais militares, mas nesse programa também podem participar, além dos PMs e CBMs, os egressos das forças armadas. Atualmente, a referida política pública ainda não foi implantada em Arapiraca, funcionando apenas na cidade de Maceió/AL.

### 2.1.4 A Lei Estadual 8.257/2020

Os Policiais Cíveis também foram contemplados com uma lei dispendo sobre o serviço voluntário, denominado Ser-

viço Voluntário de Plantão (SVP). A Lei 8.257, de 27 de abril de 2020, que inicialmente seria destinada aos Delegados, mas foi ampliada aos agentes e escrivães. Todavia, ainda não há Decreto regulamentando o serviço e, por isso, os policiais civis ficam impossibilitados de executar o serviço extra voluntário.

## **2.2. As polícias estaduais**

Em Alagoas, a sociedade conta com as três polícias estaduais: Polícia Militar, a Polícia Civil e a Polícia Penal. Nesse sentido, brevemente, serão explicadas a função e composição dessas três instituições alagoanas de segurança pública.

A Polícia Militar de Alagoas (PMAL) tem a atribuição constitucional de preservação da ordem pública, por meio do policiamento ostensivo (fardado e visível à população) e preventivo, além de cuidar da preservação da ordem pública (Hora; Souza, 2022). É subordinada ao Governador do estado e este deverá escolher, para o cargo de Comandante-Geral da Polícia Militar, um oficial possuidor do curso de comando e estado-maior, curso de maior nível estratégico dentro das polícias militares (Brasil, 2023c).

Com o advento da Lei Delegada 48/2022, alterada pela Lei Delegada 59/2023, a estrutura organizacional da PMAL passou a ser composta por 35 Unidades Policiais Militares – em nível de gestão finalística, dentre Batalhões e Companhias Independentes, distribuídos por todo o estado de Alagoas (Alagoas, 2023a).

A Polícia Civil de Alagoas (PCAL) tem a função constitucional de polícia judiciária, auxiliando o Poder Judiciário Es-

tadual; bem como a função de apuração das infrações penais, exceto as de natureza militar. É subordinada ao Governador do estado e dirigida por um Delegado Geral de Polícia Civil (Brasil, 2023c). A composição da PCAL é disciplinada pela Lei Delegada 48/2022, que trouxe a estrutura organizacional da PCAL, a qual informa que, nas cidades do interior ela é formada por 11 delegacias regionais, as quais se subdividem em 113 delegacias de polícia (Alagoas, 2023a).

A Polícia Penal de Alagoas (PPAL) é responsável pela segurança dos estabelecimentos penais e está vinculada ao órgão administrador do sistema penal de Alagoas, no caso, a Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social (SERIS) (Alagoas, 2023a). De acordo com o PESPDS, a PPAL é responsável por 9 unidades prisionais, além das casas de custódia de Arapiraca e de Delmiro Gouveia (Alagoa, 2023b).

### **2.3. Segurança Pública em Arapiraca**

As três polícias estaduais têm atuação direta na cidade de Arapiraca, inclusive com instalações físicas. Além delas, há o serviço do Corpo de Bombeiros Militar, o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), o serviço da Polícia Científica – em parceria com o IML em Arapiraca – e da 5ª Circunscrição Regional de Trânsito (5ª CIRETRAN), que contribuem para a promoção da segurança pública dos arapiraquenses e dos habitantes dos municípios circunvizinhos.

A PMAL, com o trabalho dos policiais militares do 3º Batalhão de Polícia Militar (3º BPM), faz o policiamento preventivo e ostensivo em Arapiraca, bem como é responsável

pelos municípios de Craíbas, Taquarana, Coité do Nóia, Limoeiro de Anadia e Feira Grande (Alagoas, 2023a).

A PCAL foi a instituição que mais se desenvolveu em Arapiraca. Atualmente conta com a Delegacia de Homicídios de Arapiraca (DHA); a Delegacia Especializada de Defesa dos Direitos da Mulher (DEDDM), com atendimento 24 horas; a Delegacia da Criança e do Adolescente de Arapiraca; a Delegacia de Acidentes e Delitos de Trânsito de Arapiraca (DADT); e a 4ª Delegacia Regional de Polícia, com suas quatro Delegacias – 52º DP, 53º DP, 54º DP e 55º DP.

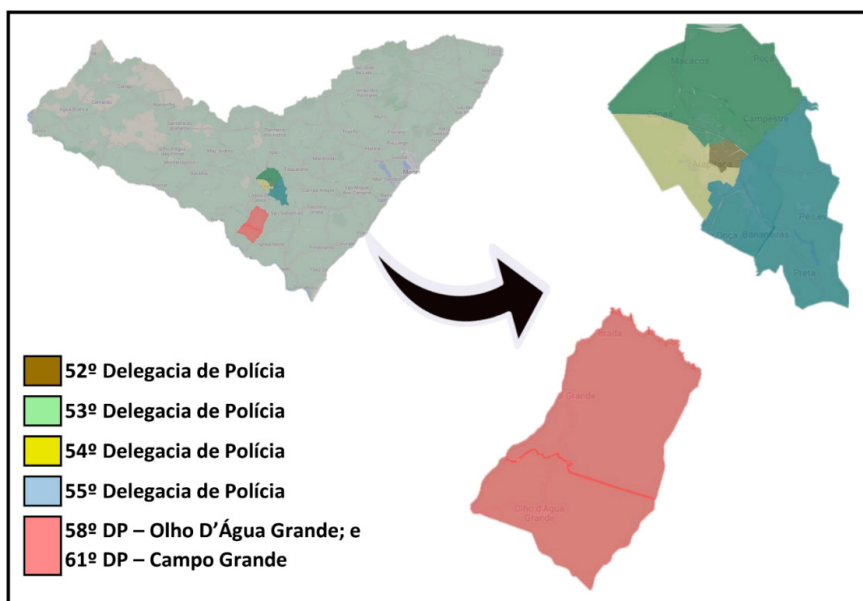
A PPAL, em Arapiraca, fica responsável pela coordenação da Casa de Custódia de Arapiraca, projetada para receber 48 pessoas, inclusive com celas apropriadas para pessoas com deficiência (PCD). Um destaque para a referida Casa de Custódia de Arapiraca é o nome dado a ela, Casa de Custódia de Arapiraca Jorge Samuel de Oliveira, em homenagem ao policial civil que foi diretor do local por 11 anos, período em que não houve fugas. O cidadão homenageado é também egresso da primeira turma do curso de Direito da Universidade Estadual de Alagoas, *Campus I*, com sede em Arapiraca.

### **3 A DELEGACIA REGIONAL DE ARAPIRACA E A INTEGRAÇÃO COM OS DEMAIS ÓRGÃOS DA SEGURANÇA PÚBLICA**

A Delegacia Regional de Arapiraca (figura 1), denominada 4ª DRP, é responsável pela coordenação das delegacias dos seguintes municípios: Girau do Ponciano, Lagoa da Canoa, Olho D'Água Grande, Feira Grande, Limoeiro de Anadia, Campo Grande, Craíbas e Traipu.

Os municípios supracitados têm seus respectivos delegados, exceto os municípios de Campo Grande e Olho D'água Grande. Estes dois estão com o Delegado da 4ª DRP pois a autoridade policial responsável, e seus agentes e escrivães exercem suas atividades em Arapiraca. As delegacias distritais de Arapiraca são a 52º DP, 53º DP, 54º DP, 55º DP (figura 2).

**Figura 2** – Delegacias Distritais de Polícia de Arapiraca



**Fonte:** Elaborado pelos Autores (2024)

A figura 2 mostra a divisão territorial das delegacias distritais de Arapiraca, em que a 52ª DP é responsável pela área central da cidade, a 53ª DP cuida da investigação dos crimes ocorridos na área ao entorno dos Bairros Bom Sucesso e Planalto, a 54ª DP coordena a região nas proximidades dos bairros

Manoel Teles e Eldorado, e a 55ª DP tem como área os bairros Senador Arnon de Mello, Canafístula e São Luiz I e II. A inclusão da 58ª DP e 61ª DP se deu pelo fato de elas estarem sob a coordenação direta do delegado regional de Arapiraca.

A relação de integração entre as polícias estaduais, em Arapiraca, ocorre da seguinte maneira: a PM conduz a suposta pessoa infratora até a autoridade policial – Delegado de Polícia –, o qual, caso entenda pela tipicidade do fato, levará a pessoa para a audiência de custódia e, posteriormente, para a Casa de Custódia de Arapiraca ou para outra unidade prisional.

Com relação ao efetivo policial lotado nas delegacias distritais da 4ª DRP, tem-se o quantitativo demonstrado no quadro 1, em que também há a equipe da DP de Olho D'água Grande (58ª DP) e da DP de Campo Grande (61ª DP).

**Quadro 1** – Efetivo Total das Delegacias Distritais em Arapiraca

	<b>4ª DRP</b>	<b>52ª DP</b>	<b>53ª DP</b>	<b>54ª DP</b>	<b>55ª DP</b>	<b>58ª DP</b>	<b>61ª DP</b>
<b>Efetivo</b>	17	6	7	6	5	2	2

**Fonte:** Elaborado pelos Autores (2024)

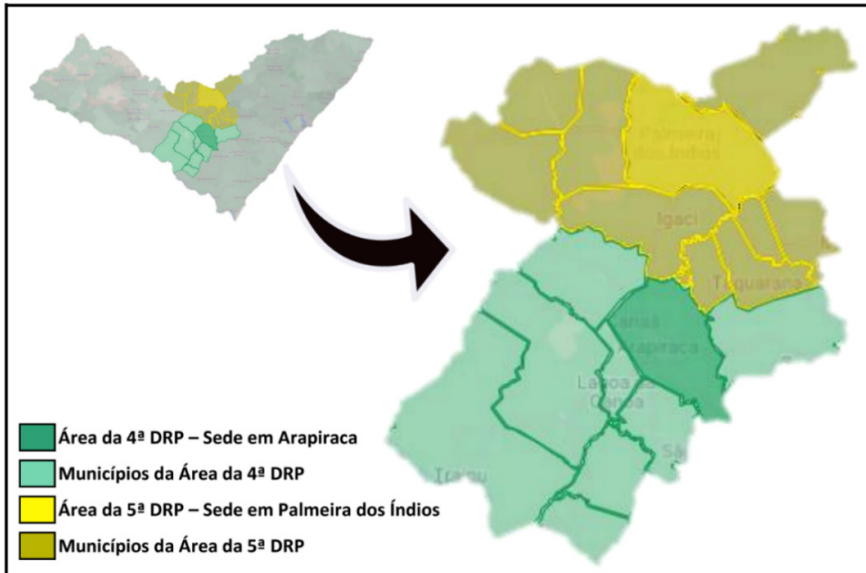
O efetivo constante no quadro 1 é a composição total do quadro das Delegacias supracitadas. Ou seja, estão incluídos os policiais de férias e afastados. Não está sendo considerado que, por trabalharem em escalas, o efetivo é fracionado. Desse modo, constata-se que a quantidade de policiais civis que trabalham na Delegacia Regional de Arapiraca não é suficiente

para garantir a promoção da segurança pública para o município com uma população de 234.696 pessoas (IBGE, 2023), ou seja, é a segunda maior cidade em quantidade de habitantes do estado de Alagoas.

Para reduzir os efeitos do baixo efetivo, foi criada uma estratégia: ficam fixos, em cada delegacia distrital, um agente (chefe de serviço) e um escrivão (chefe de cartório), enquanto os demais policiais de plantão ficam responsáveis por atender às diligências que a autoridade policial determinar.

Outra solução para amenizar o déficit de policiais civis em Arapiraca foi a mudança na escala de atendimento ao público realizado na DRP. Nos dias de sexta-feira a segunda-feira, os atendimentos são realizados pelos policiais que trabalham nas Delegacias Distritais, o que resulta no fechamento das delegacias distritais dos outros municípios nos dias em que seus servidores estiverem em Arapiraca.

As estratégias citadas anteriormente ainda não são suficientes para preencher todos os dias dos plantões mensais. Por esse motivo, a 4ª DRP e 5ª DRP passaram a realizar rodízio de atendimentos nos dias de terça-feira a quinta-feira, bem como o efetivo de plantonistas dos finais de semana passou a ser composto, também, pelas equipes da DADT e dos municípios pertencentes à Delegacia Regional de Palmeira dos Índios, informados na figura 3.

**Figura 3** – Municípios da 4ª e 5ª DRPs

**Fonte:** Elaborado pelo Autor (2024)

A figura 3 mostra todos os municípios pertencentes as 4ª DRP e 5ª DRP. Esses municípios acabam sofrendo pelo baixo quantitativo de policiais civis em Alagoas, pois as Delegacias Regionais acabam revezando seus plantões. Por exemplo, na semana 1, os atendimentos são realizados na terça e quinta em Arapiraca, e na quarta-feira em Palmeira dos Índios, enquanto que, na semana 2, os atendimentos são realizados na terça e quinta em Palmeira dos Índios e na quarta-feira em Arapiraca.

Essa estratégia de revezamento das DRPs faz com que os policiais militares que trabalham em Arapiraca ou algum cidadão arapiraquense que demande pelos serviços de polícia

judiciária em determinado dia precisem se deslocar por vários quilômetros, caso não haja plantão em Arapiraca naquele dia. Tal fato prejudica a promoção da segurança pública em Arapiraca, mesmo com as mudanças benéficas realizadas pela autoridade policial de Arapiraca.

## CONCLUSÕES

A violência e a criminalidade são problemas muito presentes no dia a dia dos cidadãos brasileiros. De igual maneira, em Alagoas, estado que já liderou o *ranking* nacional das taxas de homicídios.

O Brasil teve relevantes avanços na política nacional de segurança pública, pois promoveu a integração entre os entes da federação e entre os órgãos do sistema único de segurança pública, bem como contribuiu para a qualificação dos profissionais e modernização das estruturas físicas e dos equipamentos utilizados pelos policiais.

O estado de Alagoas, com o apoio do governo federal, vem mudando o cenário de criminalidade. Desse modo, ocorreu a criação de legislações, planos, programas e projetos, a exemplo dos serviços voluntários remunerados para os policiais militares. Todavia, ainda não está em funcionamento o serviço voluntário de plantão para os policiais civis, o que contribuiria para reduzir o déficit de servidores nas delegacias.

Foi perceptível uma modernização de vários prédios de segurança pública, como é o caso dos Centros Integrados de Segurança Pública, mas essa modernização não foi observada na delegacia regional de Arapiraca, exceto pela pintura

na fachada. É preciso dar boas condições de trabalho para os policiais executarem suas atribuições, bem como, para a população que demande por segurança pública, sem esquecer dos cidadãos que ficam nas celas da 4ª DRP, com os quais o estado deve garantir o tratamento digno.

O efetivo da Polícia Civil em Arapiraca está abaixo do necessário. Estratégias foram criadas para reduzir os efeitos negativos dessa situação. Todavia, os revezamentos de plantões com a DRP de Palmeira dos Índios acabam prejudicando a efetivação do direito à segurança pública dos arapiraquenses. Inclusive, pelo fato de as guarnições de polícia militar de Arapiraca precisarem se ausentar da cidade quando, em decorrência dessa mudança de local de plantão, precisam apresentar algum cidadão em Palmeira dos Índios.

Espera-se que o trabalho contribua com o debate sobre a segurança pública em Arapiraca, ao menos com a adição de mais uma engrenagem nesse processo tão importante que é efetivar direitos sociais para toda a sociedade, sem distinção econômica, étnica, de gênero ou regional.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Desigualdade social é a grande causa da violência entre jovens, afirma pesquisa do IPEA. Brasília: **Portal EBC**, 2004. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-07-13/desigualdade-social-e-grande-causa-da-violencia-entre-jovens-afirma> . Acesso em: 29 ago. 2023.

ALAGOAS. **Lei Delegada 48, de 30 de dezembro de 2022**. Institui o modelo de gestão da administração pública esta-

dual do poder executivo, e dá outras providências. Maceió: Governo do Estado de Alagoas, 2023a. Disponível em: [https://sapl.al.al.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/2450/lei\\_delegada\\_no\\_48\\_de\\_30\\_de\\_dezembro\\_de\\_2022.pdf](https://sapl.al.al.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/2450/lei_delegada_no_48_de_30_de_dezembro_de_2022.pdf). Acesso em: 29 ago. 2023.

ALAGOAS. **Lei 7.581, de 7 de fevereiro de 2014**. Dispõe sobre a criação do serviço voluntário remunerado na polícia militar e no corpo de bombeiros militar do estado de alagoas, e dá outras providências. Maceió: Governo do Estado de Alagoas, 2017. Disponível em: [https://sapl.al.al.br/media/sapl/public/normajuridica/2014/217/217\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.al.al.br/media/sapl/public/normajuridica/2014/217/217_texto_integral.pdf). Acesso em: 29 ago. 2023.

ALAGOAS. **Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social 2023-2030**. Maceió: Secretaria de Estado da Segurança Pública, 2023b. Disponível em: <https://diario.imprensaoficial.al.gov.br/apinova/api/editions/viewPdf/37699>. Acesso em: 29 ago. 2023.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Plano Nacional de Segurança Pública** – “Um suposto plano que é um arremedo de um planejamento efetivo de políticas na área de segurança”. Entrevistadora: Patricia Fachin. São Leopoldo: Unisinos, 2017. Entrevista concedida ao Instituto Humanitas da Unisinos. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/563950>. Acesso em 10 dez. 2023.

BRANDÃO, Carlos. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **Rev. Org. & Soc.**, v. 15, n. 45, abril/junho, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/SYQLCxGRY55nwZ9yQxrpqzQ/?lang=pt#>. Acesso em: 14 dez. 2023.

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

República, 2023a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) . Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Lei 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º

do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei 12.681, de 4 de julho de 2012.

Brasília: Presidência da República, 2023b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm) . Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Lei 14.751, de 12 de dezembro de 2023**. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do inciso XXI do caput do art. 22 da Constituição Federal, altera a Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, e revoga dispositivos do Decreto-Lei 667, de 2 de julho de 1969. Brasília: Presidência da República, 2023c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/l14751.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14751.htm) . Acesso em: 10 dez. 2023.

CEPIK, Marco. Segurança Nacional e Segurança Humana: problemas conceituais e consequências políticas. **Security and Defense Review**, Spring, v. 1 01:19, 2001. Disponível em: [https://professor.ufrgs.br/marcocepiik/files/cepiik\\_-\\_2001\\_-\\_seg\\_nac\\_e\\_seg\\_hum\\_-\\_sec\\_and\\_def\\_review.pdf](https://professor.ufrgs.br/marcocepiik/files/cepiik_-_2001_-_seg_nac_e_seg_hum_-_sec_and_def_review.pdf). Acesso em: 27 jan. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Raio-x das forças de segurança pública no Brasil**. São Paulo: Fórum



Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/9628cf35-d-687-4588-abd3-cd8628634ca6> . Acesso em: 27 jan. 2024.

HORA, Denis Anderson Pereira da; SOUZA, Roberto Silva de. Mudanças Territoriais na Segurança Pública: Um Estudo De Caso Na Região Imediata De Arapiraca - AL. **Anais do XII Enc. Cient. Cult.** Arapiraca, p. 228-248, 2022. Disponível em: [https://www.enccult.org/\\_files/ugd/5b1fba\\_810f74ecf3b-c4945bf7807aa01799cbc.pdf](https://www.enccult.org/_files/ugd/5b1fba_810f74ecf3b-c4945bf7807aa01799cbc.pdf) . Acesso em: 27 jan. 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html> . Acesso em: 27 jan. 2024.

LINO, Lillian Lages; DUARTE, Cristiano Parra. Conservadorismo e Políticas Públicas: Um estudo sobre a área de segurança Pública entre Rousseff e Bolsonaro. **Rev. Bras. de Seg. Púb.**, São Paulo, v. 18, n. 1, fev/mar, 2024. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1823> . Acesso em: 10 dez. 2023.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Segurança Pública: um dever de todos**. 2022. Disponível em: <https://guilhermenucci.com.br/seguranca-publica-um-dever-de-todos/>. Acesso em: 28 fev. 2024.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Est. Avan.**, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/HfX5ZwsFKW6wtzrMTTrhYwz/abstract/?lang=pt> . Acesso em: 28 fev. 2024.

SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JR, Martim Cabeleira; RODRIGUES, Carlos Roberto Guimarães. Como Tem Sido Planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. **Rev. Bras. de Seg. Púb.**, São Paulo, v. 14, n. 2, ago/set, 2020. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035> . Acesso em: 28 fev. 2024.



# APONTAMENTOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM ARAPIRACA-AL

**Luana Miranda dos Santos<sup>20</sup>**

**Denis Anderson Pereira da Hora<sup>21</sup>**

**José Inaldo Valões<sup>22</sup>**

**Maryny Dyellen Barbosa Alves<sup>23</sup>**

**Tiago Soares Vicente<sup>24</sup>**

---

20 E-mail: luana.santos.pos@alunos.uneal.edu.br; bacharela em direito, Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), Alagoas, Brasil.

21 E-mail: denis.hora@arapiraca.ufal.br; mestrando; Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Alagoas, Brasil.

22 Advogado, doutorando em Direito (ITE), mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande-PB (2018), professor do Curso de Direito da Universidade Estadual de Alagoas e Pesquisador no Núcleo de Pesquisa, Extensão e Assessoria Jurídica Popular (NEAJUP) da mesma instituição, graduação em Geografia pela Universidade Estadual de Alagoas (2009), em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (2013) e em Ciências Sociais pela Unisul (2020), especialista em Direito, Política e Sociedade (2014), em Direito Processual Civil (2016) e em Segurança Pública, Atividade de Investigação e Inteligência (2022).

23 Advogada, professora de Direito da Universidade Estadual de Alagoas - UNEAL, doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB, mestre em Dinâmicas Territoriais e Cultura pela UNEAL, especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET, pesquisadora líder do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas em Direitos Humanos - NEPPDH. E-mail: maryny.barbosa@uneal.edu.br.

24 Advogado, professor da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), mestre em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes (UNIT, 2018), bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL, 2012), pesquisador-líder do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Direitos Humanos - NEPPDH.

## INTRODUÇÃO

No dia 19 de julho de 2022, a imprensa alagoana noticiou que uma jovem foi esfaqueada pelo próprio marido e faleceu em decorrência disso. O crime foi praticado na presença dos seus dois filhos, à época, com 3 e 5 anos de idade. Esse crime aconteceu no município alagoano em Arapiraca, mas casos como esse acontecem o tempo todo no Brasil.

A violência doméstica, bem como as demais violências de gênero, é reflexo das relações de poder do homem sobre a mulher, um processo sociocultural que foi sendo “naturalizado” na sociedade no decurso do tempo. É visível que, no Brasil, ocorre o que se chama de patriarcado, em que a mulher é tratada como se fosse inferior ao homem e este possui sobre ela o direito, inclusive, de violentá-la física, psicológica, emocional e patrimonialmente.

Dessa forma, este artigo tem como objetivo geral analisar como estão sendo dispostas e praticadas as políticas públicas de combate à violência doméstica em Arapiraca. Os objetivos específicos são verificar o quantitativo de ocorrências envolvendo casos de violência doméstica; compreender quais políticas públicas estão em funcionamento na cidade de Arapiraca e a sua extensão; e identificar se as ações dos órgãos da rede de atendimento às vítimas de violência são suficientes para enfrentamento da violência doméstica no município analisado.

O trabalho partiu do seguinte problema: como está sendo tratada a questão do combate à violência doméstica e o atendimento da mulher vítima de violência de gênero em Arapiraca/ Al?

Acerca da metodologia utilizada, a pesquisa é do tipo quali-quantitativa e pretendeu utilizar o método de abordagem dialético, como também os métodos de procedimento histórico e estatístico. Assim, visitou-se autores que estudam a temática da violência de gênero, a exemplo de Saffioti (1987) e Fernandes (2019); contribuindo para as discussões teórico-metodológicas.

Sobre os procedimentos metodológicos utilizados, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, envolvendo livros, artigos científicos e sítios institucionais. Ainda, por meio de pesquisa documental, foram consultados dados quantitativos estaduais dos poderes executivo e judiciário, bem como dados qualitativos dos órgãos de assistência social do município de Arapiraca e do estado de Alagoas e documentos institucionais com nível de acesso público, os quais foram disponibilizados pelos servidores públicos responsáveis pela referida demanda em seus órgãos, já que os números analisados nesses artigos são de sistemas internos das instituições públicas citadas.

No primeiro tópico, é abordada a questão da violência, a partir da concepção de pensadores da sociologia, com o objetivo de introduzir os comentários sobre o fenômeno da violência, em sentido amplo, assim como sobre a violência doméstica. O segundo tópico comenta os avanços legislativos e as políticas públicas de nível nacional que tratam do combate à violência doméstica e proteção da mulher vítima de violência de gênero. No terceiro tópico, são expostos alguns dados sobre a violência doméstica em Arapiraca e a atuação dos órgãos competentes. Já o quarto tópico expõe os resultados pretendidos na pesquisa, qual seja identificar as políticas



públicas para o enfrentamento à violência doméstica contra a mulher no município alagoano de Arapiraca, seguindo das discussões e, posteriormente, as considerações devidas.

## **1 PODER E VIOLÊNCIA**

Até os anos 60, as teorias que tentavam explicar o poder partiam do entendimento do seu exercício concentrado apenas nas mãos do Estado ou do capital.

Os estudos sobre essa temática permitiram conhecer a obra de Thorpe *et al.* (2016) e por meio dela ter contato com o conceito de poder, trazido por Foucault, o qual consolida o pensamento de que o poder é algo que é exercido, em vez de ser possuído, e se manifesta em todos os níveis sociais, nas relações individuais, grupais, organizacionais até chegar à sociedade como um todo, logo, o poder está em tudo (Thorpe *et al.*, 2016).

Em uma visão mais contemporânea, Hannah Arendt conceitua poder como sendo um instrumento de domínio e a sua existência se deve a um “instinto de dominação”, dando ao homem um sentimento de “prazer incomparável” quando este consegue impor aos outros a sua vontade (Arendt, 2016).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) define violência como sendo a força física e o poder usados intencionalmente contra outra pessoa ou grupo, que tenha como resultado ou possibilidade de causar lesão, dano, deficiência, privação ou morte (OMS, 2002). Nesse sentido, Viana (2002), entende violência como uma relação social de imposição, na qual um grupo ou indivíduo impõe algo a outro grupo ou indivíduo. Desse

modo, é possível entender que atos de violência pressupõem um exercício de poder sobre pessoa ou grupo com uma força para fazer valer esse poder.

Segundo a socióloga Saffioti (1987), a espécie humana tem a habilidade de naturalizar os fenômenos sociais. Sendo assim, é uma missão praticamente impossível conseguir separar a natureza do que foi socialmente transformado. Nesse sentido, é compreensível que o poder do homem exercido sobre a mulher é constituído a partir da naturalização da inferioridade feminina, sendo este um processo social (Saffioti, 1987).

Logo, a violência doméstica contra a mulher é caracterizada quando ocorre dentro da comunidade familiar, envolvendo vínculos de parentesco natural, civil, por afinidade ou afetividade (Cavalcanti, 2012). Nesse contexto, configura-se violência doméstica contra mulher qualquer ação ou omissão baseada em gênero que tenha como resultado morte, lesão, sofrimento físico, sexual e psicológico, dano moral ou patrimonial (Brasil, 2023b).

Percebe-se que a violência doméstica, que começa na instituição familiar e se replica em todos os ramos da sociedade, decorre dessa relação de poder, fundamentada também pelo patriarcado, em que coloca a mulher em uma posição inferior em relação ao homem, tema a ser tratado adiante.

## **2 MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: LUTAS E AVANÇOS**

A violência doméstica pode ser compreendida como um comportamento controlador e ameaçador entre parceiros

ou membros da família, por meio dela é estabelecido um contínuo domínio sobre as mulheres (Thorpe *et al.*, 2016, p. 98).

Após várias lutas, principalmente dos movimentos sociais feministas, os direitos humanos das mulheres foram positivados em parceria com o arcabouço jurídico da Organização das Nações Unidas (ONU) – sistema global – e da Organização dos Estados Americanos (OEA) – sistema regional –, por meio de alguns documentos internacionais, a exemplo da criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (Cavalcanti, 2012).

Posteriormente, várias conferências dispuseram pontos importantes, como a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, a igualdade entre os sexos, a igualdade de gênero, o empoderamento da mulher, a proteção dos direitos sexuais e reprodutivos bem como a eliminação de todas as formas de violência contra a mulher (Cavalcanti, 2012).

A Constituição Federal do Brasil de 1988 (CRFB/88) também traz como objetivo a redução das desigualdades sociais, inclusive, as de sexo; garante a igualdade de gênero e repudia a violência doméstica (Brasil, 2023a). Desse modo, permitiu que leis infraconstitucionais surgissem para promover a equidade, estabelecendo cotas e, assim, corrigindo desigualdades entre homens e mulheres.

A Lei 11.340/2006, “Lei Maria da Penha”, traz mecanismos para coibir e prevenir práticas de violência doméstica, cria Juizados de Violência Doméstica e Familiar (JVDF) e Medidas Protetivas de Urgência (MPU). Um exemplo desses me-

canismos é a possibilidade de ser pago um auxílio aluguel à mulher vítima de violência doméstica (Brasil, 2023b).

A Lei 13.675, de 2018, com base §7º do artigo 144 da CRFB/88, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Nacional (PNSPDN) além do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Segundo Brasil (2023c), essa lei recebe duas alterações importantes para implementação de políticas públicas para o combate à violência contra mulher: a destinação dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para ações de enfrentamento da violência contra a mulher – Lei 14.316/22 -; e a criação do Plano Nacional de prevenção e enfrentamento da violência contra a mulher – Lei 14.330 (Brasil, 2023d).

As políticas públicas, programas de ação governamental que impulsionam agentes públicos e privados, com objetivo de decidir e executar as ações governamentais (Bucci, 2013), são imprescindíveis para coibir a prática da violência contra a mulher e mudar o cenário atual do país.

O Plano Nacional de Política Pública para as Mulheres (PNPM) é o orientador da Política Nacional para as Mulheres, estabelecendo ações, princípios, metas e institucionalizando as políticas públicas. Esse plano sofreu algumas alterações ao decorrer dos anos.

Em 2004, foram estabelecidas algumas ações importantes, a exemplo da institucionalização de uma rede de assistência sistematizada para as vítimas de violência doméstica e da disponibilização de Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (Brasil, 2023f).

Em 2008, as políticas públicas foram ampliadas a nível federal e reforçou-se a necessidade do atendimento humanizado à mulher vítima de violência por meio de formação continuada dos agentes públicos e comunitários; criação ou reestruturação dos serviços especializados, em que acrescenta os centros de reabilitação para reeducação do agressor (*Ibidem*).

Entre os anos de 2013 e 2015, tem-se como destaques a aplicabilidade desse instrumento na defesa de brasileiras que vivem fora do Brasil, a transformação do número 180 em disque denúncia e o reforço da meta do atendimento do serviço especializado (*Ibidem*).

As leis, mesmo com sua importância para prevenção, conscientização e repressão, não são suficientes para frear os altos índices de violência contra mulher, por isso devem ser implementadas para que tenham efetividade, assim como é necessário haver a quebra de barreiras, como o machismo naturalizado e a falta de denúncia por motivo de vergonha, medo, crença na mudança do parceiro, revitimização por parte de autoridades e sociedade (Fernandes, 2019).

### **3 VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM ARAPIRACA/AL**

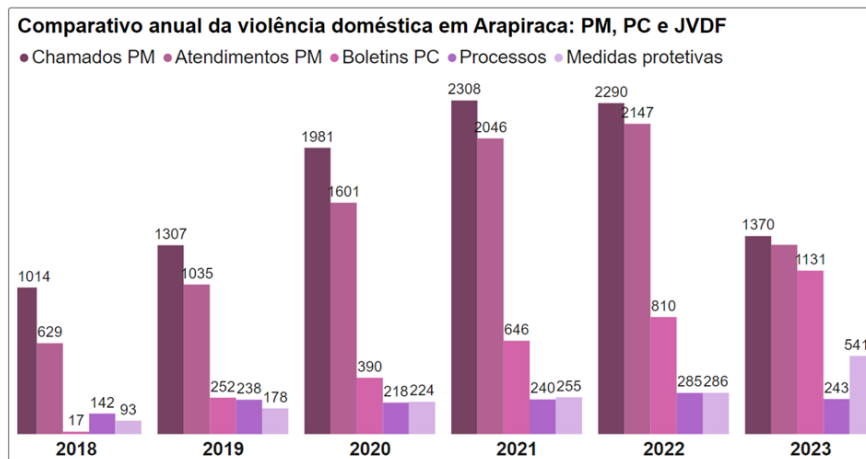
A pesquisa se baseou na seleção de dados referentes à violência doméstica em Arapiraca nos anos de 2018 a 2023. As informações foram divididas em três grupos: comunicados de violência doméstica recebidos pelos órgãos competentes do Sistema de Justiça Criminal (SJC) como a Polícia Militar de Alagoas (PMAL); a Polícia Civil de Alagoas (PCAL) e o Jui-

zado de Violência doméstica e Familiar (JVDF); denúncias recebidas pela PM *versus* ocorrências atendidas por guarnições de diversas modalidades de policiamento; e evolução dos casos registrados de ocorrências de violência doméstica (Boletim de Ocorrência, Medida Protetiva de Urgência e processos judiciais).

### **3.1 Comunicados de Violência Doméstica Recebidos**

Para um entendimento geral das ações estatais nas ocorrências de violência doméstica em Arapiraca, foram verificados: o quantitativo total de chamadas recebidas pela PMAL sobre violência doméstica *versus* as ocorrências atendidas pela PMAL acerca desse tipo de crime, que podem ser derivadas de ligação telefônica via 190 ou por acionamento de populares diretamente à patrulha policial; os boletins confeccionados na PC, que podem ser derivados das ocorrências atendidas pela PM ou de populares que foram diretamente à Delegacia de Polícia; os Processos Judiciais, e as medidas protetivas. Essas informações foram expostas no gráfico 1.

## Gráfico 1 - Violência Doméstica em Arapiraca: 2018 a 2023



**Fonte:** Dados disponibilizados pela PMAL, PCAL e JVDF.

O gráfico 1 permite verificar que o órgão que mais atende às mulheres vítimas de violência doméstica em Arapiraca é a PMAL. Percebe-se que a quantidade de ocorrências registradas por ano pela Polícia Militar revela o quão grave é o problema da violência doméstica em Arapiraca.

Também é possível perceber que, no ano de 2018, todos os órgãos registraram menores índices, comparados aos anos seguintes, mostrando que os casos só aumentaram. O que evidencia que a violência doméstica é um problema crescente, sendo necessário sanar esse mal combatendo o patriarcado estrutural enraizado na sociedade (Chagas *et al.*, 2021).

Os números também demonstram que, em 2020, ano do isolamento social devido à pandemia da Covid-19, houve menos denúncias, quando comparado com os anos subsequentes, contudo, comparando esse índice com anos ante-

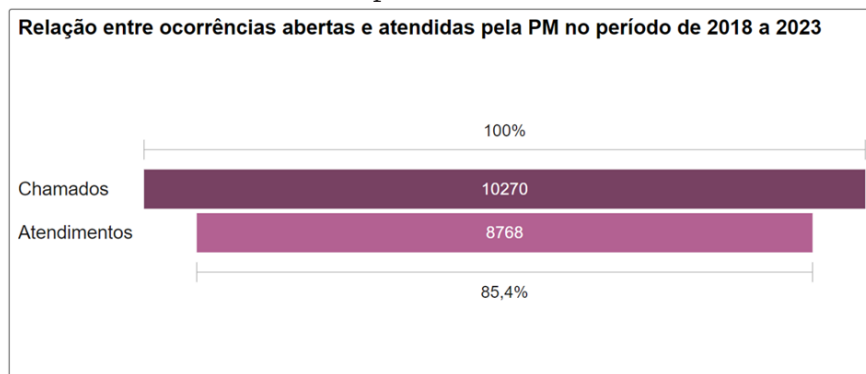
riores, percebe-se um aumento significativo. Essa percepção do aumento exponencial da violência doméstica no período pandêmico foi sentida de forma global, relaciona-se esses índices à coexistência forçada da vítima com o agressor, estresse econômico, temores de contágio sobre o coronavírus e, no auge do isolamento social, houve também redução dos serviços públicos de apoio às vítimas (Garcia; Maciel; Vieira, 2020). Com o afrouxamento das regras de isolamento, os números só subiram, atingindo o maior número de chamados na PMAL, em 2021, e o maior número de boletins de ocorrência da PCAL, em 2022.

Somado a isso, verificou-se que, em anos anteriores à pandemia, houve um corte orçamentário progressivo nos investimentos destinados à Secretaria de políticas para as mulheres, caracterizando um desmonte das políticas públicas. Já que, em 2014, essa Secretaria contava com 271 milhões, valor reduzido em 40% no intervalo de 2014 a 2016, sendo que, em 2017, chegou a 93,7 milhões.

### **3.2 Denúncias Recebidas pela PM versus Ocorrências Atendidas**

Com o intuito de demonstrar que a violência doméstica em Arapiraca é um problema latente, são apresentados os chamados abertos pela PMAL, fazendo um comparativo de todas as ocorrências abertas, isto é, levando em consideração todas as ligações solicitando uma viatura para um possível flagrante envolvendo violência doméstica em comparação com as ocorrências em que uma viatura foi empregada para verificar o fato.

## Gráfico 2 - Total de Chamados Abertos versus Chamados Atendidos pela PMAL



**Fonte:** Dados disponibilizados pela PMAL.

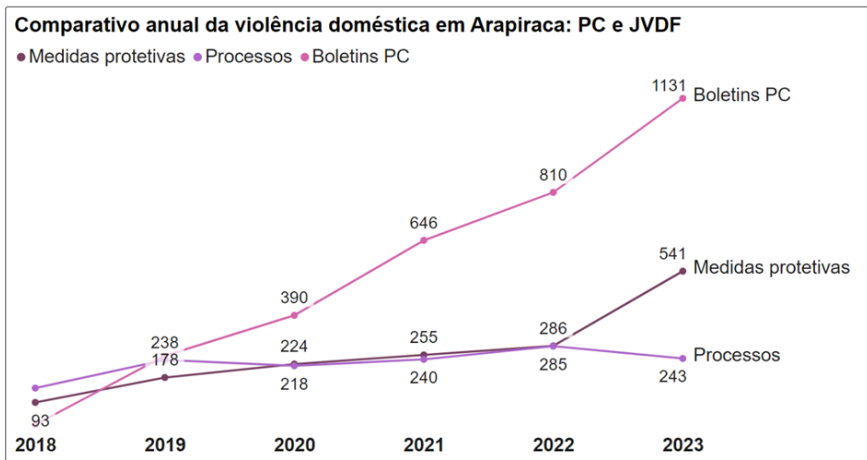
Observa-se, no gráfico 2, que a PMAL não consegue atender a todos os chamados. Como demonstrado, cerca de 85,4% dos chamados foram verificados por uma equipe da PMAL. Nesse contexto, há uma questão relevante a ser levantada: o Estado é responsável por assistir a vítima quanto à concretização dos direitos das mulheres. Assim, é ineficaz a divulgação e conscientização da sociedade sobre a importância de denunciar a violência doméstica se a rede não comporta a demanda (Souza *et al.*, 2022); e o poder público precisa criar estratégias para superar o problema da pouca quantidade de policiais militares para atender a população arapiraquense.

### 3.3 Evolução dos Casos Registrados de Ocorrências de Violência Doméstica

A busca por ações protetivas mais integrais como as MPUs, por meio de solicitação direta à autoridade policial por

meio dos BOs e posterior encaminhamento ao JVDF para deferimento, pode justificar o aumento dos registros de violência doméstica na PCAL e a conseqüente elevação dos números de MPUs deferidas no período.

**Gráfico 3** - Evolução dos Boletins, MPUs e Processos Judiciais



**Fonte:** Dados disponibilizados pela PCAL e JVDF de Arapiraca-AL

O gráfico acima expõe que os BOs da PCAL tiveram um aumento exponencial a cada ano no período, destacando-se o ano de 2023. Os processos criminais do JVDF mantiveram um crescimento pouco expressivo, já as MPUs tiveram o número mais expressivo no ano de 2023. Verifica-se que a disponibilidade de informações e ações em prol do combate à violência doméstica no Brasil, assim como em Arapiraca, pode ser um dos fatores para que as mulheres vitimizadas estejam mais encorajadas a abandonar o silêncio e procurar ajuda.

Ademais, esses índices também devem servir de alerta para as autoridades públicas fazerem intervenções no sentido de atenuar esse quadro de violência doméstica, em que as mulheres são vítimas dentro do seu próprio lar e seus agressores são homens que têm com a vítima uma relação próxima de parentesco natural, civil por afetividade ou afinidade.

Diante disso, a seguir serão apontadas as políticas públicas existentes em Arapiraca para o atendimento dessa demanda relacionada à violência doméstica contra mulher e algumas reflexões relacionadas aos altos índices desse crime bem como as políticas públicas disponíveis.

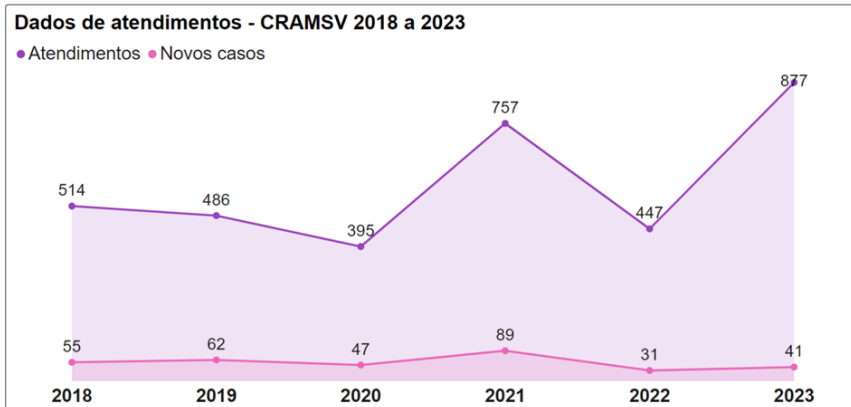
#### **4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER NO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA/AI**

Para a análise pretendida, parte-se das ações municipais e depois das estaduais, dos sistemas de Assistência Social, de Saúde, de Segurança Pública e de Justiça, detalhando se a política pública é específica para o atendimento da mulher em situação de violência ou se são ações para o público em geral.

Inicialmente, no âmbito da Secretária Municipal de Políticas para as Mulheres, o Município conta com o Centro de Referência e Atendimento à Mulher em Situação de Violência (CRAMSV), implantado em 2012. Este órgão faz um atendimento específico e é responsável por prestar assistência multidisciplinar à mulher em situação de violência, dispondo de serviço psicológico e social, assim como orientação e encaminhamento jurídico. A implementação desse serviço é uma

orientação PNPM. Segue o demonstrativo de atendimento de 2018 a 2023.

**Gráfico 4** – atendimentos Realizados pelo CRAMSV

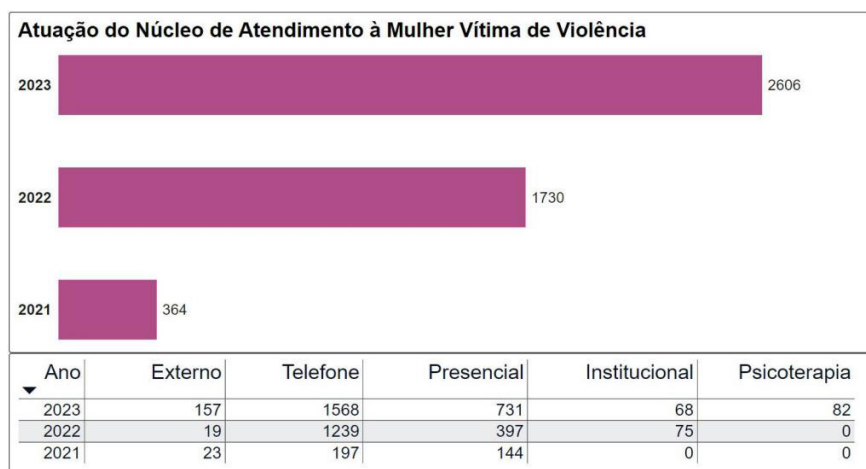


**Fonte:** Dados coletados pelos autores do banco de dados do CRAMSV de Arapiraca

Os números dos órgãos do SJC, assim como as denúncias de violência doméstica, indicam que é crescente no período. Contudo, ocorrem em proporções diferentes. Essa constatação pode levar a uma indução de que as mulheres ainda não conhecem esse serviço de assistência ou desacreditam que pode ajudar de alguma forma a situação que estão inseridas. O PMAS, na parte de diagnóstico, identifica alguns problemas na prestação do atendimento à mulher vítima de violência: atendimento falho, despreparo da equipe, ausência de capacitação e equipe reduzida não atende à demanda (Arapiraca, 2021a).

No âmbito estadual, foi verificado que, em Arapiraca, há o Núcleo de Atendimento à Mulher Vítima de Violência (NAMVV), inaugurado no Município de Arapiraca no ano de 2021, o qual funciona no prédio da Casa de Direitos, sendo este vinculado à Secretaria Estadual de Prevenção à Violência (SEPREV). O NAMVV é composto por uma equipe multiprofissional com assistente social, psicóloga e advogada, e tem o objetivo de acolhimento e escuta, para posterior definição do atendimento adequado. O NAMVV ainda pode assistir a vítima no pós-violência, com visitas domiciliares, psicoterapia, acompanhamento à delegacia especializada e direcionamento a abrigos. atendimentos apresentados do gráfico abaixo.

**Gráfico 5** – Atendimento Realizados pelo NAMVV



**Fonte:** Dados disponibilizados pelo NAMVV de Arapiraca-AL.

Percebe-se que esse núcleo teve mais atendimentos no período em comparação com CRAMSV municipal, contudo,

não tem como saber se são os mesmos casos, já que não há integração entre eles. Ademais, a equipe é reduzida para atender a demanda (Alagoas, 2023).

Na área da saúde, foi constatado que Arapiraca não conta com nenhuma Unidade de Saúde específica, diferente da capital Maceió que tem o Hospital da Mulher. Por esse motivo, o programa Rede de Atendimento às Vítimas de Violência Sexual (RAVVS), serviço prestado às vítimas de violência sexual, é feito no Hospital de Emergência do Agreste. A RAVVS é de responsabilidade da Secretaria Estadual de Saúde, essa rede consiste na disponibilização de serviços de saúde, bem como confecção de boletim de ocorrência, assessoria jurídica, grupos de apoio e acompanhamento médico e psicossocial por até seis meses após a violência.

No âmbito da Segurança Pública, a rede conta com a Patrulha Maria da Penha (PMP), cuja atribuição é a de fiscalizar o cumprimento das MPUs, realizando rondas e visitas fiscalizatórias constantemente, para evitar qualquer proximidade do agressor e, conseqüentemente, o descumprimento da medida (Alagoas, 2024).

A PMP foi implantada em Arapiraca em agosto de 2020 e desde então já conta com mais de 1.431 mulheres assistidas, sendo feitas, de 2020 a 2023, 88 prisões, destas, 61 por descumprimento de Medidas Protetivas e não há casos de feminicídio entre as mulheres que já foram assistidas. A PMP contabiliza 24.471 ações de fiscalização de MPUs e 1.760 encaminhamentos de mulheres para atendimentos multidisciplinares (Alagoas, 2023). Número expressivo, mas ainda é insuficiente para assistir adequadamente toda a demanda.



Arapiraca também conta com a Delegacia Especial de Defesa dos Direitos das Mulheres, funcionando 24 horas, todos os dias da semana, para o primeiro atendimento quando a mulher precisa fazer o BO.

O Corpo de Bombeiros Militar (CBM) também não tem nenhum serviço especializado, mas pode ser acionado no caso de a vítima apresentar alguma necessidade desse socorro. Já o Instituto Médico Legal (IML) atua em casos de necessidade de exame de corpo de delito, mas também não é um serviço especializado.

No Poder Judiciário, compete ao Juizado de Violência Doméstica e Familiar de Arapiraca, criado pela Lei Estadual 7.631/2014, o julgamento de ações cíveis e criminais relativas à violência doméstica contra a mulher.

Na perspectiva do acesso à justiça, a Defensoria Pública Estadual possui o Núcleo de Violência Doméstica com atendimentos no próprio prédio, na casa de direitos e no Juizado de Violência Doméstica e familiar, além de atuar na representação tanto da vítima quanto do agressor perante o poder judiciário (Alagoas, 2023).

Pertencente ao Ministério Público Estadual, o Núcleo de Defesa da Mulher possui a atribuição de fazer intercâmbio com outros órgãos que atuem na proteção de direitos das mulheres, realizar cursos, palestras e fazer acompanhamento de políticas públicas, como também promover estudos para elaboração de leis (Alagoas, 2023).

Percebe-se que, a partir da Lei Maria da Penha 11.340/06, o problema da Violência Doméstica foi ganhando a atenção da

população e, conseqüentemente, do Poder Público. Pode-se visualizar que Arapiraca passou a implantar políticas públicas voltadas para atender a mulher vítima de violência doméstica no ano de 2012 com o CRAMSV; e dois anos depois, 2014, surge o JVDF; com o aumento das denúncias no contexto da pandemia de Covid-19 são implementados PMP, em 2020, e o NAMVV, 2021. Assim, a cidade conta com uma rede de serviços espalhada por diversos órgãos, pertencentes a diferentes áreas, mas pouco divulgada e atuando com pouca interação.

Ademais, os serviços específicos e que lidam diretamente e diariamente com a violência doméstica ainda são poucos. Dos serviços que foram apresentados acima, apenas o CRAMSV, NAMVV, PMP, Delegacia Especial de Defesa dos direitos das mulheres e JVDF possuem tais características. Verificou-se também a deficiência da rede quando não se consegue atender toda a demanda.

Observou-se ausência de casa abrigo, que tem o objetivo de proteger a mulher em um momento de violência latente. Também não foram encontradas políticas públicas específicas ou dentro dos órgãos citados que tenham como objetivo a reabilitação do agressor para evitar a reincidência.

Foi enfrentado na realização desse estudo um problema relacionado ao melhor tratamento dos dados da violência doméstica em Arapiraca. Não há ainda sistema de dados detalhado e integrado, contendo, a exemplo, interseccionalidades relacionada à raça, classe social, idade entre outros. Assim, uma melhor gestão de dados está intimamente ligada à real dimensão do problema, a diminuição das subnotificações e a

melhor disposição de receita orçamentária em prol de políticas públicas.

Sabe-se que a igualdade de gênero e a prevenção da violência dentro do núcleo familiar são preceitos constitucionais. Ainda, a lei Maria da Penha estabelece que as políticas públicas que visam combater a violência doméstica devem acontecer de forma articulada entre os entes federativos. Diante disso, faz-se necessário uma organização dos serviços já existentes, uma vez que o CRAMSV (municipal) e o NAMVV (estadual) realizam o mesmo serviço de forma independente, propõe-se um sistema de informática que seja possível articular essas ações de forma mais efetiva no município de Arapiraca.

Assim, esse *software* deve ser implementado em qualquer órgão que lide direta ou indiretamente com a violência doméstica. Então, diante de uma denúncia de violência doméstica, por qualquer canal, o órgão que recebeu primeiro a denúncia realizará o serviço de sua competência e, posteriormente, essa informação seria inserida nesse sistema que ao ser analisado passaria por uma triagem e essa vítima mulher direcionada ao serviço mais adequado: atendimento imediato (PMAL), BOs (PC-AL), psicossocial (CRAMSV, NAMVV), jurídico (defensorias, Judiciário) ou Casa abrigo (inexistente).

A violência doméstica é um problema complexo que envolve questões socialmente enraizadas e “naturalizadas”. Contudo, subverter essa cultura que mata mulheres é primordial para estados que têm como base do ordenamento jurídico a dignidade humana. Logo, é essencial o combate à raiz do problema, isto é, o machismo estrutural e a consequente cultura patriarcal. Somado a isso, é importante a implementa-

ção, organização e articulação das políticas públicas no combate à violência doméstica contra a mulher e concretização da legislação vigente no país com a finalidade da promoção da igualdade de gênero. Com isso, casos como o apresentado na introdução desse artigo poderiam ser evitados.

## **CONCLUSÕES**

Neste trabalho, buscou-se analisar como estão sendo dispostas e praticadas as políticas públicas de combate à violência doméstica em Arapiraca, um tema de grande relevância, pois a mulher precisa se sentir segura para poder praticar todos os atos de cidadania.

Inicialmente, foram expostas algumas teorias para analisar a violência doméstica a partir de uma construção sociocultural baseada nas relações de poder que estruturam a sociedade e desembocam no patriarcado, resultando na inferiorização da mulher perante o homem.

Nesse sentido, demonstrou-se o panorama da violência doméstica no município de Arapiraca, com intuito de, posteriormente, comentar acerca das políticas públicas direcionadas ao enfrentamento dessa problemática. Apesar da subnotificação existente, verificou-se que, no período estudado, houve um aumento de denúncias e de procura por políticas públicas.

Observa-se que há falhas no sentido de divulgação das informações, tendo em vista que os dados internos SJC e dos órgãos que promovem ações de enfrentamento da violência doméstica precisam de um melhor tratamento, além de haver

informações que não são possíveis de serem categorizadas. Ainda, foi perceptível que a rede de atendimento disponível não possui integração de todos os órgãos estaduais e municipais que atuam na cidade, faltam servidores e estrutura para atender à demanda. Por fim, destaca-se a ausência de políticas públicas essenciais que viabilizem a criação de Casa Abrigo e a ressocialização do agressor.

## REFERÊNCIAS

ALAGOAS. **Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Alagoas 2023-2030** (PESPDS/AL 2023-2030). Maceió: Governo de Alagoas, 2023. Disponível em: <https://diario.imprensaoficial.al.gov.br/apinova/api/editions/viewPdf/37699>. Acesso em: 10 dez. 2023.

ALAGOAS. **Relatório Externo Patrulha Maria da Penha Agreste 2020-2024**. Arapiraca: Patrulha Maria da Penha, 2024.

ARAPIRACA. **Lei nº 3.485 de 26 de outubro de 2021**. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Direitos das Mulheres, criado através da Lei nº 1.829/1994 e adota outras providências. 2021a. Disponível em: <https://transparencia.arapiraca.al.gov.br/legislacao/download/1910/1952>. Acesso em: 10 dez. 2023.

ARAPIRACA. **Plano Municipal de Assistência Social 2022-2025**. Secretaria Municipal de Defesa Social 2021b.

ARENDDT, Hannah. **Sobre a violência**. Trad. André de Macedo Duarte. 7 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: <http://www.planalto.gov>.

[br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) . Acesso em: 14 dez. 2023.

**BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm) . Acesso em: 10 fev. 2023.

**BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília: Presidência da República, 2023c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm) . Acesso em: 10 fev. 2023.

**BRASIL. Lei nº 14.330, de 4 de maio de 2022.** Altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para incluir o Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher como instrumento de implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Brasília: Presidência da República, 2023d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/Lei/L14330.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Lei/L14330.htm)



**Justice and Social Democracy**, vol. 10, n. 4, p. 174-189. 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/Sporte%20London/Documents/Downloads/2073-Article%20Text8317-1-10-20211122.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

FERNANDES, Valeria Diez Scarance. Violência contra a mulher: um desafio para o Brasil. *In*: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (coord.). **Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**, 2. ed. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf> . Acesso em: 26 fev. 2024.

GARCIA, Leila Posenato; VIEIRA, Pâmela Rocha; MACIEL, Ethel Leonor Noia. Isolamento social e o aumento da violência doméstica: o que isso nos revela? **Rev. bras. epidemiol.** 23 22 Abr 20202020, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-549720200033>. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/rbepid/2020.v23/e200033/> . Acesso em: 26 fev. 2024.

OMS. Relatório Mundial de Violência e Saúde. Genebra: Organização Mundial de Saúde, 2002. **Fiocruz**. Disponível em: <https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/biblioteca/relatorio-mundial-sobre-violencia-e-saude/>. Acesso em: 26 fev. 2024.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 1987.

THORPE, Christopher. *et al.* **O Livro da Sociologia**. Trad. Rafael Longo. 2. ed. São Paulo: Globo Livros, 2016.

VIANA, Nildo. **Violência Urbana: A Cidade Como Espaço Gerador de Violência**. Goiânia: Edições Germanial, 2002.



The background of the page is a photograph of a large, leafy tree with a thick trunk and a dense canopy. A dirt path leads from the bottom center towards the base of the tree. The path is bordered by a wooden fence on the right and a concrete wall on the left. The overall scene is bright and natural.

# **PARTE II**

# **POLÍTICA URBANA E**

# **DESENVOLVIMENTO SOCIAL**



## A CIDADE DE ARAPIRACA/AL E A GESTÃO URBANA IMPLEMENTADA

Maryny Dyellen Barbosa Alves<sup>25</sup>

### INTRODUÇÃO

Em 1848, a história conta que Manoel André Correia dos Santos fundou o povoado de Arapiraca, cujo nome representava a árvore sob a qual teria se instalado o fundador com sua família às margens do Riacho Seco. A emancipação, contudo, somente ocorreu em 1924, pelo Governo do Estado, por meio da atuação do Major Esperidião Rodrigues (Guedes, 1999).

Em 1940, Arapiraca já contava com 17.506 habitantes, dos quais quase 20% viviam no centro urbano. Havia, na mesma época, 743 edifícios, 18 logradouros públicos, 2 hotéis e 1 cinema. A região do Agreste alagoano desenvolvia, desde o século XIX, a cultura do fumo, que chegou a compor um grupo de dez municípios que se dedicava às plantações da lavoura, dentre os quais houve o destaque da cidade de Arapiraca

---

<sup>25</sup> Advogada, professora da Universidade Estadual de Alagoas – UNEAL, doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB, mestre pela UNEAL, pesquisadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Direitos Humanos – NEPPDH, conselheira da OAB Subseção Arapiraca e presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB Subseção Arapiraca/AL.

como polo da produção do fumo, denominada pelo autor de Região Fumageira de Arapiraca (RFA) (Nardi, 2010).

Aliadas à produção do fumo, as feiras livres promoveram um grande desenvolvimento econômico de Arapiraca, que, nos anos seguintes, atingiu grandes índices demográficos, especialmente na área urbana. Em 1950, a população urbana era da ordem de 9.318 habitantes, mas 10 anos depois já contava com 21.149 habitantes, duplicando novamente em 1970, com 46.972 habitantes, chegou à década de 80 com quase 90 mil habitantes (Nardi, 2010).

O processo de urbanização na cidade de Arapiraca/AL teve início na década de 1960 por meio da implementação dos primeiros loteamentos. A partir de 1970, a cidade também passou por transformações relevantes nas suas interações espaciais, que envolveram não apenas o acréscimo populacional, mas também investimentos provenientes do capital antes investido integralmente na atividade fumageira (Barbosa; Santos, 2015).

As atividades comerciais praticadas desde o auge da produção e comercialização do fumo já indicavam Arapiraca como uma referência para as demais cidades do interior do estado. Ademais, os investimentos públicos em infraestrutura que se seguiram nas décadas posteriores, aliados à posição geográfica favorável (Damasceno *et al*, 2016), contribuíram para o crescimento de diversos setores do comércio. As feiras livres eram exemplo do forte comércio periódico que se instalava na cidade, para elas vinham pessoas de diferentes locais (Corrêa, 2007).

A cidade também passou a apresentar um contingente demográfico alto nos últimos anos do século XX, com apro-

ximadamente 140 mil habitantes. Arapiraca consistia, desde essa época, numa localidade central importante na rede de cidades do Nordeste brasileiro, desempenhando a função de um verdadeiro centro de distribuição de bens e prestação de serviços para as diversas cidades do seu entorno (Damasceno *et al*, 2016).

Com isso, houve a valorização das terras urbanas e diversos loteamentos passaram a ser implantados.<sup>26</sup> Já nos primeiros anos do século XXI, houve uma significativa expansão urbana decorrente notadamente dos programas habitacionais desenvolvidos no município com recursos do governo federal, além da execução de grandes obras estruturais.<sup>27</sup>

Nesse contexto, Arapiraca foi reconhecida como cidade média, porque, para além do critério demográfico, apresentava-se como um centro regional relevante para as demais cidades do estado de Alagoas. Em pesquisa de Maria Luisa Castello Branco (2007) sobre a identificação das cidades médias, a autora evidencia a cidade de Arapiraca como um centro regional importante para as cidades à sua volta, inclusive, para toda a Região Nordeste (Branco, 2007).

---

26 Os autores (DAMASCENO *et al*, 2016) relatam, como exemplo da valorização da terra urbana em razão das melhorias da infraestrutura, que, antes do fornecimento de água pela adutora que passou a abastecer a cidade, os lotes da conhecida Avenida Ceci Cunha custavam em torno de R\$ 3 mil reais, e, após, passaram a valer em torno de R\$ 150 mil reais.

27 Nardi, inclusive, ao tratar de aspectos urbanísticos da cidade, observou que: “Arapiraca não foi, como muitas cidades, o resultado de um planejamento urbano. Acredito que durante muito tempo a ‘cidade’ se limitou ao ‘quadro’, isto é, o atual centro de Arapiraca correspondendo ao núcleo criado por Manoel André” (NARDI, 2010, p. 33). De fato, o quadro a que se refere o autor, correspondente ao centro da cidade, permaneceu neste formato desde a fundação da cidade até a década de 1960, com o primeiro loteamento implantado em 1962, denominado Santa Cecília, com 138 lotes (Barbosa; Santos; Santos, 2015).

Em razão dessa relevância como um centro regional no estado de Alagoas e da região Nordeste, Arapiraca vem desempenhando um papel de centro de distribuição de produtos e serviços, públicos e privados, e, com isso, gerando interações intra e interurbanas contínuas e indissociáveis que configuram a sua rede urbana.

Dada a importância do crescimento das interações urbanas na cidade de Arapiraca, o Poder Público Municipal teve que adotar, desde a década de 80, técnicas de gestão do seu território, na tentativa de assegurar um controle da expansão urbana e da densidade demográfica, bem como a adequada espacialização de grandes equipamentos públicos e implementação de loteamentos.

Adiante, os procedimentos urbanísticos adotados pela prefeitura serão relatados, com enfoque na gestão pública do território urbano após a publicação do 1º Plano Diretor de Arapiraca em 2006, tentando-se apresentar uma correlação entre a previsão legal da Política Urbana e as ações realizadas pelo poder público na gestão do território.

## **1 A GESTÃO URBANA DO USO DO SOLO DE ARAPIRACA E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

Desde 1984, o Município de Arapiraca mantém o registro de imóveis existentes, mediante a instituição do Cadastro Imobiliário e a adoção do procedimento de análise das plantas e memoriais descritivos para aprovação de parcelamento do solo (Barbosa; Santos; Santos, 2015). A preocupação com a gestão do crescimento urbano ensejou a elaboração do pri-

meiro Plano Diretor em 1988, que, porém, não foi aprovado pelo Poder Legislativo da época, da mesma forma que o segundo Plano elaborado em 1990 (Romão, 2008).

O município teve sua lei orgânica promulgada pelo Poder Legislativo Municipal em 1990, consistindo na lei de maior expressão na sua organização político-administrativa, de maior importância para a configuração de sua autonomia, nos termos da Constituição Federal de 1988. No seu artigo 3º, a Lei Orgânica de Arapiraca/AL previu a competência do município para, disciplinando o interesse local em prol do bem-estar da população, “promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano” e “elaborar e executar o Plano Diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, além de “promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico” (Arapiraca, 1990).

A Lei Orgânica ainda estabeleceu que, na promoção do desenvolvimento urbano, o Município deveria observar a ordenação do crescimento da cidade, prevenção e correção de suas distorções; a contenção da concentração urbana; a indução à ocupação do solo urbano edificável, ocioso ou subutilizado; o adensamento, condicionando adequada disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários; a urbanização, regularização e titulação das áreas ocupadas por população de baixa renda (Arapiraca, 1990). Para tanto, essa lei exigiu a elaboração do Plano Diretor que apresentasse as diretrizes do desenvolvimento urbano e as funções sociais da propriedade urbana.

Foi definida a competência do município, por meio da Lei de 1990, para realizar a política habitacional com o objetivo de destinar moradia à população de baixa renda e aos servidores públicos municipais, devendo adotar como parâmetros: a integração à malha urbana existente na oferta das habitações e de lotes urbanizados; bem como a regularização fundiária e urbanização específica de favelas e loteamentos, dentre outros.

Em 2006, foi publicada a lei nº. 2.424, que consistiu no primeiro Plano Diretor oficial de Arapiraca/AL, porquanto os projetos de leis anteriores que trataram do tema, um de 1988 e o outro de 1990, não chegaram a ser aprovados pelo Legislativo Municipal (Arapiraca, 2008).

Pela redação do Plano Diretor Participativo do Município de Arapiraca - PDPMA, como denominado, foi definido que a função social da cidade correspondem ao Direito à cidade para todos, compreendendo os Direitos à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade e acessibilidade, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações.

Pela referida lei, a função social estaria presente quando o interesse coletivo se sobrepusesse ao individual, de forma que a ocupação do solo fosse compatível com a oferta de infraestrutura, saneamento, serviços públicos e comunitários. E, ainda, disciplinou que a propriedade imobiliária cumpriria sua função social quando utilizada para habitação, atividades econômicas geradoras de emprego e renda, preservação do meio ambiente e do patrimônio natural.

O Plano Diretor definiu que a propriedade imobiliária de Arapiraca cumpre sua função social quando utilizada para habitação, atividades econômicas geradoras de emprego e renda, proteção do meio ambiente e preservação do patrimônio natural. Além disso, adotou nominalmente os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade para o Município de Arapiraca, especialmente aqueles de guarida constitucional.

Mecanismos importantes de planejamento foram previstos no Plano diretor de Arapiraca, como o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, que, dentre suas finalidades estavam: criar canais de participação da sociedade na gestão, garantir eficiência e eficácia à gestão e instituir um processo permanente e sistematizado de atualização e revisão do Plano Diretor; além da criação do Conselho da Cidade, com a determinação de ampla participação de representantes dos órgãos governamentais e da Sociedade Civil.

Não obstante a prescrição legal, vale frisar que, em mais de 10 anos após a publicação do Plano Diretor, nem o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, nem o Conselho da Cidade, que seriam fortes instrumentos de participação e controle popular, foram implementados. Quanto a este último, inclusive, sua execução foi objeto de ampla discussão pelos conselheiros de Arapiraca na 6ª Conferência das Cidades – etapa municipal, ocorrida em julho de 2016, em cujo relatório final, restou eleita a proposta da urgente<sup>28</sup> criação do Conselho da

---

<sup>28</sup> A proposta eleita pelos conselheiros na 6ª Conferência de Arapiraca teve o seguinte conteúdo: PROPOSTA 01: criar com urgência o Conselho Municipal das Cidades nos municípios que possuem Plano Diretor, conforme disposto nele, que seja deliberativo, possuindo um fundo orçamentário advindo do ministério das cidades para o desenvolvimento de suas atividades, havendo publicidade massiva em sua

Cidade e a vinculação de recebimento de recursos do Governo Federal à existência deste.

Reforça-se que, apesar dos esforços do legislador municipal, as previsões normativas têm pouca, e, em alguns pontos, nenhuma efetividade, como é o caso do Conselho Municipal da Cidade. E, aliado a isso, é importante ressaltar a fragilidade de registro das informações sobre o território do município, pois, até 2006 não havia qualquer sistema informatizado do cadastro imobiliário, o que dificultava o controle do uso e ocupação nos moldes da legislação então vigente<sup>29</sup>.

Sendo assim, somente em 2010 foi realizado o recadastramento imobiliário que permitiu a inclusão de informações descritivas na base de dados do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), em consonância com as exigências da Portaria n.º. 511 do Ministério das Cidades (Santos, 2012). A referida portaria tratou o CTM como o “inventário territorial oficial e sistemático do município”, que deveria ser embasado no levantamento dos limites de cada parcela cadastral<sup>30</sup>, re-

---

convocação e que sua composição seja fomentada a participação da sociedade civil organizada, vinculando os recursos que os municípios receberão do governo federal, que estiverem com seus conselhos instituídos e funcionando (EIXO 03). (ARAPIRACA, 2016).

29 Em 2006, foi instituído um sistema de controle com a finalidade de modernizar a tributação e o planejamento urbanos, por meio da contratação de empresa especializada para elaborar uma cartografia cadastral totalmente digital, e, assim, “foram realizados voos aerofotogramétricos que resultaram em cartas cadastrais na escala de 1:1000, as quais posteriormente foram restituídas e georreferenciadas no Datum SAD69/UTM” (BARBOSA; SANTOS; SANTOS, 2015). Todavia, a base de dados descritivos ainda era bastante carente, faltando alimentação ao sistema.

30 A Portaria n.º. 511/2009 definiu parcela cadastral como a menor unidade do cadastro, definida como uma parte contígua da superfície terrestre com regime jurídico único (BRASIL, 2009).

cebendo uma identificação numérica exclusiva e inequívoca (Brasil, 2009).

Para fortalecer a prática dos instrumentos de controle do território urbano, e dar cumprimento ao artigo 140, I, “a”, do Plano Diretor, foi publicada, em 2011, a lei municipal nº. 2.770 (Arapiraca, 2011), que tratou do parcelamento do solo urbano no município de Arapiraca. A referida lei estabeleceu como formas possíveis de parcelamento do solo o loteamento e o desmembramento, em conformidade com a lei federal nº. 6.766/79.

A gestão urbana municipal que vem sendo desenvolvida pelo município desde 2006 teve como marcos relevantes, inicialmente, a contratação do sistema de cartografia cadastral digital, e, posteriormente, o recadastramento imobiliário, que alcançou a marca de 65.000 unidades cadastrais registradas na base de dados do município em 2012.

No mesmo sentido, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, com fundamento na lei de parcelamento do solo, passou a registrar as unidades imobiliárias resultantes dos processos de loteamento e desmembramento do solo, permitindo a manutenção de informações mais acuradas. Em 2013, foi noticiada a existência de mais de 94.000 imóveis no município, o que representou um avanço no cadastro desde 2006. De acordo com informações obtidas na Secretaria de Desenvolvimento Urbano em 2018, o cadastro imobiliário tem cerca de 120.000 imóveis registrados, dentre públicos e privados, afirmação que denota os esforços dos técnicos do município em zelar pelo registro contínuo das informações no Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM).

Nesse sentido, é observável que diversas práticas desenvolvidas pelo município de Arapiraca/AL na gestão do território urbano permitiram um melhor conhecimento do uso e ocupação dos espaços urbanos, alcançando a estrutura técnica atual que conta com um sistema de registro de informações, cartas georreferenciadas, bem como um corpo técnico de profissionais que alimenta o sistema mantido sob a guarda da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Por meio dessa Secretaria Municipal, os loteamentos e desmembramentos são avaliados e, sendo aprovados, de acordo com a lei municipal de parcelamento do solo, os lotes resultantes do processo são devidamente registrados no cadastro municipal.

Contudo, apesar da legislação produzida, dos mecanismos criados para controle do território, o que sem dúvida contribuiu com o crescimento do município, a gestão urbana implementada na realidade mostrou-se dissociada da Política Urbana preconizada em lei.

Os tópicos seguintes demonstram os flagrantes da inefetividade da legislação municipal, notadamente do Plano Diretor de 2006, caminhando em sentido oposto ao que foi estabelecido na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Inicialmente, pretende-se demonstrar como a função social da propriedade imobiliária, tal qual definida no Plano Diretor, não foi incorporada quando houve a implementação da política habitacional, especialmente a de interesse social, e como a ausência de planejamento de acordo com o interesse público na produção de loteamentos impõe a expansão do perímetro e permite a especulação imobiliária bem como os va-

zios urbanos, que só aumentam a segregação sócio-espacial<sup>31</sup> da população e resulta em injustiça social.

## **2 FLAGRANTES DA INEFETIVIDADE DAS LEIS MUNICIPAIS CAUSADORAS DE SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 2000 E 2018**

Nos dias atuais, o município de Arapiraca/AL possui uma dimensão territorial de 351,5km<sup>2</sup>, que é formada pelas áreas urbana e rural do município, segundo informações obtidas no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016). A dimensão da área urbana da cidade – sede do município e bairros urbanos – foi estabelecida pela primeira vez em 1984 com a dimensão de 39km<sup>2</sup>, que foi alterada posteriormente em três momentos na gestão político-administrativa do Município.

A primeira alteração ocorreu em 2006, quando o perímetro urbano foi expandido para 65,17 km<sup>2</sup> por meio da Lei municipal nº. 2.470/2006, que dividiu a área urbana em 38 bairros, delimitando-os e dando-lhes as denominações correspondentes. Em 2011, houve outro acréscimo, mediante a lei municipal que tratou do parcelamento do solo urbano (Arapiraca, 2011), alterando o seu limite para 94,08km<sup>2</sup>. Em 2016, ano de revisão do Plano Diretor, ainda não realizada, a cidade passou por nova expansão urbana, incluindo-se a delimitação das

---

31 É necessário esclarecer a adoção da expressão “sócio-espacial” neste artigo, e não socioespacial, que é a regra padrão da gramática após revisão do uso do “hífen”, pois adota-se, aqui, o conceito dado por Ana Fani Alessandri Carlos, Marcelo Lopes de Souza e Maria Encarnação Beltrão Sposito (2011), que consideram a articulação dialética do termos “social” e “espacial”, preservando-se a individualidade de cada um, diferentemente da palavra “socioespacial” que se refere apenas ao espaço social.

zonas urbanas isoladas<sup>32</sup>, que totaliza atualmente a dimensão de 98,16km<sup>2</sup>, conforme dispõe a Lei municipal n.º. 3.238/2016.

Numa avaliação numérica, a área urbana foi expandida, em 22 anos (de 1984 a 2006), ao equivalente a 26,14 km<sup>2</sup>, representando 67% de acréscimo de seu perímetro urbano anterior. Por outro lado, em apenas cinco anos (de 2006 a 2011), o perímetro urbano foi expandido em 28,9km<sup>2</sup>, equivalendo a aproximadamente 44% de aumento do espaço urbano em relação ao perímetro imediatamente anterior. E, em mais cinco anos (entre 2011 e 2016), houve alteração para mais 4km<sup>2</sup> apenas.

Esse aumento dos perímetros urbanos em decorrência de lei desde 1984 até 2016 pode ser mostrado graficamente pela figura 1, pela qual se pode observar o menor e mais antigo perímetro de 1984 grifado na cor amarela. Em seguida, verifica-se o perímetro de 2006 na cor azul, que foi delimitado no mesmo ano da publicação do Plano Diretor.

O perímetro urbano de 2011 está grifado na cor verde escura e sobre ele se sobrepõe quase que integralmente o perímetro de 2016, grifado na cor rosa, o qual somente se diferencia por aumentar o perímetro no ápice do território urbano, especialmente na área em que está localizado o Conjunto Residencial Agreste, e nas ilhas urbanas isoladas.

É importante frisar que todas as alterações acima referidas foram produzidas com leis de iniciativa do Chefe do

---

32 Importante mencionar que o município de Arapiraca, em 1985, por meio da lei n.º. 1.450, definiu existirem cinco zonas urbanas isoladas, ou ilhas urbanas, que foram assim denominadas: Vila Bananeiras, Canaã, São Francisco, São José e Pau D'Arco, as quais passaram a ser isentas do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), porém, até 2016, essas zonas não haviam sido regulamentadas, não possuindo delimitação de suas áreas.

Executivo, devidamente deliberadas e aprovadas pelo Poder Legislativo Municipal. Contudo, muito dessa expansão urbana se deu apenas formalmente, porque não implicou num efetivo adensamento populacional, nem implementação de infraestrutura urbana correspondente, e, algumas vezes, a alteração da lei se deu apenas para abranger determinadas “situações irregulares”, como conjuntos habitacionais construídos fora da área urbana.

Os conjuntos residenciais de interesse social Jardim das Paineiras (2002), Brisa do Lago (2009), Nossa Senhora Aparecida (2012), Vale do Perucaba (2012) e Agreste (2013) são claros exemplos de “situações irregulares” porque foram aprovados e construídos fora do perímetro urbano vigente à época. Esses loteamentos tiveram por finalidade justamente atender à demanda por habitação da população carente em momentos diferentes na história de Arapiraca, mas as áreas de localização evidenciam a sua inadequada implementação, como se verá adiante.

Ainda, a expansão do perímetro sem a devida relação com a aglomeração populacional gerou na cidade de Arapiraca o nefasto efeito da especulação imobiliária e os vazios urbanos dela decorrentes, já que nunca houve um controle do valor da terra no município, muito menos a ordenação do crescimento da cidade, como orientou o Plano Diretor em 2006. Sendo assim, a inadequada implantação de loteamentos destinados à habitação de interesse social, a permanência dos vazios urbanos e o aumento da especulação imobiliária são temas que evidenciam as falhas na gestão urbana de Arapiraca especialmente a partir de 2006.

A política de habitação social promovida no âmbito nacional incentivou intensamente a produção do espaço urbano em Arapiraca, e a Agenda 21 desenvolvida no município em 2008 refere-se às primeiras iniciativas de habitação popular, como aquelas surgidas nas décadas de 70 e 80, com a implantação das Companhias Habitacionais (COHAB) I e II em áreas de expansão urbana, já que a primeira delimitação do perímetro que se tem registro foi a de 1984, como tratado acima.

A lei federal nº. 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, estabeleceu a habitação de interesse social como aquela que confere à população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, que deveria ser articulada pelas diversas instituições e órgãos das diferentes esferas que desempenham funções no setor da habitação.

A Agenda 21 de Arapiraca retratou a implementação, em 2002, do Programa Habitar Brasil/BID com ações de fortalecimento institucional para tratar de assentamentos subnormais e o atendimento prioritário às famílias de baixa renda. Tal fato culminou na elaboração da Política Municipal de Habitação de Interesse Social e do Dossiê urbano habitacional (Arapiraca, 2008).

Nesse sentido, a Agenda 21 tratou da habitação de interesse social como aquela que assegura moradia digna, isto é, “localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população”, e, por essa razão, a infraestrutura necessária à população deve estar contida nos projetos e empreendimentos habitacionais, integrando-os

às demais políticas públicas, especialmente às geradoras de trabalho e renda para essa população (Arapiraca, 2008).

Ademais, por determinação da lei municipal, a implantação de conjuntos habitacionais deveria observar a integração de atividades econômicas que programassem a geração de empregos para a população residente, por conta disso, em conjuntos habitacionais de mais de 300 unidades, tornou-se obrigatória a realização de relatório de impacto socioeconômico, assegurando a ampla discussão em audiência pública. Ocorre que, em pesquisa feita nos sites de notícias veiculadas desde 2005, tanto pela prefeitura de Arapiraca como pela imprensa local, não há registros de relatórios de impacto socioeconômico para implantação dos conjuntos residenciais nem dos conjuntos habitacionais de interesse social.

O município de Arapiraca autorizou a construção de 7 conjuntos habitacionais de interesse social, que, por definição legal, são aqueles destinados à construção de habitações para a população que vive em condições precárias ou que recebe renda familiar inferior a três salários mínimos. De todos esses conjuntos residenciais, apenas 3 (COHAB/AL, Residencial Arapiraca e Vale do Perucaba) foram implantados dentro do perímetro urbano vigente em lei à época de sua aprovação. Todos os demais foram aprovados, construídos e até mesmo entregues aos beneficiários mesmo estando localizados fora do perímetro urbano.

**Quadro 1** Conjuntos residenciais de interesse social de Arapiraca

Nome	Data da aprovação	Data de início da entrega	Número de casas	Bairro de localização
COHAB/AL	sem registro	sem registro	237	Jardim Tropical
Jardim das Paineiras	2002	2007	583	Senador Nilo Coelho
Residencial Arapiraca	2005	2008	283	Bom Sucesso
Brisa do Lago	2009	2011	1900	Olho D'Água dos Cazuzinhas
Nossa Senhora Aparecida	2012	2013	999	Massaranduba
Residencial Agreste	2013	2014	999	Comunidade Fazenda Velha
Vale do Perucaba	2012	2016	999	Olho D'Água dos Cazuzinhas

**Fonte:** Elaborado pela própria autora.

É importante repetir que o Plano Diretor exigiu a implantação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em áreas urbanas consolidadas e próximas do local de trabalho, aproveitando a infraestrutura existente e, assim, permitindo que a população usufruísse dos benefícios decorrentes da urbanização de forma equilibrada. Todavia, a realidade mostrou o contrário, já que a população beneficiária das casas nos conjuntos residenciais de interesse social, pela inadequada localização destes, tem dificuldades de acesso à infraestrutura urbana consolidada nas áreas devidamente urbanizadas da cidade, e, com isso, inviabiliza o Direito à cidade.

Depois da COHAB/AL, o primeiro conjunto habitacional de caráter eminentemente social foi o Residencial Jardim das Paineiras, aprovado em 2002 e com obras concluídas em

2007, quando foram entregues 583 casas para famílias residentes em condições socioambientais extremamente prejudiciais à saúde no centro de Arapiraca, precisamente na favela denominada Vale do Caborje. Os recursos para construção do loteamento foram disponibilizados pelo Programa Habitar Brasil – HBB, resultado da política habitacional desenvolvida no município com total apoio do Governo Federal.

A notícia foi veiculada no site da prefeitura de Arapiraca, em 2007, como um benefício para 583 famílias carentes que receberiam casas populares no conjunto residencial localizado no bairro Senador Nilo Coelho “na periferia da cidade”. As casas continham, segundo a notícia, dois quartos, sala, cozinha, banheiro e varanda, além de rede de abastecimento de água, eletrificação e esgotamento sanitário, bem como centro social e área verde.

Vale destacar que a referência à “periferia da cidade” na notícia veiculada pela própria Administração Pública municipal se dá sem qualquer constrangimento ou cautela, mas, ao contrário, com um discurso que apresenta, como tamanha obviedade, que essa população pobre e beneficiária de programa social seria deslocada para a periferia.

A figura 2 mostra as condições de moradia das famílias na favela do Caborje, no bairro Centro da cidade, onde havia esgoto a céu aberto e as construções das casas e barracos eram precárias, sem condições de higiene e segurança. Já a figura 3 evidencia o Conjunto Residencial Jardim das Paineiras, no bairro Nilo Coelho, “periferia da cidade”, para onde foram deslocadas as famílias da favela Caborje, com casas de alvenaria, ruas calçadas, postes de iluminação pública etc.

**Figura 2** - Favela do Caborje – Centro



**Fonte:** Arapiraca (2018).

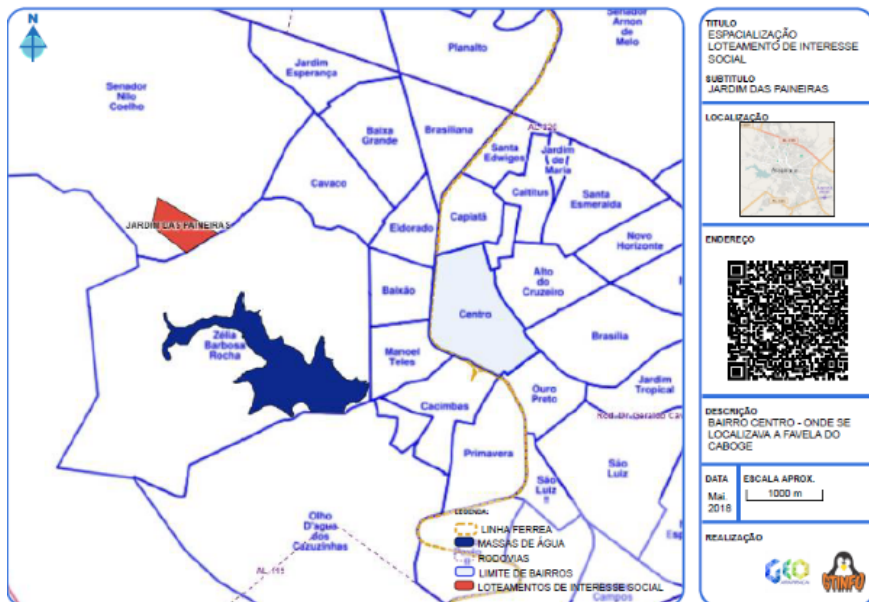
**Figura 3** - Conjunto Jardim das Paineiras



**Fonte:** Arapiraca (2018).

A figura 4, por sua vez, especifica a localização do bairro Centro da cidade, onde se localizava a favela do Caborje, e o bairro Nilo Coelho, onde foi instalado o Conjunto Jardim das Paineiras, demonstrando o afastamento da população dos equipamentos urbanos disponíveis já que o bairro Nilo Coelho era desprovido, à época da instalação do loteamento, da infraestrutura necessária ao acolhimento daquela população.

**Figura 4** - Bairro Centro de Arapiraca e a localização do Conjunto Jardim das Paineiras



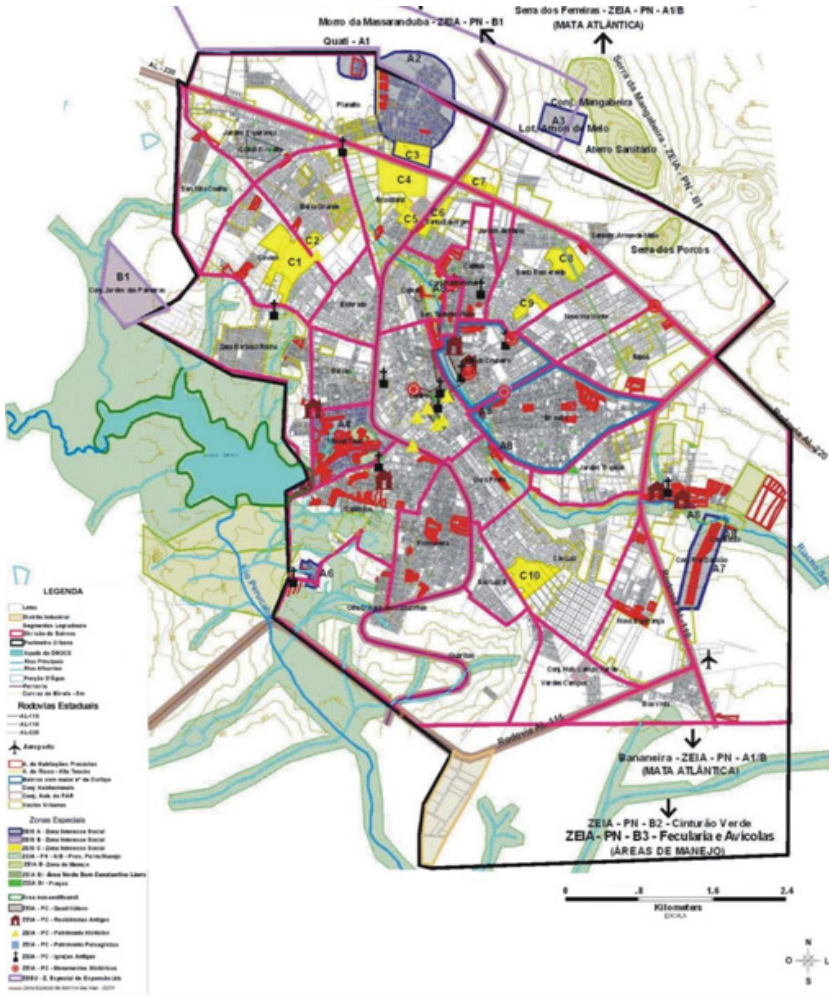
**Fonte:** Geo (2018).

É possível perceber o caráter “higienista” da ação municipal quando houve a implantação do mencionado conjunto habitacional, isso porque a prefeitura escolheu mal

a área onde construir 583 casas e deslocar o mesmo número de famílias para região da cidade que sequer possuía infraestrutura para atender à população. Considera-se uma má escolha porque o Poder Público deve atender aos interesses públicos, que, no caso, tratou-se de utilizar recursos públicos com a finalidade de urbanizar favelas, e não a construção de cartão postal, inclusive com um estádio sobre o riacho Piauí, deslocando as famílias para área distante do próprio perímetro urbano.

Além disso, mais uma vez a gestão municipal descumpriu a própria política habitacional, que preconiza que a implantação de conjuntos habitacionais deve promover uma distribuição espacial adequada da população, em parceria com atividades socioeconômicas capazes de garantir à população os seguintes benefícios: emprego, infraestrutura básica e acesso aos equipamentos urbanos e comunitários. É curioso observar que o perímetro urbano da época não englobava sequer a área correspondente ao conjunto residencial Jardim das Paineiras, considerada Zona Especial de Interesse Social – ZEIS B1, conforme mapa abaixo colacionado, extraído dos anexos do Plano Diretor de 2006.

**Figura 5 - ZEIS e Conjunto Jardim das Paineiras no Plano Diretor de 2006**

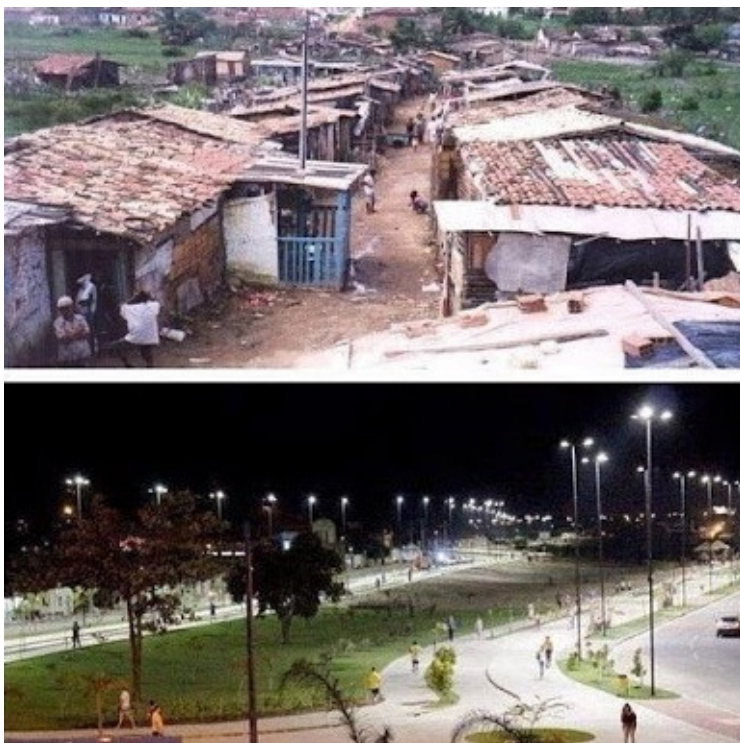


	<p><b>PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAPIRACA</b></p> <p><b>PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE ARAPIRACA</b></p> <p>ORGÃO COORDENADOR E EXECUTOR DO P.D.M.A.: SECLUR - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIOAMBIENTE</p>	<p>PROJEÇÃO: DATA: 04/11</p> <p><b>ZONAS ESPECIAIS</b></p> <p>INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES: Este plano foi elaborado com o auxílio da equipe técnica da Prefeitura Municipal de Arapiraca e da equipe técnica da Secretaria Municipal de Planejamento, Departamento de Geoprocessamento.</p> <p>PRODUÇÃO CARTOGRAFICA: SEPLAN - SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO - DEPARTAMENTO DE GEO - PROCESSAMENTO</p>
--	--	--

**Fonte:** Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Arapiraca/AL

Em notícia veiculada no site da própria prefeitura em 2012, afirmou-se que as antigas favelas do Caborje e Quiçassa teriam sido transformadas no mais belo cartão-postal da cidade, o Bosque das Arapiracas/AL (Arapiraca, 2012).

**Figura 6** - Comparativo entre a Favela do Caborje e o Bosque das Arapiracas



**Fonte:** Arapiraca (2018).

É notório que o deslocamento dos moradores que residiam em favela no Centro da cidade denota uma gestão urbana de higienização dos centros urbanos, tão própria das

primeiras formas de concepção de “reforma” urbana, há muito tempo ultrapassada pelos estudiosos do urbanismo.

Deve-se advertir que, conforme relatório do 11º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), disponível para consulta no site do Ministério do Planejamento, a revitalização do Bosque das Arapiracas foi resultado de um projeto de urbanização de assentamentos precários, cujas obras, ainda em execução no período da publicação do balanço consistiram no importe de mais de R\$ 14 milhões, entre 2007 e 2010 (Brasil, 2011).

Em outras palavras, o fundamento fático do projeto era a urbanização de assentamentos precários, que, por lei, deveria melhorar as condições de habitação e mobilidade da população ali residente, com obras de infraestrutura como construção de moradias, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública, e não deslocar a população para a periferia da cidade e longe da infraestrutura urbana e dos equipamentos coletivos dela.

O PAC-Assentamentos Precários consistiu na transferência obrigatória de recursos financeiros da União para os municípios para subsidiar a habitação de interesse social e permitir a urbanização de áreas socialmente fragilizadas, buscando a melhoria das condições de moradia.

O que se percebe, na prática, é que na cidade de Arapiraca os recursos obtidos pelo município para urbanizar os assentamentos precários foram investidos no embelezamento da cidade, por meio da produção de verdadeiros cartões postais, em detrimento da expulsão da população antes

residente nas áreas degradadas no bairro centro para a periferia da cidade.

O mais grave é que, com o deslocamento da população que residia nas favelas do Caborje e Quiçassa, no Centro de Arapiraca, para o Conjunto Jardim das Paineiras no bairro Nilo Coelho, a prefeitura não conseguiu estender os serviços públicos essenciais, gerando inúmeras dificuldades para essa população deslocada. É o que se depreende de notícias veiculadas na imprensa local, em 2018, atestando as condições dos moradores do loteamento, que amargam a falta de coleta regular de lixo, o saneamento precário, a falta de manutenção dos equipamentos públicos (Se7e segundos, 2018).

Também grave é a identificação de que essa população deslocada para a periferia da cidade acaba encontrando dificuldades para acessar o próprio Bosque das Arapiracas como um meio de lazer e convivência social, diante da distância do Conjunto Residencial e da necessidade de transporte público para chegar ao local. Em pesquisa realizada sobre o Bosque das Arapiracas e a avaliação pós-ocupação, foi verificado que 72% da população chega ao Bosque das Arapiracas de carro (Gomes Jr., 2016), população essa que difere daquela carente que reside no conjunto residencial em questão, que, em sua maioria, utiliza o transporte público para se locomover.

Outro conjunto residencial de interesse social é o denominado Brisa do Lago, localizado no bairro Olho D'Água dos Cazuzinhos, aprovado em 2009, contou com a entrega de 1900 casas para a população de baixa renda. O loteamento foi construído quase que integralmente fora do perímetro urbano vigente à época. A unidade básica de saúde - UBS, a escola de

tempo integral e a creche infantil foram entregues à população em 2012.

Próximo a esse, em 2012, foi construído o Vale do Perucaba, com mais 999 casas, entregues à população de baixa renda apenas em 2016, que, por outro lado, não recebeu a mesma infraestrutura e equipamentos públicos do anterior, pois a população ali instalada tem que se deslocar ao Brisa do Lago ou a outros bairros para acessar os serviços de saúde, educação e assistência social.

Outro agravante, nesse conjunto residencial Brisa do Lago, é que ele foi implantado em Zona especial de Preservação permanente ambiental e de manejo, descumprindo o estabelecimento das Zonas Especiais no Plano Diretor de 2006 (Brito; Romão, 2016). É importante frisar que o Plano Diretor erigiu essa área como Zona Especial de Patrimônio Ambiental – ZEIA para destiná-la à proteção e recuperação do patrimônio ambiental natural, na qual, nos termos do artigo 77 do Plano, qualquer intervenção deveria ser objeto de análise especial, o que não ocorreu no caso específico.

Dois outros conjuntos, o Nossa Senhora Aparecida e o Residencial Agreste, possuem distância de 8,3km e 10,4km do centro da cidade de Arapiraca, que ainda concentra a maioria dos serviços utilizados pela população em geral, funcionando como um “centro potencializador em termos de infraestrutura, comércio e serviços urbanos” (Brito; Romão, 2016).

No conjunto Nossa Senhora Aparecida, localizado no Bairro Massaranduba, houve a entrega de 999 casas em 2012. Mas, somente em 2015 houve a entrega de iluminação pública

às famílias, e, apenas em 2016, um ponto de saúde foi inaugurado, bem como passou a funcionar em um dos imóveis do próprio conjunto (Arapiraca, 2016).

O Residencial Agreste, aprovado em 2013 e localizado na Fazenda Velha (Zona rural até 2016) às margens da Rodovia AL 115, também contou com um loteamento de 999 casas construídas por meio do Programa Minha Casa Minha Vida e foi entregue às famílias em 2014. Também apresenta problemas de acesso da população a serviços básicos, já que não conta com unidade de saúde, nem qualquer instituição de ensino ou de assistência social, necessitando a população deslocar-se por longos percursos para usufruir desses serviços em outros bairros. Além disso, em 2015, a sessão da Câmara de Vereadores denunciou graves problemas relacionados à saneamento básico com esgotos e dejetos correndo a céu aberto no Residencial Agreste (Gonçalves, 2015). Em 2017, houve interdição da rodovia pelos moradores que se manifestavam pela falta de água no referido loteamento (Já é notícia, 2017).

A quase totalidade dos conjuntos residenciais de interesse social instalados na cidade de Arapiraca trazem a marca da segregação sócio-espacial. Essa segregação é residencial e se relaciona, segundo Corrêa (2007), com a divisão das classes sociais e da atuação de diferentes forças na cidade capitalista, que promovem a localização diferenciada no espaço urbano das classes sociais fragmentadas. Explicando o problema da habitação no contexto capitalista, o mesmo autor ensina que a habitação é uma mercadoria e, por isso mesmo, possui um valor de uso e valor de troca, sujeita aos mecanismos do mercado. Assim, a classe economicamente dominante tem papel

fundamental nessa dinâmica, pois controla o mercado de terras, a incorporação imobiliária e a construção, direcionando seletivamente a localização dos demais grupos sociais no espaço urbano (Corrêa, 2007).

No caso específico dos conjuntos habitacionais de interesse social, a segregação se dá por um processo muito mais perverso do que a mera atuação da classe dominante, é que o poder público, utilizando recursos públicos destinados a suprir o déficit habitacional para as famílias de baixa renda, por meio de programa social que foi insculpido e fundamentado na redução das desigualdades sociais como finalidade última de interesse público, empurra essas famílias para conjuntos residenciais na periferia da cidade e com parca ou nenhuma infraestrutura, atendendo aos interesses dessa mesma elite e gerando mais segregação social e espacial, realidade, aliás, corriqueira com a implementação dos programas sociais em várias cidades do país (Maricato, 2017).

Nas palavras de Brito e Romão (2016), que estudam a cidade de Arapiraca, apesar dos significativos recursos financeiros investidos nos programas habitacionais, a fragilidade institucional do Município de Arapiraca no controle da expansão urbana gera mais desigualdade e injustiça social, porquanto não representa um adensamento populacional correspondente, o que acaba por consolidar um desenho urbano com baixa qualidade de vida urbana (Brito; Romão, 2016).

Nessa perspectiva, os programas habitacionais de interesse social, no município de Arapiraca, repetindo o que se deu em outras cidades brasileiras, têm sido utilizados pela elite dominante das relações capitalistas dentro da cidade mé-

dia, e, o que é pior, em parceria com o poder público local na redefinição do uso e ocupação urbanos, em manifesto descumprimento da própria legislação que trata do território, e aprofundando as desigualdades sociais em prejuízo das famílias de baixa renda, beneficiárias dos conjuntos habitacionais.

## CONCLUSÕES

Este trabalho analisou as dinâmicas territoriais de Arapiraca no período de 2000 a 2018 quanto ao uso e a ocupação do solo, com especial foco na gestão desenvolvida pelo governo local nesse período. Questões como o aumento do perímetro urbano sem o adensamento populacional correspondente, a implantação de loteamentos de interesse social em áreas sem infraestrutura urbana e os vazios urbanos foram apresentadas para evidenciar as falhas na execução da Política Urbana proposta no Plano Diretor de 2006.

Verificou-se que o Plano Diretor de Arapiraca de 2006 foi editado em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU definida na Constituição Federal de 1988, especialmente no que diz respeito às diretrizes e aos instrumentos urbanísticos ali previstos. Ainda, a participação democrática existente naquele processo foi ampla, o que induz ao reconhecimento de que houve a compatibilidade com as diretrizes nacionais da Política Urbana emanada do texto constitucional.

Todavia, a forma como se deu o crescimento da cidade, impulsionado em sua maioria, pelos parcelamentos de solo autorizados pelo poder público, evidenciam a inefetividade da

Política Urbana definida em lei, e os fatos noticiados na pesquisa denunciam como a gestão urbana desempenhada pelo poder público tem destoado da PNDU na prática.

Desse modo, é perceptível que a contribuição da PNDU resta fragilizada no campo da concretização de suas diretrizes, porque não há instrumentos de coerção fortes o suficiente para conter os abusos da gestão do solo urbano, além disso os mecanismos de controle existentes não estão organizados eficazmente para influenciar no processo de urbanização, a exemplo da própria Sociedade Civil e do Ministério Público.

Esse fenômeno não é exclusivo de Arapiraca como cidade média do agreste alagoano, já foi retratado nacionalmente por diversos pesquisadores ao estudarem sua realidade local, denotando que a própria PNDU também tem sofrido com o problema da efetividade no contexto nacional. Contudo, o trabalho pretende contribuir para a análise crítica da política urbana desenvolvida em Arapiraca, buscando trazer aporte para mudança de paradigma em relação à gestão democrática do território.

## REFERÊNCIAS

ARAPIRACA. **Lei orgânica do município de Arapiraca, de 06 de abril de 1990.** Disponível em: [https://www.arapiraca.al.leg.br/wp-content/uploads/2020/01/LEI-ORGANICA-MUNICIPAL-\\_ATUALIZADA-EM-JULHO-2018.pdf](https://www.arapiraca.al.leg.br/wp-content/uploads/2020/01/LEI-ORGANICA-MUNICIPAL-_ATUALIZADA-EM-JULHO-2018.pdf). Acesso em: 10 fev. 2024.

ARAPIRACA. **Lei nº. 2.424, de 23 de janeiro de 2006.** Plano Diretor Municipal de Arapiraca, 2006. Disponível em: <https://>

[web.arapiraca.al.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/2424.pdf](http://web.arapiraca.al.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/2424.pdf). Acesso em: 10 fev. 2024.

ARAPIRACA. **Lei nº.2.770, de 19 de outubro de 2011**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano no Município de Arapiraca, Amplia o Perímetro Urbano e dá outras providências. Prefeitura de Arapiraca: Arapiraca, 2011. Disponível em: <https://web.arapiraca.al.gov.br/wpcontent/uploads/2019/02/LEI27702011PARCELAMENTODESOLOURBANONOMUNICIPIODEARAPICAAMPLIAOPERIMETROURBANO.pdf> . Acesso em: 10 fev. 2024.

ARAPIRACA. **A cidade do futuro**: agenda 21 Arapiraca. Maceió: IDEARIO, 2008.

ARAPIRACA. **Bosque das Arapiracas**: uma nova paisagem na antiga favela. 2012. Disponível em: <http://web.arapiraca.al.gov.br/2012/10/bosque-das-arapiracas-umanova-paisagem-na-antiga-favela/> . Acesso em: 10 fev. 2024.

ARAPIRACA. **Lei 3.238, de 30 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a delimitação dos perímetros das ilhas urbanas isoladas que menciona, definindo-as e adota providências correlatas. Disponível em: <https://web.arapiraca.al.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/3238.pdf> . Acesso em: 10 dez. 2023.

BARBOSA, R. V; SANTOS, J. C. dos; SANTOS, J. C. dos. Análise têmporo-espacial do parcelamento de solo em Arapiraca utilizando Sistemas de Informação Geográfica – SIG. In: **Geoalagoas/Simpósio sobre as Geotecnologias e Geoinformação no Estado de Alagoas**, 3, 2015. Anais eletrônicos. Maceió: Seplag, 2015. p. 66-73. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/d2055bec-f83f-49e1-a6d8-4d05db204f64/resource/a2aa1016-33da-4e3a-b3bc-85804ddb58e7/download/anais.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRANCO, M. L. C. Algumas considerações sobre a identificação de cidades médias. In: SPÓSITO, M. E. B. (org.). 1ª Ed. **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão popular, p. 89-112, 2007.

BRITO, P.P; ROMÃO, S.R.L. Planejamento urbano e desterritorialização: uma análise da segregação espacial causada pelo programa minha casa minha vida na cidade de Arapiraca – Alagoas. **Pluris**. 7º Congresso Luso Brasileiro para o planejamento urbano, regional, integrado e sustentável, 2016. Disponível em: <https://fau.ufal.br/evento/pluris2016/files/Tema%204%20-%20Planejamento%20Regional%20e%20Urbano/Paper1494.pdf> . Acesso em: 10 dez.2023.

BRASIL. **Portaria nº 511, de 07 de dezembro de 2009**. Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/Portaria\\_511\\_PROEXT.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/Portaria_511_PROEXT.pdf). Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. PAC2: a gente faz um Brasil de oportunidades: balanço: 4 anos: 11º balanço: 2011 a 2014. 2011 **Portal do PAC**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/366> . Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) . Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre a política de proteção à pessoa com deficiência. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: <https://www>.



planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm .  
Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm) . Acesso em: 14 fev. 2023.

CORRÊA, R. L. Construindo o conceito de cidade média. In: Maria da Encarnação Spósito. (Org.). **Cidades Médias** - Espaços em Transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/277956159\\_Cidades\\_medias\\_espacos\\_em\\_transicao](https://www.researchgate.net/publication/277956159_Cidades_medias_espacos_em_transicao). Acesso em: 14 fev. 2024.

DAMASCENO, A. T., et al. Análise espacial do desenho urbano contemporâneo: o processo de evolução da ocupação urbana a partir da expansão dos empreendimentos privados em Arapiraca/AL, Brasil. **Pluris**. 7º Congresso Luso Brasileiro para o planejamento urbano, regional, integrado e sustentável. Maceió: UFAL, 2016. Disponível em: <http://www.fau.ufal.br/evento/pluris2016/files/Tema%20%20-%20Planejamento%20Regional%20e%20Urbano/Paper1494.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2024.

GONÇALVES, R. Residencial Agreste em Arapiraca enfrenta graves problemas. **Cada Minuto**. 2015. Disponível em: <http://robertogonsalves.com.br/2015/06/residencial-agreste-em-arapiraca/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

GUEDES, Z. **Arapiraca através do Tempo**. Maceió: Mastergraph, 1999.

GOMES JR., J.de S. **Produção e uso do espaço público em Arapiraca, Alagoas:**

uma avaliação pós-ocupação do Parque Municipal Ceci Cunha e do Bosque das Arapiracas. 121f. Maceió. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió - Al, 2016. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/1432> . Acesso em: 10 dez. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Cidades**. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/arapiraca/panorama>>. Acesso em: 10 dez 2023.

NARDI, J. B. **Acabou-se o fumo**: formação sócio-econômica e espacial em Arapiraca. Maceió: Q Grafica, 2010.

MARICATO, E. **O impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

MORADORES DO RESIDENCIAL AGRESTE FECHAM RODOVIA EM PROTESTO CONTRA FALTA D'ÁGUA. **Já é notícia**. 2017. Disponível em: <https://www.jaenoticia.com.br/noticias/2017/06/26/42132-moradores-do-residencial-agreste-fecham-rodovia-em-protesto-contrafalta-dagua> . Acesso em: 10 dez. 2023.

ROMÃO, S. R. L.; MATIAS IRMÃO, José; LIRA, Rosa M. Ângelo de Oliveira. **A cidade do futuro**: agenda 21 Arapiraca. Maceió: Ideário, 2008.

SANTOS, J. C. dos S. **Análise da aplicação do modelo de domínio de conhecimento em administração territorial (LADM) ao cadastro territorial urbano brasileiro** – estudo de caso para o município de Arapiraca-AL. 138 f. Recife/PE, 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação), Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco-PE. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/riufpe/1432>



JOSÉ INALDO VALÕES | MARYNY DYELLEN BARBOSA ALVES | TIAGO SOARES VICENTE  
(ORGANIZADORES)

torio.ufpe.br/bitstream/123456789/10228/1/Vers%c3%a3o%20Final%20Juciela.pdf . Acesso em: 8 fev. 2024.

“SOMOS UMA COMUNIDADE ESQUECIDA PELO PODER PÚBLICO DE ARAPIRACA”, diz líder comunitário. Moradores reclamam do descaso da prefeitura. **Se7e segundos**. 2018. Disponível em: <https://www.7segundos.com.br/arapiraca/noticias/2018/02/06/88440-video-somos-uma-comunidade-esquecida-pelo-poder-publico-de-arapiraca-diz-lider-comunitario> . Acesso em: 10 dez. 2023.

# RESISTÊNCIA POLÍTICO-JURÍDICA DOS PESCADORES DA PERUCABA EM ARAPIRACA-AL: UMA ANÁLISE A PARTIR DE PROCESSOS JUDICIAIS

José Inaldo Valões<sup>33</sup>

## INTRODUÇÃO

O conflito entre os pescadores tradicionais da região do açude do DNOCS e o capital imobiliário, associado ao poder público municipal de Arapiraca, emergiu após a consolidação do processo de reordenamento do centro da cidade, ocorrido entre as décadas de 1990 - 2010, combinado com a formação de uma nova elite distanciada da ruralidade, interessada em apresentar-se como *moderna*.

Para resolver o conflito citado, o município entrou em 2014 com uma ação judicial contra os pescadores, com o objetivo de os expulsar da região conhecida como *Açude do DNOCS* ou *Açude do Governo*, mas denominado pela prefeitura,

---

33 Advogado, doutorando em Direito (ITE), mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande-PB (2018), professor do Curso de Direito da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL) e pesquisador no Núcleo de Pesquisa, Extensão e Assessoria Jurídica Popular (NEAJUP-UNEAL). Possui graduação em Geografia pela Universidade Estadual de Alagoas (2009), em Direito pela UNEAL (2013) e em Ciências Sociais pela Unisul (2020), especialista em Direito, Política e Sociedade (2014), em Direito Processual Civil (2016) e em Segurança Pública, Atividade de Investigação e Inteligência (2022).

desde os anos de 2000, como *Lago da Perucaba*, uma região marginalizada anteriormente, que tem sido alvo de ações de *melhoramento* executadas pelo poder municipal para nela favorecer a construção de condomínios de luxo.

A ação judicial iniciada pela prefeitura omitiu a existência e o interesse dos condomínios na ação, mas, como veremos, um panfleto de propaganda e outras ações do *marketing* imobiliário revelaram que há planos de construção de um hotel exatamente na região tradicionalmente ocupada pelos pescadores.

Esse fato foi levado aos autos do processo pela intervenção da Procuradoria Geral da República e Advocacia Geral da União (ambas agindo por intermédio do DNOCS). Assim, enquanto o ente federativo municipal aparentemente defende interesses do capital imobiliário, a autarquia federal que construiu o açude (DNOCS) foi mobilizada pelos pescadores no intuito de auxiliá-los no processo.

Nosso interesse é apresentar como esse conflito se delineou, a partir da análise dos modos pelos quais as ações dos pescadores e de agentes do capital imobiliário se constituem na esfera pública, bem como as contradições da atuação do Estado no conflito entre eles.

É importante destacar que a complexidade de relações de classe também se institucionaliza no sistema de aparelhos de Estado, fazendo com que ele possa escutar diferentes orientações e constelações de interesses. Por esse motivo, na visão de Hirsch, “(...) *há conflitos permanentes entre as distintas partes da aparelhagem estatal. O Estado aparece não como homogêneo, mas como heterogêneo*” (Hirsch, 2010, p.67).

O caso dos pescadores da Perucaba aqui estudado não é um fato isolado. Ele se situa no contexto geral da atuação do Estado em benefício da acumulação da burguesia local. Tal fato não ocorre de maneira explícita ou de maneira simples e direta:

O Estado na sociedade capitalista não é nem o instrumento criado conscientemente pela classe dominante, nem a corporificação de uma “vontade popular” democrática, tampouco é um sujeito ativo autônomo. Ele é bem mais uma relação social entre indivíduos, grupos e classes, a “condensação material de uma relação social de força” (Hirsch, 2010, p. 37).

No interior do aparelho estatal, há contradições, visto que, de alguma forma todas as classes estão representadas no Estado, ainda que de formas diversas e com espaços e diferentes quantidades de poder. Segundo Hirsch (2010), as classes sociais estão presentes nos aparelhos estatais de maneiras muito diferentes. Em relação às classes dominantes, *“condicionados pela origem social e proximidade, bem como pela necessidade de assegurar o processo socioeconômico de reprodução, formam-se no interior do aparelho estatal pontos de apoio de setores das classes”* (Hirsch, 2010, p.57). Dessa forma, no interior do Estado, há um loteamento do controle dos aparelhos estatais segundo uma distribuição que em última instância contribui com as classes dominantes, mas não é composto apenas dela.

Lenin, em “O Estado e a Revolução” (2007) aponta como as classes dominantes recrutam e subordinam membros das

diversas classes para comporem os cargos estatais, distanciando-se das demandas populares:

É precisamente a pequena burguesia que se deixa atrair pela grande burguesia e subordinar-se a ela, graças a esse aparelho que dá as camadas superiores do campesinato, dos pequenos artesãos, dos comerciantes etc. empregos relativamente cômodos, tranquilos e honoríficos, cujos titulares se elevam acima do povo (Lenin, 2007, p. 48).

Já no caso das classes dominadas, de acordo com Hirsch (2010), Elas aparecem – diferenciadas segundo a posição social e os problemas envolvidos -, como cliente, como no caso da qualificação e regulamentação da oferta de força de trabalho, ou como objetos de medidas de atendimento social (Hirsch, 2010, p.57).

Assim, existem, ainda segundo Hirsch, *“aparelhos de Estado nos quais, em certo grau e de maneira subordinada, podem materializar-se os interesses das classes dominadas, como por exemplo, os Ministérios da Assistência Social ou da Família, ou do Trabalho”* (Hirsch, 2010, p.57).

Essas relações de classes complexas, que se institucionalizam no sistema de aparelhos de Estado, fazem com que ele possa refletir diferentes orientações e constelações de interesse. Por esse motivo, há conflitos permanentes entre as distintas partes da aparelhagem estatal, entendido não como um todo homogêneo, mas como um todo heterogêneo (Hirsch, 2010, p.67).

Como ocorre na sociedade civil, os diversos interesses particulares estão presentes no Estado. No caso aqui focalizado, percebeu-se ao longo da pesquisa que os pescadores da Perucaba exploraram essas contradições em busca de um ganho tático para a sua luta. Como demonstraremos adiante, souberam articular os setores de poder divididos no interior do imbricado loteamento dos órgãos do Estado a partir das funções burocráticas de cada órgão envolvido no processo, bem como instituições e parcelas da sociedade civil.

Nos próximos tópicos, trataremos especificamente da análise desses processos, tanto o judicial como os desdobramentos das ações extrajudiciais mobilizadas pelos pescadores. Além de tomar como objeto os autos processuais, analisamos as entrevistas com representantes dos Pescadores (Gilberto Félix Ferreira e Eribelto Tavares), com Representante do DNOCS (Josineide Sombra), e o depoimento do secretário de meio ambiente da época (Ivens Leão), colhido por outro pesquisador<sup>34</sup>.

## **1 O PROCESSO 0000992-62.2014.8.02.0058 DE AUTORIA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAPIRACA – AL CONTRA OS PESCADORES**

O processo em questão trata-se de uma Reintegração de Posse<sup>35</sup> que tem o município de Arapiraca – a partir da sua Procuradoria Geral – como autor e nomeia como réus os pes-

34 SANTOS, Amanda Cristina. **O Urbanismo Democrático: Direito a Habitação para a Comunidade Pesqueira do Lago da Perucaba, Arapiraca-AL.** Arapiraca: UFAL, 2018 (Trabalho de Conclusão de Curso)

35 Ação na qual o legítimo possuidor de um imóvel tenta recuperar a posse perdida em razão de violência ou clandestinidade.

cadores Moacir Fernandes da Silva, Carlos Roberto Ferreira, Gilberto Felix Ferreira, Mario José Santos da Silva, Cicero Barboza da Silva, Crisberto Tavares, Edson Costa de Alcântara, Edivanio Tavares, José Cícero de Alcântara, José Vicente Filho, Senival Elias da Silva, José Francisco Ferreira, Juvenal Amaro da Silva e Edvaldo Faustino da Silva. No decorrer da ação, o DNOCS peticionou no processo com o intuito de ingressar na demanda como litisconsorte passivo<sup>36</sup>.

O processo foi iniciado no dia 14 de fevereiro de 2014, protocolado no setor de distribuição do Fórum da Justiça Estadual e distribuído para a 4ª Vara da fazenda Pública da Comarca de Arapiraca-AL e até o seu encaminhamento para a Justiça Federal, ocorrido em 24 de julho de 2018, contava com 562 páginas.

No tópico abaixo, apresentaremos o rol de documentos extraídos do referido processo, expostos em ordem cronológica, de forma a expressar o desenrolar do próprio processo. Todos os principais documentos foram inseridos nessa seleção, ficando de fora da análise apenas as procurações que nomeiam os advogados, os recibos de pagamentos de custas e os chamados “despachos de mero expediente”, ou seja, eventos processuais sem caráter argumentativo ou decisório e que, em geral, possuem função de dar cumprimento administrativo ao andamento do processo, como o encaminhamento para citação das partes.

No referido tópico, apresentaremos uma breve descrição sobre o conteúdo dos documentos selecionados, bem

---

<sup>36</sup> Instituto jurídico que consiste na pluralidade de sujeitos em um dos polos da demanda, no caso, na parte ré, junto com os pescadores.

como as páginas que se encontram nos autos do processo. Mas em tópicos posteriores, faremos uma análise mais aprofundada sobre os interesses e argumentos constantes em cada documento referenciando-os com as teorias adotadas nos capítulos anteriores.

### 1.1. Composição do processo

A seleção dos documentos constantes no processo e que estarão em análise é composta pelos seguintes itens:

**Documento 1** - Petição inicial (datada de 13 de janeiro de 2014) de Reintegração de Posse com pedido liminar *inaudita altera pars*<sup>37</sup> (p. 1-9), composta pelos seguintes anexos:

a) Memorando 46\2014 (p. 10), assinado pela Procuradora Geral do município encaminhando as providências jurídicas necessárias ao cumprimento das medidas reivindicadas no ofício 001-B\2014 da Secretaria Municipal de Obras e Viação (SEMOV).

b) Ofício 001-B\2014 da Secretaria Municipal de Obras e Viação (SEMOV) (p. 11, de 06 de Janeiro de 2014, assinado pelo Secretário da pasta, que aponta a existência da vila dos pescadores como “obstáculo” para a concretização de “condições favoráveis ao anseio social”, ao tempo em que pede providências jurídicas urgentes, sob o pretexto do risco de perda de recursos destinados ao município. Alega ter existido proposta amigável para saída voluntária dos pescadores.

---

37 Expressão latina que quer dizer “Sem ouvir a outra parte”.

c) Relatório Fotográfico da Vila dos Pescadores (p.12-16), que na verdade é apenas uma disposição de 8 fotos, sem legenda ou texto explicativo, das habitações dos pescadores às margens do Lago.

**Documento 2** - Decisão interlocutória (18 de março de 2014) do juiz Geovani Jatubá da 4ª vara da fazenda pública da comarca de Arapiraca (p.19), que indefere a liminar (que pedia a desocupação imediata dos pescadores) preterida pela prefeitura.

**Documento 3** - Agravo de Instrumento (de nº 0801281-39.2014.8.02.0000 protocolado em 30 de abril de 2014) para o Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas (p.33-51), protocolado pela Prefeitura de Arapiraca no intuito de reformar a decisão do magistrado de primeira instância e conseguir a liminar.

**Documento 4** - Decisão monocrática do Agravo de Instrumento (p. 256-262) proferida pelo relator no âmbito da 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Alagoas, Desembargador Fábio José Bittencourt Araújo, no dia 6 de maio de 2014, confirmando a decisão do juiz de primeira instância, por considerar a impossibilidade de concessão da liminar para despejar os pescadores do Lago argumentando que essa medida teria caráter “irreversível ou de difícil reversão”, tendo em vista tratar-se de espaço habitado há mais de 10 anos. Determina a intimação dos pescadores para se posicionarem sobre os termos do Agravo.

**Documento 5** - Certidão da secretaria da 1ª Câmara Cível (que julga o Agravo de Instrumento), emitida em 16 de maio de 2014 (p. 60), que certifica a não citação dos Pescado-

res sob a alegação destes não possuírem advogado constituído nos Autos e não “visualizarem” o endereço dos Pescadores. Na ocasião, encaminham os autos de volta ao Des. Fábio José Bittencourt Araújo.

**Documento 6** - Despacho (p. 61), do dia 21 de maio, do Des. Fábio José Bittencourt Araújo pedindo a inclusão do Agravo de Instrumento na Pauta de Julgamento do dia 28 de maio de 2014.

**Documento 7** – Relatório do Desembargador Fábio José Bittencourt Araújo, opinando pela reforma da decisão do juiz *a quo* e Acórdão unânime, proferido em 28 de maio de 2014, dando provimento à concessão da liminar em reintegração de posse para desocupação dos pescadores do Lago da Perucaba, sob pena de multa diária de R\$ 500,00 e autorizando o uso de força pública (p. 252-258).

**Documento 8** - Expedição dos Mandados para Citação dos Pescadores (p. 82). Apesar dos mandados de citação terem sido emitidos na data de 08 de julho de 2014, ou seja, em data posterior ao acórdão do tribunal relativo ao Agravo de Instrumento, a citação é somente em relação ao processo principal que estava em curso na primeira instância.

**Documento 9** – Requerimento (p. 128-131) encaminhado pela Prefeitura de Arapiraca em 23 de julho de 2014 ao juízo da 4ª Vara, solicitando o imediato cumprimento do acórdão que concedeu a liminar para desocupação dos pescadores do Lago da Perucaba, ou seja, antes mesmo dos Pescadores serem citados para responderem ao processo.

**Documento 10** – Petição (p. 141-143) protocolada pela Advocacia Geral da União em 11 de agosto de 2014, em nome do DNOCS, solicitando a inclusão desse órgão no processo judicial na condição de litisconsórcio passivo, ou seja, para ocupar a mesma posição a qual ocupam os pescadores da Perucaba, sob o argumento de que são os ‘reais proprietários’ da área do açude e que havia tratativas entre o DNOCS e o município no intuito de urbanizar a área incluindo a colônia de pescadores. Apresenta também em anexo a esta petição os seguintes itens:

a) Memorando número 45 (p. 144-148), de 24 de julho de 2014, que aponta como ilegítima a pretensão municipal, bem como indica que tomaram conhecimento do processo via ação dos próprios pescadores que os procuraram com as intimações recebidas;

b) Memoriais Descritivos (p. 184-215) sobre Projetos realizados pelo DNOCS, desde a década de 1960 até a atualidade, para recuperação, conservação e fiscalização do Açude de Arapiraca, bem como o estímulo e o controle dos diversos usos das suas águas (irrigação, dessedentação e pesca) como forma de comprovar a permanente ação do órgão nessa localidade;

c) Relação dos antigos proprietários de terras na bacia hidrográfica do açude (p. 224-225);

d) Documentos para a submissão à aprovação e liberação de recursos para as obras de construção do açude em 1962 (p.248-252).

**Documento 11** – Ofício nº 1303-197\2014 de 14 de outubro de 2014 da 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de

Alagoas (TJ-AL) dando ciência ao juízo da 4ª vara da decisão monocrática do Agravo de Instrumento (Documento 4).

**Documento 12** – Decisão do juiz da 4ª vara concedendo o litisconsórcio passivo no processo para o DNOCS (15 de outubro de 2014).

**Documento 13** – Contestação apresentada pelo DNOCS em 15 de dezembro de 2014 alegando a incompetência do juízo do Tribunal de Justiça de Alagoas para julgar o caso, tendo em vista que com a regular inclusão no processo, na condição de litisconsorte, de ente jurídico federal (o próprio DNOCS), tal ação seria de competência da Justiça Federal, além de que, apresenta pedido de concessão de Proteção Possessória<sup>38</sup> para o DNOCS e os pescadores (p. 268-274).

**Documento 14** – Ofício da 1ª Câmara Cível do TJ-AL n.º 78-197\2015, de 20 de janeiro de 2015, determinando o cumprimento do Acórdão (Documento 7) que concede liminar para a imediata desocupação dos pescadores, bem como a aplicação da multa. (p. 288-295).

**Documento 15** - Decisão Interlocutória (p.297), de 03 de março de 2015, do Magistrado da 1ª Instância determinando a desocupação do terreno no prazo de 30 dias e autorizando o uso de força policial.

**Documento 16** – Réplica a Contestação (p. 298-311), protocolada pelo município de Arapiraca, em 04 de março de 2015, em resposta ao Documento 13 dessa seleção de docu-

---

<sup>38</sup> Instituto jurídico que ao ser concedido reconhece a posse dos ocupantes do bem imóvel, ainda que não altere a titularidade. (conforme Recurso Especial nº 1296964/DF disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201296964> e acessado em: 24 de julho de 2018).

mentos. Nesse documento, o município questiona a legitimidade do DNOCS figurar como polo passivo da demanda tendo em vista o referido órgão federal não apresentar título de propriedade e, argumenta que, mesmo que o órgão apresentasse título de propriedade, este não seria o mérito do processo, mas a questão da posse do terreno. Assim, alega ser o “verdadeiro possuidor do imóvel” e argumenta agir segundo o interesse público em controvérsia aos pescadores que estariam seguindo os seus interesses particulares, ao tempo em que questiona a legalidade da pesca no lago e nega qualquer direito à indenização no caso de despejo. A este documento o município anexa:

a) Ofício PGM nº 1.899\2013 – da Procuradoria Geral do Município de Arapiraca, encaminhado ao DNOCS em 23 de outubro de 2013, solicitando reunião com representantes do órgão federal para tratar de questões referentes ao tratamento que deve ser dado à questão dos pescadores. Ao final do documento é feita a solicitação de documentações que comprovem o título de propriedade da área. (p.312).

b) O Plano Diretor do Município de Arapiraca – Lei Municipal 2424\06 (p. 314-353).

c) Parecer Técnico da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Saneamento de Arapiraca (SEMASA) emitido no dia 03 de março de 2015 (mesmo dia da elaboração da petição inicial), no qual analisa uma única amostra obtida no ano de 2013 e conclui que as águas do Lago seriam impróprias para pesca, ainda que, de forma contraditória, apontem a necessidade de, para se obter um resultado conclusivo sobre a negatividade de qualidade da água, colher pelo menos seis amostras durante

o período de um ano e obter 80% de resultados desconformes com as especificações técnicas (p.403-413).

**Documento 17** – Mandado de Intimação para Desocupação do Lago da Perucaba, expedido em 10 de março pela 4ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Arapiraca. Determinando a saída voluntária do local em 30 dias sob pena de despejo forçado com uso de força policial (p.416).

**Documento 18** – Requerimento de Constituição de Advogado, realizado pelos pescadores em 23 de abril de 2015 (p.435).

**Documento 19** – Requerimento (p.470-477) feito em 21 de maio de 2015 pelo DNOCS, que solicita a juntada de Relatório Técnico-Fotográfico e providências cabíveis em relação ao constatado no referido relatório. Reitera os pedidos da Contestação (Documento 13) e apresenta em anexo:

a) Relatório Fotográfico e de Exposição de fatos, elaborado a partir de inspeção *in loco* do Açude do DNOCS e que aponta uma série de intervenções feitas pela prefeitura no local e que resultaram em danos às estruturas do açude e algumas delas poderiam ser tipificadas como crime ambiental. Segundo esse relatório, as obras feitas no açude estariam sendo realizadas com intuito de facilitar a construção de loteamentos, inclusive em terras públicas (p. 478-488).

b) Folder do Empreendimento “Urbis Perucaba” no qual anuncia a venda de terrenos no futuro condomínio “Perucaba: Bairro Planejado” e aponta a construção futura de um hotel exatamente na área onde está localizada a Vila dos Pescadores (p. 489-492).

c) Notícias de Jornais locais registrando as repercussões sociais sobre a questão (p. 493-495).

**Documento 20** – Requerimento (p.505) feito 5 de junho de 2015 pelo DNOCS, que solicita a juntada de Novo Relatório Técnico-Fotográfico reiterando as conclusões técnicas do relatório anterior e solicitando do juízo a determinação imediata de paralização das obras no entorno do Lago, sob a justificativa de que são feitas de maneira desautorizada e inadequada, pondo em risco patrimônio material, cultural e a incolumidade das pessoas. Em anexo:

a) Relatório Técnico-Fotográfico, apresentando dados técnicos sobre as alterações nas estruturas do açude e consequências ambientais. Indica as soluções necessárias para restaurar e preservar o açude (p.507-514).

**Documento 21** – Mandado de intimação, produzido no dia 05 de novembro de 2015 de iniciativa do magistrado da 4ª Vara da Fazenda Pública do estado de Alagoas, convocando as partes para uma audiência de conciliação marcada para o dia 15 de dezembro de 2015 (p. 520).

**Documento 22** – Novo Requerimento (p. 532) protocolado em 2 de Dezembro de 2015) da Advocacia Geral da União, em nome do DNOCS, solicitando a remessa dos autos para a Justiça Federal em razão do interesse jurídico de órgão federal, o que manifesta ser incompetente a Justiça Estadual para julgar a questão. Ao tempo, requer o pedido de carga do pro-

cesso<sup>39</sup> sob os cuidados da chefe do setor técnico do DNOCS, senhora Josinete Pereira dos Santos.

**Documento 23** – Termo de Assentada (p. 550), relativo à audiência de tentativa de conciliação proposta pelo magistrado da 4ª Vara da comarca de Arapiraca e ocorrida em 15 de Dezembro de 2015.

**Documento 24** – Despacho (p 557) do magistrado da 4ª Vara da comarca de Arapiraca, proferido em 21 de junho de 2017, declinando a competência da demanda para a Justiça Federal.

**Documento 25** – Recibo da entrega dos autos à Justiça Federal. 25 de julho de 2018.

## **2 MOVIMENTOS INICIAIS NO JOGO PROCESSUAL – A PETIÇÃO INICIAL DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA**

Na petição inicial (Documento 1), o município de Arapiraca resume o seu ponto de vista em relação aos fatos a partir da seguinte linha de argumentação: Alegação 1 - Declara ser proprietária dos bens às margens do Lago da Perucaba e que está impossibilitado de *“efetivar melhorias e obras de interesse público no local por conta dos demandados que se recusam a sair da localidade”* (p. 2); Alegação 2 - Afirma já ter feito desapropriações de todos os imóveis regulares no entorno do Lago; Alegação 3 - Argumenta que *“as estruturas mantidas*

---

39 Procedimento formal para autorização para retirada temporária dos autos do processo do juízo onde está depositado para ser analisado pelo interessado. Tal prática tem se tornado cada vez mais incipiente, tendo em vista o advento do processo eletrônico.

*pelos pescadores não se prestam à moradia e impedem o passeio dos cidadãos nos arredores do Lago” (p.2) e, dessa forma, os interesses individuais dos réus, “injustificadamente”, se sobressaem a interesse público representado pela Prefeitura; Alegação 4 – Acusa que o local onde habitam os pescadores é “um ambiente de insegurança jurídica, pois pode permitir que usuários de drogas se utilizem do local para outros fins” (p.2). Alegação 5 – Por fim, afirma ter buscado um acordo extrajudicial com os pescadores e que estes teriam recusado.*

Em que pesem as alegações postas na petição, não há nos autos comprovações para embasar tais afirmativas. Como descrito no tópico anterior, a petição possui 3 anexos e, em tese, deveriam constar o conjunto de comprovações para as alegações apresentadas. No entanto, não há entre os anexos nenhum documento que prove a propriedade da área por parte da prefeitura ou ainda a ocorrência de desapropriações legais como posto nas Alegações 1 e 2.

Já em relação à Alegação 3, no tocante às estruturas construídas pelos pescadores, é perceptível que entre as fotos que compõem o relatório fotográfico relacionado, anexado ao Documento 1, há algumas que mostram as habitações dos pescadores locais, como pode ser visto abaixo:

**Figura 1:** Fotografia da Habitação dos Pescadores do Lago da Perucaba



**Fonte:** (Relatório Fotográfico, PMA, 2014).

Sendo assim, dá para afirmar que, apesar de precárias, tais estruturas são moradias, dessa forma, não procede a argumentação do não uso para habitação.

Já no tocante à acusação de que os pescadores, agindo segundo seus interesses privados, estariam em confronto com o interesse público, ou seja, que uma minoria estaria a atrapalhar a maioria, podemos destacar que, assim como Marx nos *“Os Despossuídos”* se incomodava com a promiscuidade entre o público e o privado no seio do Estado, que acolhe o interesse privado sob o cobertor do interesse público, tal fato também foi percebido pelos pescadores que viam a prefeitura agir em nome dos interesses econômicos. Marx afirmou que a Dieta Renana e o prefeito da localidade atuavam em benefício dos

proprietários de terras, sendo auxiliares no processo de acumulação derivado da espoliação de direitos consuetudinários dos povos. O questionamento feito por Marx à época parece servir bem ao caso estudado em Arapiraca:

O prefeito porventura não perde exatamente os meios e a dignidade do seu cargo quando é transformado de dirigente da comunidade em executor a serviço de membros isolados da comunidade, quando é transformado de prefeito em feitor? (Marx, 2017, p. 106).

Quanto à afirmação de que o local poderia ser usado para consumo de drogas e afins (Alegação 4), não há qualquer menção nos autos a registros de órgão de segurança ou saúde pública ou qualquer fonte que ao menos apresente indício que confirme a referida alegação.

Por fim, em relação à afirmativa de que a Prefeitura propôs acordo amigável (Alegação 5), mas obteve resposta negativa dos pescadores, não foi apresentado nenhum documento com os termos do suposto acordo ou ainda como teria sido a recusa dos pescadores. Entre os pescadores, há a negação da ocorrência de qualquer proposta de acordo vinda da prefeitura. No entanto, o presidente da associação dos Pescadores, sr. Gilberto Félix, afirma (em entrevista concedida para esta pesquisa) que foi procurado pelo dono do condomínio Jd Perucaba (José Levino), ele afirmou que estava adquirindo a localidade e pretendia oferecer outro terreno para que os pescadores se alojassem.

No tocante aos pedidos (parte final da petição), a prefeitura pede o deferimento da liminar concedendo a reinte-

gração de posse com o conseqüente despejo sem qualquer indenização aos pescadores, além de condená-los a pagar as custas do processo, honorários advocatícios e demais cominações legais (p.9).

Em resposta à Petição Inicial, o magistrado da 4ª Vara profere decisão interlocutória<sup>40</sup>. O deferimento da liminar impôs a presença de dois elementos: *fumus boni juris* e *periculum in mora*. O primeiro diz respeito ao conjunto probatório coligido aos autos o qual deve guardar sintonia com a legislação, o que não ocorre nos presentes autos: primeiro, porque não restou configurado que o autor tivesse a posse do imóvel para então pugnar pela reintegração; segundo, o documento juntado pelo próprio autor confessa que os réus estão há mais de 10 anos, fato que induz que se trata de ação de força velha cuja peculiaridade é a impossibilidade de deferimento de liminar por força de impeditivo legal. No mesmo ato, encaminha mandado de citação para os réus.

### **3 AGRAVO DE INSTRUMENTO – O TRÂMITE JURÍDICO NA SEGUNDA INSTÂNCIA (NA MARGEM DO PERUCABA E À MARGEM DO PROCESSO JUDICIAL)**

Inconformado com a decisão do magistrado de primeira instância, o município de Arapiraca entrou com um recurso chamado Agravo de Instrumento<sup>41</sup> (Documento 3), encaminhado para o Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas.

---

40 Ato do juiz no qual ele toma uma decisão sobre assunto incidental ao processo, ou seja, não é uma decisão sobre o assunto principal do processo - como as sentenças - mas que decidem questões pontuais ao longo do curso processual.

41 É um recurso que visa obter a reforma de decisões interlocutórias

Em síntese, a prefeitura reafirma as alegações da petição inicial, mas aumenta o tom das assertivas usando expressões como: “*invadiram e monopolizaram o entorno do Perucaba*” e passa “*está se tornando um enorme problema para o Município de Arapiraca*” (p.37) induzindo interpretações que criminalizam a conduta dos pescadores e justificam o uso policial, como expressamente pedido no documento em questão. Também continuam a negar que a vila seja um local de moradia dos pescadores e dessa vez não fazem menção à afirmativa da petição anterior (Documento 1), quando reconheciam que o local é habitado há mais de 10 anos. Novamente, afirmam que procuraram os pescadores para acordo amigável, mas, mais uma vez não anexaram nenhum documento que comprove tal ato. No intuito de reformar a decisão de 1ª instância, afirmam que há recursos federais destinados às obras e que estes correm risco de serem devolvidos se as obras não forem executadas dentro do cronograma previsto (p.38). O município anexa dois contratos de convênios (p.56-78) firmados com o Ministério das Cidades e com o Ministério do Turismo, sendo que no texto desses contratos não há referência a quais obras realmente eles tratam, só cláusulas referentes à compromissos firmados entre as partes.

A prefeitura reafirma enfaticamente que está agindo em nome do “bem comum” e que “*o Município deve garantir à população o acesso irrestrito ao bem de uso comum, que não pode ser privatizado ou ter sua utilização se tornado exclusiva por uma pequena parcela da população*” (p.40). Assim, a prefeitura se coloca na posição de *defensora dos interesses públicos* contra os pescadores que estariam na posição de *expropriadores*

*do bem comum em nome de seu interesse privado.* Dessa forma, se posiciona enfatizando que os réus não devem ter nenhum direito em razão da posse, ou seja, nenhuma indenização em virtude de terem feito investimento no local como construção de moradias, apoio para barcos, tanque-redes para criação de peixes etc (p.42-44).

Por fim, alega que a ocupação do espaço pelos pescadores nunca foi uma posse regular, tratando-se de mera detenção, o que acarreta na possibilidade de concessão de liminar para despejo imediato da vila dos pescadores (p. 45).

No dia 6 de maio de 2014, em Decisão Monocrática (Documento 4), proferida pelo Desembargador Fábio José Bitencourt Araújo, relator do processo no âmbito da 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Alagoas, a decisão do juiz de primeira instância é mantida, pois o relator, concordando com o juiz *a quo*, entendeu que:

**O agravante não demonstrou a existência do *periculum in mora* para o deferimento da liminar pleiteada, pois, no caso dos autos, a medida implicaria em consequências de alta gravidade para os agravados, de modo que o perigo de dano seria inverso. Em outras palavras, se o agravante alega sofrer um risco de lesão grave ou de difícil reparação, é certo, por outro prisma, que os agravados correm risco maior ainda, caso seja deferida a medida liminar pretendida, pois haverão de se evadir de um espaço que ocupam há mais de 10 (dez) anos e de onde retiram seu sustento. (...) Em casos assim, cumpre ao magistrado verificar se a concessão da liminar do agravo não inflige,**

também, grave dano à parte recorrida. (...). Em síntese, **cumprir verificar qual bem jurídico ameaçado tem maior relevância, para que a decisão defira, ou não, a liminar do agravo** (p. 259, grifos do autor)

O relator continua justificando a sua posição *contrária à concessão da liminar* invocando o Código de Processo Civil, que no tocante a pedidos de liminares, requer para a sua concessão a reversibilidade da medida, ou seja, que a medida requerida em liminar não possa ter efeitos que não possam ser revertidos em uma sentença posterior. Para o relator, naquele momento processual, alegava não ter dúvidas de que, caso deferisse a liminar, os efeitos seriam irreversíveis, pois:

Diversas famílias de pescadores serão abruptamente despejadas, com o desmantelamento de toda a estrutura que construíram para a pesca no local, sem que tenha havido um juízo definitivo sobre a questão. Tais consequências não poderiam mais ser reparadas, caso o colegiado do Tribunal concluísse pela manutenção das pessoas no local, o que poderia, inclusive, ensejar a perda do objeto do agravo de instrumento (p.261).

Encerra o documento determinando a intimação dos pescadores para se posicionarem sobre os termos do Agravo apresentados pela prefeitura.

Importante destacar que os pescadores estavam completamente alheios à existência do processo de Agravo de Instrumento, pois ainda não tinham sido citados nem no processo principal. Em 16 de maio daquele ano, a Secretaria da

1ª Câmara Cível certificaria (Documento 5), que estava “impossibilitada de cumprir a intimação dos pescadores”, pois estes não tinham advogado constituído e não visualizavam endereço deles nos autos (p. 60 do Agravo de Instrumento n.º 0801281-39.2014.8.02.0000). Pela análise do processo, e posto os documentos na devida cronologia, ficou constatado que os pescadores não tinham como constituir advogado, pois, como constatado, nem tinham tomado conhecimento do processo principal. Mas, o fato mais estranho dessa certidão é a afirmação de que não identificavam o endereço dos pescadores, posto que, se levarmos em conta somente a Petição Inicial, é referenciado 4 vezes que os pescadores estão alojados às margens do Lago da Perucaba. Ainda que tais referências não bastassem, por se tratar de uma ação de reintegração de posse, já se pressupõe que os réus poderiam ser citados no próprio local em litígio.

Mesmo assim, no dia 21 de maio, apenas 15 dias depois de dar a decisão monocrática em favor dos pescadores e mesmo tendo sido devidamente informado de que os agravados não foram citados para realizar a devida defesa (Documento 5), o desembargador Fábio José Bittencourt Araújo pede a inclusão da questão na pauta de julgamentos do dia 28 de maio (Documento 6) e apresenta um relatório (Documento 7) que entra em contradição com a sua própria argumentação proferida na Decisão Monocrática como veremos.

No relatório colocado para votação no Colegiado da 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Alagoas, o Desembargador Relator não se refere mais aos pescadores como ‘famílias que montaram estruturas para buscar a sobrevivência a

partir da pesca no local', como havia feito na Decisão Monocrática duas semanas antes. Agora se refere aos pescadores como sendo esbulhadores<sup>42</sup> como vemos no trecho do relatório abaixo citado:

Sendo assim, a ocupação dos agravados sobre o bem imóvel em questão, com a instalação de uma colônia de pescadores na região, implica numa utilização indevida que causa sobrecarga sobre o bem, a ponto de restringir ou, até mesmo, prejudicar a sua utilização por outras pessoas. Não há dúvida, portanto, do esbulho (p. 69 do Agravo de Instrumento n. ° 0801281-39.2014.8.02.0000).

Assim, mesmo sem ouvir os pescadores no processo, o relator passa a concordar inteiramente com as alegações da Prefeitura de Arapiraca e declara entender que “é indevida a ocupação dos agravados no bem público, por maior que seja o seu tempo de duração (...). Não sendo possuidores do bem, mas, sim, meros detentores que exorbitaram dos limites jurídicos do uso equitativo do bem público” (p.71 do Agravo de Instrumento n. ° 0801281-39.2014.8.02.0000).

Essa mudança de posição é a mais drástica encontrada nos autos. Entre as duas decisões não há nenhum fato ou documento novo colacionado aos autos, o que nos leva a descreditar que a transição entre a posição declaradamente sensível e cautelosa em relação aos pescadores para uma posição plenamente concordante com a imediata desocupação dos agravados (sob pena de multa diária e com autorização

---

<sup>42</sup> Esbulho é o ato pelo qual o possuidor se vê privado da posse da coisa possuída, violenta ou clandestinamente.

expressa para uso de força pública) tenha fundamento nos próprios autos do processo e tenha sido fruto de pressões externas exercidas pelos representantes do capital imobiliário, principal beneficiário da ação estatal de doação do terreno ocupado tradicionalmente pelos pescadores de Perucaba.

Dessa forma, seguindo a orientação do relator, no dia 28 de maio de 2014, o Colegiado decide:

Por unanimidade de votos, conhecer do agravo de instrumento para, dar-lhe provimento, **reformando a decisão do juízo a quo**, no sentido de **determinar a reintegração de posse do Município de Arapiraca sobre as margens do Lago Perucaba**, e, conseqüentemente, a **desocupação do local pelos agravados, sob pena de multa diária no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais)**, a incidir a partir do décimo dia contado da publicação deste acórdão, **autorizando**, transcorrido o prazo assinalado, **o uso da força pública**, caso seja necessária para a **retirada dos agravados do bem de uso comum do povo** (orla lagunar).. Tomaram parte no julgamento: Des. Fábio José Bittencourt Araújo, Des. Washington Luiz D. Freitas e Des. Tutmés Airan de Albuquerque Melo. Presidiu a sessão o Exmo. Senhor Des. Washington Luiz D. Freitas (p. 289).

Depois da decisão tomada, o relator, ao ser questionado pela Secretária da 1ª Câmara Cível sobre qual procedimento adotar para intimar os agravados da decisão do colegiado (p.73 do Agravo de Instrumento n.º 0801281-39.2014.8.02.0000), profere despacho para que os pescadores sejam intimados no

local já informado e tantas vezes mencionado nos documentos constantes nos autos, ou seja, “nas edificações construídas às margens do Lago Perucaba, localizado na cidade de Arapiraca” (p.74 do Agravo de Instrumento n.º 0801281-39.2014.8.02.0000).

Assim, foi concluído que não houve determinação para a realização de procedimentos para intimar os pescadores para exercerem o contraditório durante o processo, mas o judiciário mostrou eficiência quando houve a necessidade de dar cumprimento à ordem de despejo. Os pescadores não foram chamados para discutir o processo, mas assim seriam para cumprir a decisão. Dessa forma, os pescadores da Margem do Perucaba são colocados à margem do processo que decidia sobre o futuro da sua subsistência.

#### **4 DA CITAÇÃO DOS PESCADORES E A ATUAÇÃO DO DNOCS: ENTRAM EM CENA NOVOS ATORES E TRAMAS DE INTERESSES**

A partir da análise do processo, foi constatado que houve um descompasso dos tempos processuais entre o andamento do processo principal (tramitando na 1ª Instância) e do agravo de instrumento (julgado em 2ª Instância). Enquanto em 28 de maio de 2014 a 1ª Câmara Cível dava provimento ao agravo e reformava a decisão interlocutória do juiz de primeira instância, o próprio juízo de primeira instância continuava alheio à reforma da decisão (pois não tinha havido ainda comunicação oficial do Tribunal) e estavam ainda ocorrendo os procedimentos para citação dos pescadores para responder às alegações da petição inicial. Os mandados de citação foram emitidos no dia 08 de julho (Documento 8), mas os primeiros

pescadores começaram a ser intimados somente a partir do dia 17 de julho de 2014. Inconformada com a lentidão do ritmo processual, a prefeitura se apressa em, por sua iniciativa própria, encaminhar ao juízo de primeira instância a decisão da 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça, bem como requerer o cumprimento imediato, mesmo sem ter havido ainda a citação do juízo e dos pescadores (Documento 9).

À medida que recebiam as citações encaminhadas pelo juízo de primeira instância, os pescadores se juntavam e iam à procura de esclarecimento no órgão estatal que costumava lhes dar apoio às suas atividades de pesca, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), o qual reconhecem como construtor e mantenedor do Lago.

Assim, passando a estar ciente apenas da existência do processo principal em trâmite, bem como da negativa da concessão da liminar pelo juiz da primeira instância, o DNOCS, em 11 de agosto de 2014, elaborou um Requerimento (Documento 10) direcionado à 4ª Vara da Comarca de Arapiraca, objetivando integrar o referido processo na condição de Litisconsorte Passivo, em defesa da parte que lhe cabe na demanda, ou seja, o terreno às margens do Lago.

O atual DNOCS é uma instituição criada em 1909 (com o nome de Inspetoria de Obras Contra as Secas – IOCS), passando, em 1919, a se chamar Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas – IFOCS, e recebendo a denominação corrente em 1945. É vinculado ao Ministério da Integração Nacional, possui sua sede geral em Fortaleza-CE. A sede da Coordenadoria Estadual de Alagoas fica na cidade de Palmeira dos Índios.

Nas últimas décadas, o órgão vem perdendo protagonismo dentro da estrutura Estatal. Na própria documentação elencada pelo órgão, ficam expressas as dificuldades para manter os açudes construídos e enfrentamento constante de falta de destinação de recursos. Além disso, no *site* do DNOCS encontram-se as informações de que “o órgão já chegou a ter 15 mil servidores. Hoje, o efetivo é de pouco mais de mil trabalhadores e a maioria está bem perto da aposentadoria. O sucateamento gera preocupação”<sup>43</sup>. O presidente do DNOCS à época, Walter Gomes de Sousa, relata que “o dinheiro que recebemos é realmente pouco. Precisaríamos de muito mais recursos. Se não fosse a dedicação dos que aqui estão, o departamento já tinha fechado as portas”<sup>44</sup>.

Nesse contexto de sucateamento, com escassez de verbas e carência de pessoal, foi entendido que a defesa do domínio sobre o Lago da Perucaba acabou por ser também uma defesa de uma justificativa para a existência do órgão, como relatado por Josineide Sombra de Castro Gama<sup>45</sup>, chefe da equipe técnica do DNOCS em Alagoas e vista pelos pescadores como a “autoridade mais próxima deles”, segundo o pescador Gilberto Félix.

No requerimento encaminhado ao juízo de primeira instância (Documento 10), o DNOCS declara estar surpreso com a existência do processo judicial. Em data anterior ao início da

---

43 Disponível em: <http://www2.dnocs.gov.br/gab-cs/3603-paulo-cesar-noro-es-desafios-do-dnocs>.

44 <http://cidadaniatransparencia.blogspot.com/2015/02/dnocs-esta-sigla-lembra-alguma-coisa.html>

45 Em encontro realizado na sede do DNOCS\AL em Palmeira dos Índios-AL, em 05\04\2016.

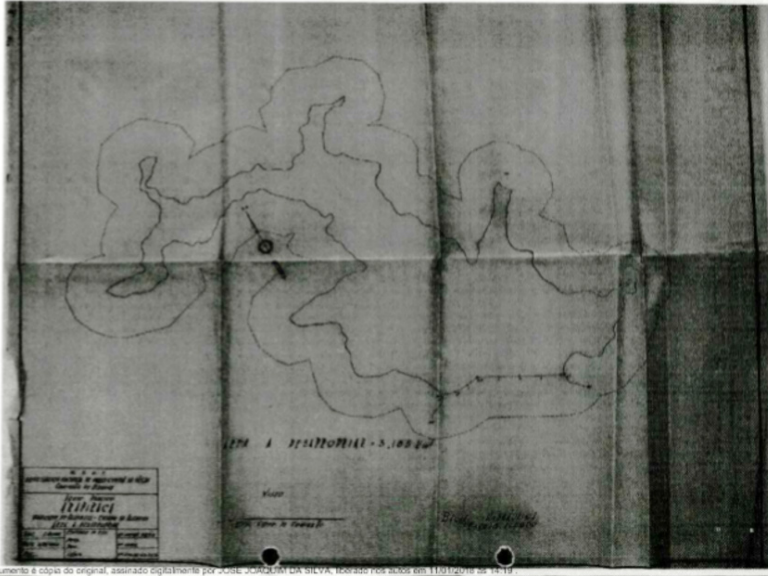
ação, relata-se no documento citado que havia ocorrido uma reunião no Gabinete da Coordenadoria Estadual, em Palmeira dos Índios, na qual a Procuradora Geral do Município de Arapiraca tomou conhecimento das reformas realizadas pelo DNOCS em prol da conservação do questionado açude, dos peixamentos realizados naquele aquífero, bem como dos alevinos que o DNOCS fornece aos pescadores no exercício de suas atividades, conforme atestado pelo senhor Coordenador Estadual desta autarquia federal, razão pela qual não estaria autorizado o município de Arapiraca, sem qualquer intervenção dessa autarquia, promover, isoladamente uma Ação de Reintegração de Posse de uma área que não tem domínio nem nunca teve a posse (p.141).

O referido documento ainda relata que nessa reunião, no tocante à existência do interesse do município em realizar obras de urbanização no entorno do Lago, foi discutida a questão do terreno no qual se localiza a Vila dos Pescadores, local este que o DNOCS afirma conceder ocupação pelos pescadores. Assim, segundo a autarquia, houve consenso em torno da seguinte questão:

(...) em razão do município dispor de recursos financeiros para urbanização da área, poderia ser ali construída uma sede mais virtuosa para os pescadores, condizente com a urbanização pretendida pelo município, sem preterir o direito adquirido pelos pescadores, primando, concomitantemente, pelo interesse social (p.141).

Como visto, o requerimento do DNOCS está centrado na defesa da propriedade do terreno às margens do Lago. Assim, traz como anexo o processo administrativo n.º 59413.000086\2014-15, que foi instaurado pela própria autarquia federal para internamente levantar documentações que comprovassem a propriedade do terreno. A troca de e-mails entre os procuradores (p. 181-183) revela a busca pela escritura pública do terreno.

Em que pese a escritura não ter sido encontrada, há na documentação levantada pelo DNOCS um conjunto de memoriais descritivos que comprovam atividades realizadas no açude desde o processo de produção técnica para a construção no final da década de 50 até relatórios de acompanhamento e manutenção da área. Em meio aos documentos apresentados pelo DNOCS está uma relação de propriedades abrangidas pela bacia hidráulica do açude (p. 224-225), constando os nomes de seus proprietários e os tamanhos das propriedades. Segundo o DNOCS, essas áreas seriam encaminhadas para desapropriação. São 43 propriedades, que juntas representam 334,04 hectares. Entre os proprietários, indica-se a Prefeitura Municipal de Arapiraca como possuidora de 2,42 ha (0,72% do total). Não há no documento a localização exata de cada propriedade, mas há um mapa da época que aponta todo o entorno do Lago como área desapropriada. Como segue:

**Figura 2:** Área desapropriada durante a construção do Açude

**Fonte:** Processo Administrativo DNOCS\CEST/AL n.º  
59413.000086\2014-15

Em todos os documentos acostados, há referências à atuação do DNOCS na construção e manutenção do açude, bem como no processo de desapropriação. A documentação também comprova que todos os recursos foram administrados pelo órgão federal (p.248-252). No entanto, como vimos, com o passar dos anos o DNOCS foi sendo sucateado e hoje há poucas indicações da existência de estrutura física do órgão na região às margens do açude.

No local onde fica a Vila dos Pescadores é também onde ficava a edificação que servia de ponto de apoio aos funcionários do DNOCS, entre eles o pai do pescador Gilberto Félix,

o senhor José Félix Ferreira, que trabalhou como vigilante da autarquia entre os anos 1950 a 1991, que se aposentou (como consta na cópia da carteira de trabalho em anexo). Após aposentado, continuou com seus filhos ocupando a área, já que nenhum funcionário novo foi mandado para ocupar a sua vaga. Dessa forma, os pescadores mantiveram a posse da área em todos esses anos, cuidando da área que estaria abandonada se não fosse eles. Como disse Josineide Sombra de Castro Gama, chefe da equipe técnica do DNOCS em Alagoas, são os Pescadores que “fazem o trabalho de cuidar do açude em nome do DNOCS”<sup>46</sup>.

O descompasso temporal entre as fases processuais do processo principal e do agravo de instrumento fica ainda mais evidente quando se observa nos autos do processo que, enquanto o juiz de primeiro grau analisava o referido requerimento do DNOCS para entrar na demanda como litisconsorte passivo, a Secretaria da 1ª Câmara Cível estava já nas tentativas de intimar os pescadores para desocuparem as margens do Lago. A secretaria tentou intimar via carta registrada, mas esta foi devolvida pelos Correios com a referência de “não procurada” (p. 77 do Agravo de Instrumento nº 0801281-39.2014.8.02.0000).

Somente no dia 15 de outubro, é que o juiz da primeira instância acolhe o pedido para formação do litisconsórcio passivo (Documento 12) e assim inclui o DNOCS oficialmente na demanda judicial. O DNOCS, agora como parte legítima no processo, em dezembro de 2014, elabora uma contestação

---

46 Em encontro realizado em 05\04\2016.

(Documento 13) na qual reafirma as argumentações do Requerimento (Documento 10) e pede a improcedência do pedido da prefeitura e requer a proteção possessória para o DNOCS e os pescadores (p. 268-274). O pedido do DNOCS não chegou a ser apreciado, pois em janeiro de 2015, enfim, o juízo de 1ª Instância é oficialmente informado do acórdão que concedeu a liminar para a imediata desocupação do terreno no prazo de 30 dias (Documento 14).

## **5 DESPACHO PARA O DESPEJO E RÉPLICA DA PREFEITURA À CONTESTAÇÃO**

Em 30 de março de 2015, o juiz da 4ª Vara da fazenda Pública da Comarca de Arapiraca, em virtude da citação recebida vinda da 1ª Câmara Cível do Estado de Alagoas prolatou decisão interlocutória (Documento 15), nos seguintes termos:

Assim sendo e, em obediência à decisão prolatada pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas (fls. 251), *determino a desocupação dos réus, no prazo de 30 dias. Caso não o façam de maneira espontânea, determino o uso da força policial para que efetive a desocupação da área pleiteada* (p. 297).

Assim, bastava a citação dos pescadores para o despejo ganhar eficácia. Todavia, antes mesmo da citação dos réus, a prefeitura apresentou a Réplica à Contestação (Documento 16), na qual busca se contrapor às argumentações nela apresentadas (Documento 13). Na Réplica, a prefeitura alega que o DNOCS não tem legitimidade para estar presente na demanda processual, ainda que o juiz já tenha deferido o pedido. Con-

testa que o órgão federal possua a propriedade do local, adicionando que o título de propriedade não é importante, pois, a demanda trata da posse do terreno:

O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas não têm legitimidade para figurar no polo passivo da demanda, pois não é o proprietário da área e, ainda que o fosse, o objeto da ação é a discussão da posse da área e seu entorno e não a propriedade, conforme alegação insubsistente (p.298).

Ficou evidente que a prefeitura estava disposta a enfrentar as pretensões do DNOCS em defender a permanência dos pescadores na área, visto que essa passa a ser a principal linha de argumentação, ao ponto de o município questionar o que ele chama de “privatização” do Lago em favor de um pequeno grupo.

Apesar da alegação insubsistente de titularidade da área, por que em momento algum indica qual o procedimento legal adotado para permissão do uso privativo de um bem público? Qual a justificativa para esses pescadores serem beneficiados em detrimento de outros? (p.299).

Dessa forma, o município reforça a ideia de que sua ação visa defender o interesse público contra o interesse privado nocivo à coletividade. Assim, passa a acusar o DNOCS de agir em nome de uma minoria que priva o acesso dos demais cidadãos ao Lago.

(...) a Administração Pública Federal nos surpreende ao incentivar a ocupação irregular sem qualquer permissivo legal, quando deveria estar *promovendo o uso comum do bem*, juntamente com este Município. (...) Nesse contexto, o Município de Arapiraca não pode se furtar de garantir a seus cidadãos o pleno uso de um bem que é público e destinado ao uso comum de toda a população local, para tanto *devendo coibir as restrições impostas pelos pescadores* que fazem ocupação completamente irregular (p.330).

Por esse discurso, a Prefeitura alega ser a defensora do interesse público enquanto o DNOCS age em benefício de uma minoria de pescadores. Assim, o objetivo da reintegração de posse seria *“justamente para que o bem, que é de uso comum do povo, restabeleça a sua finalidade (...)”* (p.301).

Em que pese o discurso contraditório com a descoberta posterior de que o município agia em benefício do capital imobiliário, como voltaremos a tratar, há ainda uma observação sobre a questão da “privatização do Lago pelos pescadores”. A comparação entre a dimensão do Lago da Perucaba e a área ocupada pelos pescadores leva, por si só, a concluir ser bastante improvável que estes, no uso de suas atividades habituais de pesca, consumo e comercialização, pudessem impedir a fruição do Lago por quaisquer outras pessoas. Na imagem abaixo é visto que os Pescadores ocupam uma faixa de área de cerca de 200 metros, 2,5% da dimensão total de um Lago que possui uma extensão de margens de mais de 8 km.

**Figura 3:** Ocupação da Vila dos Pescadores em Comparação a Extensão Total do Lago



**Fonte:** Google Maps, com intervenção do autor (2018).

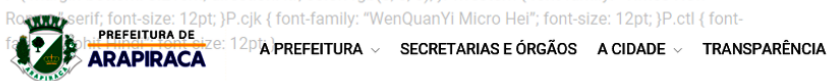
Assim, em que pese o DNOCS e os pescadores nunca terem se oposto às obras pretendidas pelo município e apenas tendo se posicionado a favor de um projeto que mantivesse a posse sobre a área da Vila dos Pescadores, a prefeitura concentra toda a sua argumentação a favor da imediata expulsão, alegando a incompatibilidade entre a existência da Vila e o alegado projeto de urbanização. Dessa forma, a prefeitura passa a alegar que a pesca no Lago seria ilegal e que ele estaria contaminado (p.308).

Essa afirmação estaria em consonância com um parecer técnico da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Saneamento de Arapiraca (SEMASA), emitido no dia 03 de março de 2015 (mesmo dia da elaboração da petição inicial), no qual se

analisa uma única amostra, obtida no ano de 2013 (conforme laudos técnicos anexados), e concluíram que as águas do Lago seriam impróprias para pesca. Ainda de forma contraditória, o próprio documento aponta a necessidade de, para se obter um resultado conclusivo sobre a negatividade da qualidade da água, recolher “pelo menos 6 amostras durante o período de um ano e obter 80% de resultados desconformes com as especificações técnicas” (p.404).

Contraditoriamente, há diversos registros de que a própria prefeitura, em conjunto com outros órgãos públicos realiza os chamados “peixamento” do Lago, ou seja, o abastecimento do Lago com alevinos de peixes com o objetivo de incentivar a pesca. No próprio *site* da prefeitura, está disponível uma notícia de que, *uma semana antes de ter protocolado a Réplica à Contestação*, a prefeitura, representada pelo vice-prefeito Yale Fernandes e pelo secretário de Meio Ambiente, Ivens Barbosa Leão – que assinou o parecer técnico que visa indicar a proibição da pesca – realizou um evento com a colocação de 200 mil alevinos no Lago.

## Figura 4: Prefeitura realiza peixamento no lago da Perucaba



Representando a prefeita Célia Rocha (PTB), que está em viagem institucional, o vice-prefeito Yale Fernandes (PMDB) e o secretário municipal de Meio Ambiente, Ivens Leão, participaram, na manhã desta quinta-feira (26), de atividades da programação alusiva ao Dia Mundial da Água, que foram iniciadas no último fim de semana.

O ato também contou com a presença do superintendente do IMA, Gustavo Lopes, do assessor especial da Governadoria do Agreste, Josenildo de Souza, e de representantes da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), para a colocação de 200 mil peixes (alevinos) nas águas do Lago da Perucaba – um dos mais belos cartões-postais da segunda maior cidade de Alagoas.

Dezenas de estudantes das escolas Santa Esmeralda, Virgem dos Pobres, Padre Anchieta, Colégio Alfa e da Universidade Estadual de Alagoas (Uneval) também acompanharam o peixamento.

Os alevinos jogados no lago são das espécies piaú, xira, piabas e matrinxã, que são criados em laboratório e cativado no centro de tecnologia da Codevasf, em Penedo.

Na ocasião, o superintendente do IMA, Gustavo Lopes, destacou as atividades que estão sendo realizadas desde o domingo (22), em Maceió e nas cidades de Jequiá da Praia, Penedo e Arapiraca.

A programação inclui palestras e peixamentos, entre outras atividades educativas e de conscientização ambiental.

“É muito importante a presença dos jovens, para que eles possam ser os multiplicadores desse trabalho que tem por finalidade maior sensibilizar as pessoas acerca dos cuidados com o meio ambiente e os nossos recursos minerais”, frisou.

Antes do peixamento no Lago Perucaba, os engenheiros-agrônomo Fernando Veras e Hugo Pedrosa deram palestras para os estudantes e convidados, tendo como local o auditório do Planetário Municipal e Casa da Ciência, que está localizado a poucos metros da margem do lago.

As atividades serão organizadas em parceria pelo IMA, Secretaria de Estado do Meio Ambiente e das

**Fonte:** Site da Prefeitura Municipal de Arapiraca<sup>47</sup>

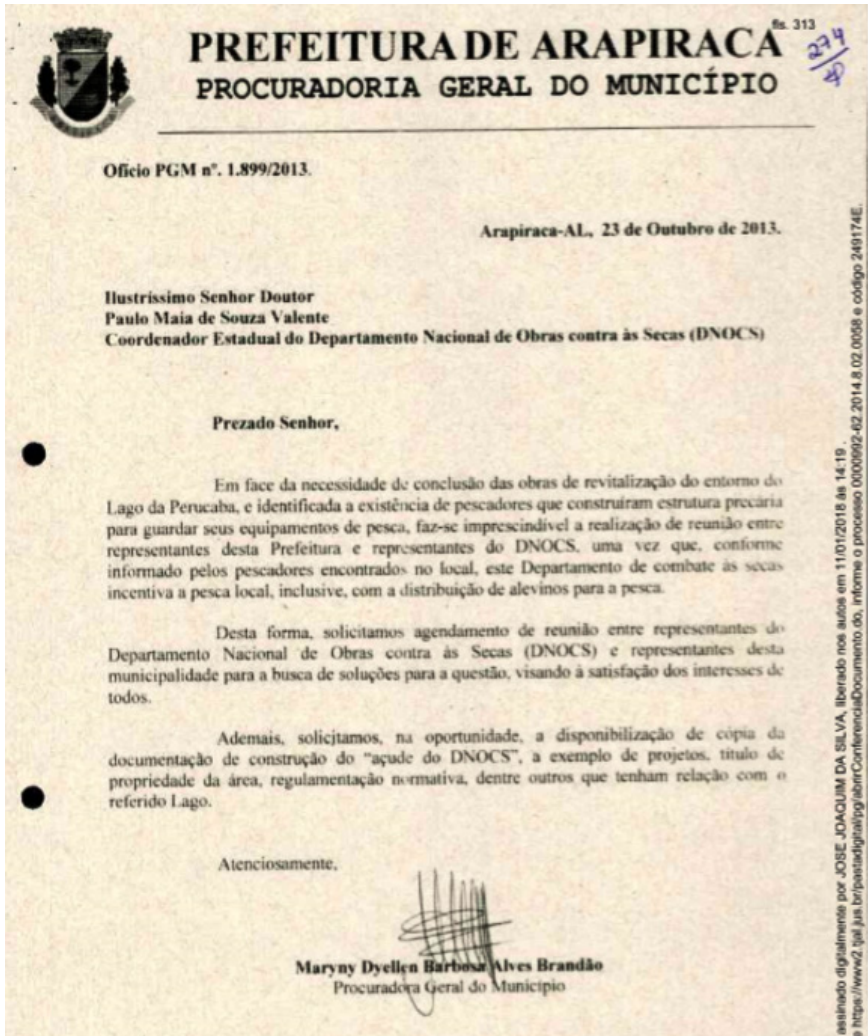
Ao longo do processo, o discurso da prefeitura em relação aos pescadores se tornou gradualmente mais agressivo, chegando ao ponto de na parte final da réplica referir-se ao uso da área pelos pescadores como “utilização danosa” e que “não há nada que legitime a permanência dos pescadores no entorno do Lago da Perucaba” (p.310). Assim, a prefeitura trata os pescadores como inimigos do interesse público e o DNO-

<sup>47</sup> Disponível em: <http://web.arapiraca.al.gov.br/2015/03/yale-participa-de-peixamento-no-lago-perucaba/>. (Acessado em: 20 de agosto de 2018).

CS como um órgão que estaria a serviço do interesse privado, buscando impedir o município de defender o seu bem.

Entre os documentos anexados pela prefeitura está o Ofício PGM nº 1.899\2013 encaminhado pela Procuradoria Geral do Município de Arapiraca, endereçado ao DNOCS e datado de 23 de outubro de 2013 (2 meses antes da prefeitura entrar com a ação contra os pescadores). Nesse ofício, a Procuradora Geral comunica a necessidade de finalização das obras no entorno do Lago da Perucaba, solicita uma reunião com representantes do órgão federal para tratar de questões referentes ao tratamento que deve ser dado à questão dos pescadores, “visando a satisfação dos interesses de todos” (p.313). Ao final do documento, é feita a solicitação de documentações de construção do açude, projetos e que comprovem o “título de propriedade da área” (p.313).

**Figura 5:** Ofício PGM nº 1.899\2013



**Fonte:** Autos do Processo 0000992.62.2014.8.02.0058 (TJ-AL)

O conteúdo desse ofício é revelador. De imediato pode ser levantado o questionamento de que, se a prefeitura tinha tanta certeza da sua propriedade e posse legal sobre a região do Lago, porque solicitou ao DNOCS documentos de construção do açude, projetos realizados, regulamentação normativa e, principalmente, o título de propriedade da área?

Interpretando o conteúdo do documento e o inserindo no contexto geral das alegações, percebemos que a prefeitura sabia não ser proprietária da área, mas que ao se certificar que o DNOCS tinha dificuldades para comprovar a propriedade, ajuizou ação buscando se apropriar da área. Aparentemente, os agentes políticos que dirigiam a prefeitura agiram contando com a deficiência do órgão federal em virtude de seu sucateamento. Esse ofício revela, entre outras coisas, que a prefeitura sabia da relação do órgão federal com os pescadores e que propositalmente ocultou na Petição Inicial a existência do DNOCS como parte interessada na demanda. Tal fato teria inviabilizado desde o início o trânsito do processo pela via da justiça estadual. Esse ofício, provavelmente, não foi percebido na época, pois nem DNOCS nem os Pescadores fizeram referência a ele em suas falas.

## **6 DA DECISÃO JURÍDICA CONSOLIDADA À REVERSÃO PELA RESISTÊNCIA: ESTRATÉGIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS**

As intimações (Documento 17) para cumprimento da decisão do magistrado da 4ª Vara da Comarca de Arapiraca começaram a chegar às mãos dos pescadores no dia 20 de março de 2015. O conteúdo da intimação (desocupação do terreno no

prazo de 30 dias, multa de R\$ 500,00 ao dia e autorização para o uso de força policial) causou espanto aos pescadores, pois na decisão não constava nenhum prazo para defesa e nenhuma convocação para audiência ou algo do tipo.

Ocorre que, em razão de na petição inicial a prefeitura ter indicado os réus de forma individual, a efetividade da decisão ficou condicionada à citação de todos os réus. Assim, restava algum tempo para que pudessem agir em defesa de seus interesses. Mas, a questão era, diante de situação tão adversa, o que poderia ser feito? É nesse período que ocorre o encontro entre os pescadores e o Núcleo de Extensão e Assessoria Jurídica Universitária Popular da Universidade Estadual de Alagoas (NEAJUP-UNEAL). O NEAJUP é um núcleo de pesquisa e extensão ligado à coordenação do curso de Direito da Universidade Estadual de Alagoas, mas que atua de maneira autônoma em relação às instância da instituição. É formado principalmente por estudantes dessa universidade e que atuam na área da chamada Assistência Jurídica Popular (AJUP).

Luiz Otávio Ribas (2009) define a AJUP como sendo

*(...) o trabalho desenvolvido por advogados populares, estudantes, educadores, militantes dos direitos humanos em geral, entre outros; de assistência, orientação jurídica e/ou educação popular com movimentos sociais; com o objetivo de viabilizar um diálogo sobre os principais problemas enfrentados pelo povo para a realização de direitos fundamentais para uma vida com dignidade; seja por meio dos mecanismos oficiais, institucionais, jurídicos, extrajurídicos, políticos e da conscientização (Ribas, 2009).*

Dessa forma, foi evidenciado que o trabalho desenvolvido pelos grupos que se reivindicam como praticantes da Assessoria Jurídica Universitária Popular rompe com a ideia tradicional de serviços jurídicos que costumam ser quase que exclusivamente nas questões técnico-legais e que em virtude disso distanciam os integrantes dos movimentos sociais do protagonismo das suas lutas.

Na prática jurídica baseada apenas na elaboração das chamadas “peças jurídicas”, ou seja, a produção de documentos e ações constantes na relação de atribuições específicas e ou privativas dos profissionais da área do Direito, há um deslocamento no protagonismo da luta popular, na qual o campo jurídico e sua linguagem hermética acabam substituindo as reflexões e tomada de decisões dos grupos populares pela ação dos detentores do monopólio do saber jurídico.

Assim, as AJUPs sintetizam um tipo de serviço legal alternativo ou inovador, que, segundo Celso Fernandes Capilongo (1994), se caracteriza por: a) Atuar em demandas coletivas, não somente individuais; b) Despertar os sentimentos de organização e de participação nas comunidades, ao invés de estimular o paternalismo e a apatia; c) Desconstruir o mito de uma justiça formal e encantada, inacessível à maioria da população; d) Utilizar, prioritariamente, meios extralegais de acesso à justiça e mediação de conflitos, ao nível legislativo e administrativo, em detrimento dos caminhos meramente judiciais; e) Estimular as demandas legítimas, sem procurar controlar a litigiosidade a qualquer custo; f) Contar com estudantes e profissionais de diversas áreas, inclusive não-jurídicas; g) Pautar-

-se pela ética comunitária, que se contrapõe à ética utilitária e, ainda, privilegiar a justiça no lugar da “certeza jurídica”.

Seguindo esses princípios, segundo consta em publicação no *site* do grupo de pesquisa, o NEAJUP atuaria combinando elementos da compreensão jurídica com a ação política vista a partir das teorias sobre as lutas de classes. Assim, pretendem fazer uma leitura do Direito a partir de interesses específicos de *grupos oprimidos*, fazendo um uso pedagógico dele, ou seja, um uso no qual o próprio limite dos instrumentos puramente jurídicos seja revelado. Dessa forma,

(...) o entendimento geral da filosofia do NEAJUP-Uneal, é a de que o Direito pode ser usado para auferir conquistas políticas importantes para populações oprimidas, através do chamado “*uso crítico do Direito*” por *operadores jurídicos conscientes do ideário político por detrás das regras aparentemente neutras*. Mas, acreditamos que o direito também pode servir para outra função importante: Ele pode servir para *desvelar o mundo*, pode servir como meio para *retirar o véu da dominação social, desmascarar a sociedade e auxiliar a conscientização da população oprimida* (NEAJUP, 2009).

Assim, o grupo afirma concentrar suas atividades mais na organização dos oprimidos do que na ação jurídica tradicional. Dessa forma,

(...) a Assessoria Jurídica Universitária Popular, apresenta-se como uma *alternativa ao modelo tradicional de advocacia* e de ensino jurídico, na medida em que *visa a mudança*

*social, a organização comunitária e a defesa legal de setores sociais historicamente marginalizados. Confronta-se, pois, com a exigência ética de justiça social e com o desafio de lutar pela efetivação dos direitos humanos (NEAJUP, 2009).*

O papel dos integrantes do NEAJUP foi o de assessorar os pescadores na tomada de decisões, sem condicioná-las ou submetê-las ao tecnicismo jurídico, ou seja, limitar as estratégias da luta dos pescadores às balizas da legalidade. Nas palavras do pescador Gilberto Félix, “eles (NEAJUP) nos esclareciam sobre os papéis vindos do Fórum, aí decidíamos o que fazer”<sup>48</sup>, o que representou uma contribuição significativa ao ‘despertar’ do protagonismo dos pescadores.

Por meio do NEAJUP, os pescadores requereram em juízo a constituição de advogado (Documento 18), em abril de 2015, ou seja, mais de um ano depois do início da ação entra em cena o protagonismo dos pescadores, mesmo que essa ação tenha se dado pela nomeação de um porta voz processual, ou seja, de um advogado. Esse fato representou a primeira intervenção dos pescadores no processo, visto que, até então não haviam sido ouvidos e o que havia ocorrido como defesa havia sido feito de forma indireta pelo DNOCS, que defendia o terreno e não propriamente os trabalhadores da ‘margem do Lago’.

A partir disso, os pescadores passaram a construir meios para se organizar. De forma coletiva passaram a fazer reflexões sobre a conjuntura na qual se dava a situação que estavam pas-

---

48 Entrevista concedida em 06\10\2016.

sando. Os primeiros questionamentos foram: a) Se o DNOCSs não é contra as obras de urbanização propostas pela prefeitura e se os pescadores também não, o que impede a prefeitura de incluir a vila dos pescadores no projeto de urbanização do entorno do Lago? b) Por que a Prefeitura insiste em negar a posse e a propriedade do DNOCS sobre a área?

Como visto anteriormente, a resposta a esses questionamentos começou a surgir a partir da descoberta de um panfleto de propaganda de venda de lotes de um conjunto residencial que está sendo construído a cerca de 600 metros da Vila dos Pescadores.

A sobreposição da imagem área do local com a figura contida no panfleto mostra com clareza que, no projeto do condomínio, há a previsão da construção de um hotel bem no local onde hoje está a Vila dos Pescadores.

**Figura 6:** Comparação entre Imagem de Satélite e o Panfleto de Propaganda do Condomínio Perucaba



**Fonte:** Extraída de Santos (2018, p.96).

Assim, dada essa situação, os pescadores resolvem se organizar a partir de um plano de ação. Em reunião realizada no dia 10 de abril de 2015, os pescadores resolvem encaminhar os seguintes pontos: 1. Criar a Associação dos pescadores; 2. Realizar pesquisa para levantar quais eram os agentes envolvidos na disputa pela área e seus interesses; 3. Formar uma comissão composta por integrantes do Neajup e pescadores para realizar o estudo do processo judicial; 4. Dar visibilidade à luta: procurar programas de rádios, fazer visitas às universidades e realizar panfletagem no centro.

Em relação ao 1º ponto, foi realizada a formação da Associação dos Pescadores do Lago da Perucaba e o pescador Gilberto Félix foi eleito presidente. Foi realizado um cadastro de todos os pescadores da área, bem como realizados os procedimentos para o registro e emissão de carteira de Pescador Artesanal em parceria com o Ministério da Pesca e Aquicultura. O objetivo declarado seria o de buscar o reconhecimento da burocracia estatal como uma forma de defesa contra o próprio estado, bem como desarmar ou limitar os discursos criminalizantes.

Em relação ao 2º ponto, os estudos realizados pelos próprios pescadores com o apoio do NEAJUP concluíram que, além de ser a região alvo da especulação imobiliária, como já evidenciado pelo panfleto já citado, os grupos imobiliários eram os maiores doadores de campanha na eleição local e que o grupo específico que administra o condomínio interessado na saída dos pescadores havia sido o maior doador da campanha da prefeita que exercia o mandato naquela época. Foi levantado também o que seria a limitação do DNOCS em relação à defesa dos pescadores, pois o órgão federal figurava na de-

manda defendendo a posse e a propriedade da área, mas tinha evidentes restrições financeiras e de pessoal para efetivamente ocupar a área. Assim, houve o reconhecimento de que se não fossem os pescadores, a posse pelo DNOCS estaria comprometida e por esse motivo o DNOCS também defenderia a permanência dos pescadores na região, por isso foi considerado aliado nessa luta, mesmo com o receio de que algum acordo entre os órgãos estatais pudesse pôr em risco essa aliança.

Quanto ao município, não havia razão para alimentar a ideia de que qualquer acordo pudesse ser realizado entre a prefeitura e os pescadores. Para os pescadores, era inegociável a permanência na localidade; para a prefeitura, qualquer acordo teria que passar pela saída dos pescadores da localidade. A posição adotada pela prefeitura não pode ser explicada por meio da racionalidade da “defesa do interesse público”, mas pela racionalidade da defesa que esta faz do interesse privado de seus financiadores de campanha. A decisão do grupo foi a de explorar essa contradição e divulgar esse posicionamento.

Além disso, foi constatado que a prefeitura e o Condomínio Perucaba vinham fazendo diversas intervenções na área que resultaram em danos às estruturas e poderiam ser tipificadas como crimes ambientais. As obras feitas no açude estariam sendo realizadas com intuito de facilitar a construção de loteamentos, inclusive, em terras públicas.

Dessa forma, estudos produzidos nas atividades relativas ao cumprimento desse 2º ponto, fundamentaram dois requerimentos (Documentos 19 e 20) anexados ao processo em maio de 2015 e junho de 2015, que solicitavam a determinação imediata de paralização das obras no entorno do Lago, sob a

justificativa de estarem sendo feitas de maneira desautorizada e inadequada, pondo em risco patrimônio material, cultural, e a incolumidade das pessoas.

Em relação ao 3º ponto, foi observado que nem a prefeitura, nem o DNOCS comprovaram a propriedade do local. Contudo, o DNOCS comprovou amplamente a posse dele. Como o juiz de primeira instância havia concedido a entrada do DNOCS no processo, e assim o caracterizou como parte interessada, foi entendido que o juízo estadual não seria mais competente para julgar a demanda, mas cabia ao próprio juiz tomar a decisão sobre sua própria competência<sup>49</sup>. O entendimento foi o de que, se o mérito da causa fosse apreciado em uma sentença, mesmo se os pescadores obtivessem a vitória, o tribunal poderia reverter, o que seria altamente provável, tendo em vista que o colegiado de desembargadores havia tomado uma decisão unânime em relação ao deferimento da liminar autorizando a desocupação imediata.

Dessa forma, ficou entendido que a extinção sem resolução de mérito com a denegação da competência para a justiça federal seria a melhor situação. Mas qual o caminho para chegar a essa decisão? Foi observado que o juiz de primeira instância, por ser o responsável pelas demandas envolvendo o poder público, é também o juiz competente

---

49 Em Direito é o chamado Princípio da Competência sobre a Competência “*todo juiz tem competência para apreciar sua competência para examinar determinada causa. Trata-se de decorrência inevitável da cláusula que outorga ao magistrado da causa o poder de verificar a satisfação dos pressupostos processuais. Se a competência é um desses pressupostos, é natural que o juiz da causa tenha o poder de decidir (ao menos em primeira análise) sobre sua competência.*” (Marinoni, 2010, p. 49).

para as causas envolvendo as reivindicações da população da região em relação à saúde, ou seja, as causas em que seja necessário reivindicar tratamentos médicos de alto custo e que são negados pelos entes municipais e estaduais. Assim, o juiz seria praticante do chamado “ativismo judicial na área da saúde”<sup>50</sup> e, constantemente, estava em rádios da cidade para comentar sobre sua atuação “em defesa dos necessitados”. Foi indicado que esse seria um caminho a ser tomado para a luta.

Em relação ao 4º ponto, foi realizada uma discussão entre os pescadores e os estudantes do NEAJUP visando descobrir quais os melhores meios para dar visibilidade àquela luta. Foram realizadas panfletagens no centro da cidade (reprodução do panfleto abaixo), visitas às universidades locais, realização de atividades na Vila dos Pescadores.

---

50 Tendência jurídica na qual o poder judiciário, sob a justificativa de atender demandas relacionadas ao direito à saúde, atua no sentido de submeter o poder executivo no sentido de efetivar direitos. Assemelha-se e/ou substitui as ações de políticas públicas.

**Figura7:** Panfletos de Divulgação da Luta dos Pescadores



**Fonte:** Arquivo dos Pescadores (2018).

As emissoras de rádio foram consideradas o principal meio de circulação de informações sobre a realidade local. Dessa forma, o encaminhamento foi o de procurar as emissoras de rádio locais para conseguir espaços de entrevistas e de visibilização da luta dos pescadores. Foi procurada a Pajuçara FM, a mesma emissora que já tinha sido frequentada pelo juiz do processo, que costuma atender demandas relacionadas à área da saúde.

Foi pensado que expor o problema dos pescadores no mesmo espaço em que o juiz constrói a sua imagem de “benfeitor dos pobres”, poderia pressioná-lo a tomar uma atitude para manter a imagem que construíra. A ideia foi a de não fazer ataques, mas construir uma narrativa dos fatos que sensibilizasse

os ouvintes e os locutores, para que eles realizassem algum tipo de cobrança pelos pescadores. Entendia-se que o juiz poderia ser colocado em uma espécie de cerco, graças ao qual se despejasse os pescadores estaria contrariando a imagem que criara em torno de si, ao mesmo tempo em que se desse uma sentença a favor dos pescadores contrariaria a posição adotada pelo tribunal. Para romper o cerco, a narrativa traria a solução: *delegar a competência judiciária para a Justiça Federal*. Assim, o juiz deixaria o processo, sem precisar executar a decisão de expulsão dos pescadores ou dar uma sentença que negasse provimento às pretensões da prefeitura, contrariando a decisão judicial tomada. A primeira entrevista ocorreu em maio de 2015<sup>51</sup>, mas as atividades se mantiveram nos meses seguintes.

## 7 O DESFECHO DO PROCESSO JUDICIAL

A estratégia surtiu efeito, pois, além da ordem de despejo não ter sido cumprida (até mesmo porque nem todos os pescadores haviam sido citados), por iniciativa própria o magistrado da 4ª Vara da Fazenda Pública do Estado de Alagoas convocou as partes para uma audiência de conciliação (Documento 21), marcada para o dia 15 de dezembro de 2015. O entendimento era o de que a audiência teria o objetivo de evitar a desocupação forçada, mas não se acreditava que pudesse haver consenso, dado o compromisso da prefeitura com o interesse do capital imobiliário. Assim, antes mesmo da audiência foi protocolado um novo pedido de remessa dos autos para a Justiça Federal (Documento 22), reiterando a razão da

---

51 Entrevista disponível em: <https://soundcloud.com/rodolfoujc/entrevista-sobre-a-situacao-dos-pescadores-da-perucaba> (acessada em 28\08\2018).

existência do interesse jurídico de órgão federal, anexando-se um novo relatório, afirmando os riscos que as obras da prefeitura estariam causando à estrutura do Lago.

A audiência ocorreu e, segundo o Termo de Assentada (Documento 23), o juiz fez a proposta de conciliação na qual haveria a “construção de espaço próprio para acomodação dos equipamentos utilizados pelos pescadores, juntamente com a construção de um espaço para a venda do pescado local, de forma harmonizada com a arquitetura daquele espaço público (...)” (p. 550). Não houve conciliação, como esperado, mas ficou evidente a relutância do juiz em realizar o despejo e as mobilizações prosseguiram no sentido do declínio da competência para a Justiça Federal.

Mesmo com pedidos reiterados pela prefeitura para cumprimento do despejo forçado, inclusive insinuando que os pescadores estavam “(...) *se esforçando para não serem localizados*” (p.552), o magistrado da 4ª Vara da comarca de Arapiraca, profere, em 21 de junho de 2017 o despacho (Documento 24) no qual declina da competência da demanda em favor da Justiça Federal.

O processo na Justiça Estadual foi encerrado e passou a circular na Justiça Federal, tendo sido entregue apenas em 25 de julho de 2018, conforme recibo (Documento 25). Assim, não há qualquer previsão para o fim dessa nova fase. No entanto, a Vila dos Pescadores resiste.

## CONCLUSÕES

Ainda que o processo social estudado nesta pesquisa tenha sido delimitado cronologicamente entre os anos 2014 e 2018, foi preciso destacar que esse fenômeno se insere no contexto geral da formação social de Arapiraca-AL. Assim, foi preciso fazer uma reflexão fundamentada na literatura sobre a formação de Arapiraca e identificar as características da sua formação social.

Identificamos que Arapiraca passou durante a década de 1990 por um processo de transição política como reflexo de uma reestruturação na sua base produtiva que passou de uma economia essencialmente rural (ciclo fumageiro) para uma economia fundamentada no comércio e especulação imobiliária. Tal mudança na base econômica foi acompanhada de reconfiguração na fração política dirigente, associando-se ao Estado para garantir o processo de acumulação por espoliação.

O caso dos pescadores da Perucaba tornou-se emblemático quando no seu desenvolvimento revelou como se dá a configuração da acumulação por espoliação em favor do capital imobiliário na cidade de Arapiraca, bem como revelou o papel do Estado, tanto na ação do Executivo como no uso do judiciário.

A tentativa de expulsão dos pescadores pela prefeitura da cidade com o intuito de beneficiar o capital imobiliário foi realizada tendo como meio o processo judicial a partir da ação do Estado. Para entender esse processo, analisamos o Estado a partir do pensamento marxista, bem como o Direito e o processo, elementos que operacionalizam a tríade de dominação

capitalista no seu viés jurídico. Também adentramos na análise das contradições do uso do Direito por movimentos sociais de oprimidos como ação tática na esfera judicial.

A narrativa pública sobre o processo produzida pelas partes envolvidas possui diferenças que podem ser explicadas pela própria ordem em que tomaram conhecimento das fases do processo. A prefeitura, como autora do processo e do agravo, se mostrou mais ativa e dinâmica na disputa dos seus interesses (e dos grupos aos quais servia) no campo judicial, fazendo provocações no tempo imediato correspondente a cada fase processual. Muitas vezes, como no caso da solicitação para cumprimento do acórdão que concedeu a liminar para desocupação dos pescadores, a prefeitura antecipava as decisões judiciais antes de terem sido cumpridos os trâmites formais para que pudessem começar a surtir seus efeitos. Ficou evidente que o meio judicial era o campo de batalha mais adequado às habilidades dos agentes da prefeitura, em detrimento da melhor atuação dos pescadores.

As falas processuais dos pescadores foram mediadas, principalmente a partir de 2015 (bem depois das decisões judiciais que determinaram a desocupação e aplicação de multas), pelo DNOCS, que reagia às provocações dos próprios pescadores, no limite do conhecimento das fases processuais que eles tinham. Além disso, os objetivos do DNOCS nesse processo se limitavam à possibilidade de defender a sua posse do terreno em litígio e a sua própria posição no aparelho estatal, já que o órgão vem sendo sucateado e perdendo protagonismo nas últimas décadas, reduzindo o *status* de seus agentes.

A diferença temporal de conhecimento das etapas do processo judicial – além de atos contraditórios, como a não citação dos pescadores para responder ao processo de agravo de instrumento, mas a pronta determinação pessoal para cumpri-lo – deu a conotação da determinação dos agentes jurídicos para realizar os interesses do capital imobiliário via campo jurídico.

Enquanto o debate processual se restringia às falas da disputa entre os órgãos estatais (Prefeitura x DNOCS), o processo parecia entrar em um impasse, até que os pescadores entram em cena de maneira autônoma e constroem estratégias alternativas ao uso dos instrumentos de defesa legal oferecidos pelo campo jurídico, bem como o uso alternativo desses instrumentos (uso integrado\submetido à estratégia traçada politicamente), o que permitiu que se abrisse a possibilidade de compreender os interesses ocultos presentes na demanda e realizar uma defesa que combinou ações jurídicas e políticas com o intuito de defesa dos seus interesses legítimos.

Destacamos que nesse processo, os pescadores construíram aliados de diversos segmentos sociais (instituições estatais, associações, sindicatos, meio artístico, estudantes e professores), mas destaca-se entre esses o apoio do NEAJU-P-UNEAL e a sua estratégia de “assessoria jurídica popular”.

Foram os planejamentos realizados em conjunto que propiciaram a constituição da Associação dos Pescadores do Lago da Perucaba e a elaboração da estratégia que alteraram a dinâmica do processo, combinando a análise jurídica e a consequente descoberta de uma saída processual, com ações sociais, como as panfletagens e entrevistas às emissoras de rádio

que repercutiram e influenciaram na decisão de denegação de competência e federalização do foro.

Com a delegação da competência do processo para a justiça federal e o início do que aparenta ser uma nova etapa de criminalização dos pescadores do Lago da Perucaba, permanece indefinido o desfecho da situação, cabendo a estudos posteriores a tarefa de focalizá-los e os interpretar.

## REFERÊNCIAS

ARAPIRACA. Tribunal de Justiça de Alagoas. Reintegração / Manutenção de Posse. N.º 0000992-62.2014.8.02.0058. Autor: Município de Arapiraca, Réu: Omoacir Fernande da Silva e outros, Litisconsórcio Passivo: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS. Julgado em: 30/07/2018. p. 562. 2014.

ARAPIRACA. Tribunal de Justiça de Alagoas. Agravo de Instrumento. N.º 0801281-39.2014.8.02.0000. Agravante: Município de Arapiraca, Agravado: Omoacir Fernande da Silva e outros. Relator: Des. Fábio José Bittencourt Araújo Julgado em: 29/05/2015. p. 115. 2014.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Assistência Jurídica e Advocacia Popular: Serviços Legais em São Bernardo Do Campo. **Rev. da Proc. Ger. do Est. de São Paulo**, v. 41, jun/1994, pp. 73-106. Disponível em: <https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/indicerevista/%C3%8DndiceO.htm> . Acesso em: 10 fev. 2024.

HIRSCH, Joachim. **Teoria Materialista do Estado**: processos de transformação do sistema capitalista de Estado. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

LENIN. **O Estado e a Revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Manual de Processo de Conhecimento**. São Paulo: RT, 2010.

MARX, Karl. **Os Despossuídos**: Debates sobre a lei do roubo de madeira. São Paulo: Boitempo, 2017.

NEAJUP. O que é Neajup? **Neajup uneal**. 2009. Disponível em: <<http://neajupuneal.blogspot.com/2009/08/oque-e-o-neajup.html>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

RIBAS, Luiz Otávio. **O que é assessoria jurídica popular?** 2009. Disponível em: <http://assessoriajuridicapopular.blogspot.com/2009/08/o-que-e-assessoria-juridica-popular.html>. Acesso em: 28 ago. 2018.

SANTOS, Amanda Cristina. **O Urbanismo Democrático**: Direito a Habitação para a Comunidade Pesqueira do Lago da Perucaba, Arapiraca-AL. 2018. 148 f. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Arquitetura e Urbanismo). UFAL, Campus Arapiraca, Unidade Educacional ARAPIRACA. Disponível em: <https://ud10.arapiraca.ufal.br/repositorio/publicacoes/1877> . Acesso em: 10 fev. 2024.



# INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS E DIREITO: UMA ANÁLISE DO FUMO DE ARAPIRACA-AL E SUA POTENCIALIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Tiago Soares Vicente<sup>52</sup>

## INTRODUÇÃO

A propriedade intelectual, num conceito simplificado, é a área do Direito que garante aos criadores ou responsáveis por qualquer criação intelectual o direito de obter um monopólio temporal como forma de recompensa. Suas espécies são o direito autoral e a propriedade industrial. Nesta última, incluem-se as Indicações Geográficas (adiante nomeadas de IG ou IGs). Desse modo, IG é um tipo de propriedade industrial que comporta duas espécies, IP e DO, em outras palavras: Indicação de Procedência, adianta nomeada IP, e Denominação de Origem, adianta nomeada de DO.

Diversos estudos (Venâncio *et al*, 2023; Caldas, Araújo, Coury, 2017) têm evidenciado as contribuições das IGs para o desenvolvimento local dos territórios delimitados. Contri-

---

<sup>52</sup> Advogado, professor da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA, 2022), mestre em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes (UNIT, 2018), bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL, 2012) e pesquisador-líder do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Direitos Humanos - NEPPDH.

buições e benefícios de ordem econômica, como a agregação de valor aos produtos e o aumento das vendas; benefícios socioculturais, como a inserção de produtores ou regiões desfavorecidas no mercado de um determinado produto; benefícios ambientais, como os relacionados à preservação da biodiversidade e dos recursos locais; entre outros benefícios.

A partir disso, a proposta do presente trabalho é analisar as potencialidades do reconhecimento de Arapiraca-AL como IG em relação ao fumo ali produzido.

Para o alcance do objetivo do trabalho, foi empreendida uma pesquisa bibliográfica, com enfoque no reconhecimento de IGs relacionadas ao tabaco principalmente em Cuba, líder mundial na comercialização e exportação de charutos, bem como tentar compreender porque o Brasil ainda não possui IG reconhecida na área do tabaco, visto que é o maior exportador de tabaco do mundo e o segundo maior produtor depois da China.

A primeira parte do trabalho realiza uma breve revisão bibliográfica sobre as IGs, especialmente questões atinentes às suas características e contribuições ao desenvolvimento local. A segunda parte é destinada a analisar as IGs em relação ao tabaco. A parte final abordará as perspectivas de desenvolvimento local em razão da proteção do “Fumo de Arapiraca” como IG.

Para elaboração do presente trabalho foi utilizado como método científico o método dedutivo, raciocínio lógico que parte da premissa maior para a premissa menor; como técnica de pesquisa, quanto ao procedimento é uma pesquisa biblio-

gráfica; quanto à metodologia aplicada, é uma pesquisa empírica, e quanto à forma de abordagem é uma pesquisa qualitativa.

## **1 NOÇÕES CONCEITUAIS DAS INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS E SEUS ELEMENTOS E CARACTERÍSTICAS**

Conforme supracitado, IG é um tipo de propriedade industrial que comporta duas espécies: IP e DO. No Brasil, a IP é conceituada legalmente como o “nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que se tenha tornado conhecido como centro de extração, produção ou fabricação de determinado produto ou de prestação de determinado serviço” (Artigo 177 da Lei n.º 9.279/96); a DO é conceituada como o “nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que designe produto ou serviço cujas qualidades ou características se devam exclusiva ou essencialmente ao meio geográfico, incluídos fatores naturais e humanos” (Artigo 178 da Lei n.º 9.279/96).

A Lei de Propriedade Industrial (n.º 9.279/96) foi promulgada logo após a edição de um importante tratado internacional: o TRIPS (Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio), em 1994, que em seu artigo 22 define IGs como aquelas que identificam um produto como originário do território de um país, região ou localidade deste território, quando determinada qualidade, reputação ou outra característica do produto seja essencialmente atribuída à sua origem geográfica.

Para o registro de uma IG, exige-se a observação do princípio da notoriedade (ou do reconhecimento). A notorie-

dade ou reconhecimento implica a existência de um elemento temporal, determinado pela passagem do tempo, e um elemento geográfico, determinado por um local específico onde o objeto de proteção se desenvolve (Giménez Pereira, 2018).

Um nome geográfico, para ter real notoriedade, deve ser formado e consolidado no tempo, atravessando as dificuldades e mudanças próprias de um período considerável. O nome geográfico, formado através do tempo, não é oriundo de uma propaganda massiva e momentânea, podendo ser hábil a se perpetuar (Reis, 2015, p. 86).

Para caracterização da notoriedade deve-se buscar elementos que comprovem que a região possui reconhecimento suficiente para se tornar uma IG; para tanto, deve-se fazer o levantamento de evidências concretas dessa notoriedade, como informações em reportagens de jornais, entrevistas, fotografias, livros, trabalhos acadêmicos, documentos, entre outras fontes.

O artigo 22 do Acordo TRIPS dispõe:

#### Proteção das Indicações Geográficas

1. Indicações Geográficas são, para os efeitos deste Acordo, indicações que identifiquem um produto como originário do território de um Membro, ou região ou localidade deste território, quando determinada qualidade, reputação ou outra característica do produto seja essencialmente atribuída à sua origem geográfica.

2. Com relação às indicações geográficas, os Membros estabelecerão os meios legais para que as partes interessadas possam impedir:

- a) a utilização de qualquer meio que, na designação ou apresentação do produto, indique ou sugira que o produto em questão provém de uma área geográfica distinta do verdadeiro lugar de origem, de uma maneira que conduza o público a erro quanto à origem geográfica do produto;
- b) qualquer uso que constitua um ato de concorrência desleal, no sentido do disposto no artigo 10bis da Convenção de Paris(1967).

3. Um Membro recusará ou invalidará, ex officio, se sua legislação assim o permitir, ou a pedido de uma parte interessada o registro de uma marca que contenha ou consista em indicação geográfica relativa a bens não originários do território indicado, se o uso da indicação na marca para esses bens for de natureza a induzir o público a erro quanto ao verdadeiro lugar de origem.

4. As disposições dos parágrafos 1, 2 e 3 serão aplicadas a uma indicação geográfica que, embora literalmente verdadeira no que se refere ao território, região ou localidade da qual o produto se origina, dê ao público a falsa ideia de que esses bens se originam em outro território.

O artigo acima citado indica que o produto ou serviço deve estar vinculado à origem geográfica pela sua reputação, qualidade ou outra característica; são esses elementos que justificam a apresentação de um pedido de reconhecimento de IG. A reputação pode ser confundida com o princípio da

notoriedade ou reconhecimento, anteriormente comentado, e é exigido nas duas espécies de IGs. Entretanto, a comprovação de qualidade ou de outra característica é formalmente exigida no Brasil apenas para o registro da DO, conforme Artigo 9º, alínea “a”<sup>53</sup>, da Instrução Normativa n.º 25/2013 do INPI (Instituto Nacional da Propriedade Industrial), que é a Autarquia federal responsável pelo reconhecimento e registro das IGs.

A previsão na legislação brasileira da indicação de procedência, como uma IG desvinculada da existência de aspectos qualitativos devidos ao local de produção pode ser explicada por essa perspectiva histórica. Como demonstrado, até a Lei 9.279/96, as normas nacionais nunca fizeram referência à questão da qualidade e qualquer relação nesse sentido entre a produção e a localidade. A legislação atual incorporou esse precedente histórico na forma da indicação de procedência, figura essa que não encontra paralelo em nenhum dos tratados internacionais sobre o assunto (exceto o Protocolo de Harmonização de Mercosul, o qual o Brasil, curiosamente, rejeitou a aplicação). Já a de-

---

53 Art. 9º Em se tratando de pedido de registro de Denominação de Origem, além das condições estabelecidas no Art. 6º, o pedido deverá conter:

- a) elementos que identifiquem a influência do meio geográfico, na qualidade ou características do produto ou serviço, que se devam exclusivamente ou essencialmente ao meio geográfico, incluindo fatores naturais e humanos.
- b) descrição do processo ou método de obtenção do produto ou serviço, que devem ser locais, leais e constantes;
- c) documento que comprove a existência de uma estrutura de controle sobre os produtores ou prestadores de serviços que tenham o direito ao uso exclusivo da denominação de origem, bem como sobre o produto ou prestação do serviço distinguido com a Denominação de Origem;
- d) documento que comprove estar os produtores ou prestadores de serviços estabelecidos na área geográfica demarcada e exercendo, efetivamente, as atividades de produção ou de prestação do serviço.

nominação de origem - essa sim uma espécie de IG baseada na questão qualitativa - foi introduzida na legislação local como consequência do TRIPS, de modo que seu conceito praticamente repete aquele previsto no tratado internacional (Melo, 2018, p. 62-63).

Ocorre que a referida Instrução Normativa n.º 25/2013 estabeleceu uma confusão conceitual, pois, apesar de omitir a exigência de comprovação de qualidade para a IP, em seu Artigo 8º, alínea “b”<sup>54</sup>, há a exigência de que, para a IP, há necessidade de comprovação da existência de uma estrutura de controle sobre o produto ou a prestação do serviço. Isso significa que os produtos ou serviços a serem protegidos mediante IP devem apresentar alguma característica que os diferenciem dos demais postos no mercado. Nesse sentido, Melo (2018) entende que tal exigência é ilegal, visto que não há na Lei de Propriedade Industrial qualquer requisito de qualidade para as IPs. Já Reis (2015) observou que, apesar da omissão legislativa, as IPs até então concedidas apresentavam algum diferencial, concluindo a autora pela necessidade de harmonização do conceito de IP com o conceito de IG descrito no Artigo 22 do Acordo TRIPS.

---

54 Art. 8º. Em se tratando de pedido de registro de Indicação de Procedência, além das condições estabelecidas no Art. 6º, o pedido deverá conter:

- a) documentos que comprovem ter o nome geográfico se tornado conhecido como centro de extração, produção ou fabricação do produto ou de prestação de serviço;
- b) documento que comprove a existência de uma estrutura de controle sobre os produtores ou prestadores de serviços que tenham o direito ao uso exclusivo da Indicação de Procedência, bem como sobre o produto ou a prestação do serviço distinguido com a Indicação de Procedência;
- c) documento que comprove estar os produtores ou prestadores de serviços estabelecidos na área geográfica demarcada e exercendo, efetivamente, as atividades de produção ou prestação do serviço.

A qualidade, então, deve ser entendida como aquilo que distingue o produto ou serviço dos outros similares disponíveis no mercado. Essa qualidade deve estar vinculada à origem geográfica, que pode ser constatada, por exemplo, pela “cor da carne relacionada com uma alimentação local característica”, pelo “solo e/ou clima particular que atribuem ao cultivo do produto uma forma ou sabor único”; pela “forma e/ou tempo de maturação, de salga”; pela “utilização de sal só encontrado na área”, entre outros (Mapa, 2010, p. 12). Em relação a “outra característica”, essa pode ser qualquer habilidade específica que facilmente se distingue quando comparada com técnicas habituais, que pode envolver, por exemplo, a forma de criação, as técnicas de cultivo, o processo de fabricação, entre outras. A expressão “outra característica” é muito subjetiva, termo ambíguo, podendo levar a interpretações destoantes sobre a real finalidade de uma IG, especialmente a IP.

Seguindo o entendimento de Melo (2018), acima comentado, efetivamente a exigência do requisito de qualidade não é necessário para reconhecimento de uma IP. No Brasil, vige o princípio da legalidade, possuindo a legislação nacional uma hierarquia. Nesse sentido, as normas localizadas na faixa inferior da hierarquia não podem restringir ou contrariar dispositivos das normas superiores. Logo, uma instrução normativa do INPI (que é uma Autarquia Federal) não pode restringir e contrariar um instrumento jurídico criado por uma Lei Ordinária, no caso a Lei n.º 9.279/1996 (Lei de Propriedade Industrial). Portanto, para reconhecimento de uma IP deve-se considerar apenas o disposto na Lei de Propriedade Industrial, Artigo 177, que estabelece a IP como o “nome geográfico

de país, cidade, região ou localidade de seu território, que se tenha tornado conhecido como centro de extração, produção ou fabricação de determinado produto ou de prestação de determinado serviço”.

Giménez Pereira (2018) descreve a natureza jurídica da IP como de um instituto autônomo que protege o nome geográfico como um sinal distintivo e que goza a mesma proteção jurídica da figura da marca; enquanto que a natureza da DO seria de título coletivo de qualidade, um nome coletivo reservado para produtos de qualidade de uma determinada origem geográfica. A natureza jurídica das IGs, segundo Cunha (2011), é de bem imaterial sobre o qual recai um direito privativo e exclusivo da coletividade de indivíduos do uso de um nome geográfico.

È necessário sinalizar que para o registro de uma IG é obrigatória a delimitação territorial. Essa delimitação pode não coincidir com uma divisão administrativa, porque até mesmo dentro de um município ou distrito, diferentes áreas podem proporcionar diferentes características a um produto, como em relação ao solo. A delimitação territorial para uma IG deve ser respaldada por fundamentos técnicos, considerando as questões culturais, históricas, políticas, econômicas e naturais (Druzian; Nunes, 2012).

Por outro lado, continuando com os elementos necessários para toda IG, também é obrigatória a existência de um Conselho Regulador, responsável pelo controle sobre os produtores e prestadores de serviços que tenham o direito ao uso exclusivo da IG, bem como sobre o produto ou serviço protegido (Artigos 8º, “b”; e 9º, “c”, da Instrução Normativa n.º 25/2013/INPI). Entre suas funções está a elaboração do regula-

mento de uso e emissão dos certificados de origem dos produtos ou serviços. Giménez Pereira (2018) descreve os Conselhos Reguladores como órgãos de proteção que avaliam a permanência das qualidades e características peculiares dos produtos conforme quando solicitado o reconhecimento da IG.

Ao realizar uma pesquisa comparada entre Espanha e Brasil, Silva (2014) observou que os Conselhos espanhóis são bem mais atuantes que os brasileiros, especialmente com a divulgação dos produtos ou serviços em jornais, revistas jornalísticas e científicas, concursos e premiações. Na Espanha, os Conselhos Reguladores “também tomam parte em fóruns de debate e estão sempre em constante busca para a melhoria da renda dos produtores. Na maioria das vezes, são eles que incentivam as inovações no setor produtivo” (Silva, 2014, p. 164).

A questão da titularidade é uma das distinções das IGs em relação aos demais tipos de propriedade industrial; é que há uma multiplicidade de titulares. Isso porque todos os produtores ou prestadores de serviços daquela região delimitada têm direito ao uso da IG em seus produtos ou serviços, sendo exigido ainda, em relação às DOs, que tais produtores e prestadores locais atendam aos requisitos de qualidade inerentes à conservação das características que os fatores naturais e humanos existentes no respectivo meio geográfico atribuem à DO (Artigo 182 da Lei de Propriedade Industrial). No entanto, a multiplicidade de titulares não se pode confundir com uma titularidade coletiva: o direito ao uso da IG é direito singular e individual de cada um dos produtores ou prestadores de serviços, podendo qualquer um destes exercer o direito de uso

sem necessidade de vinculação ou afiliação à entidade associativa (Melo, 2018).

### **1.1. Indicações geográficas e desenvolvimento local**

Apresentadas as noções conceituais das IGs, seus elementos e características, cabe tratar agora a respeito da sua importância no desenvolvimento regional e local. Boff (2017) sustenta que uma IG possui capacidade de gerar inúmeras oportunidades; para tanto, a autora elenca que as IGs contribuem para: resguardar os produtores, garantindo exclusividade em relação à origem de seu produto; proteger o consumidor, buscando proporcionar um padrão mínimo de qualidade; valorização do produto e institucionalização da reputação; promover a região como um todo, como em áreas associadas à gastronomia e ao turismo. Acrescenta-se ainda:

Outro aspecto a destacar é que as IGs se constituem em um meio de preservar o conhecimento tradicional e expressões culturais tradicionais. A produção de produtos diferenciados pode herdar conhecimentos tradicionais que influenciam nos 'fazeres' locais e contribuem para a manutenção das características e da qualidade específica do produto, preservando expressões culturais tradicionais (Boff, 2017, p. 10).

Vieira e Pellin (2015), ao analisarem as principais experiências de IGs no mundo, concluem que os principais benefícios gerados por meio delas são econômicos e referem-se principalmente à agregação de valor aos produtos e ao au-

mento das vendas. Todavia, os autores também sustentam que outros benefícios precisam ser considerados, que são os socioculturais, representados pela inserção de produtores ou regiões desfavorecidas no mercado; e ambientais, relacionados à preservação da biodiversidade e dos recursos locais.

Caldas, Araújo e Coury (2018) afirmam que os registros de IGs tratam da riqueza enraizada no território local, assim, deve ser desenvolvida estratégia local e ampliada, em que os atores locais possam se apoiar no produto IG e nos recursos associados à IG; reforçando assim a capacidade do território para atrair empresários, consumidores e turistas, oferecer-lhes uma variedade de produtos e serviços locais. “O desenvolvimento e a promoção de um produto IG podem servir como um ponto de partida para promoção do patrimônio geográfico e cultural como um todo e para os outros produtos dentro de uma cesta de bens locais (Caldas, Araújo, Coury, 2018, p. 95).

No Brasil, os pedidos de registro de IGs perante o INPI ainda são poucos quando comparado com a realidade de outros países. Apenas em dezembro de 2022, o Brasil chegou ao número de 100 IGs registradas, sendo 76 IPs e 24 DOs (Jota, 2023). Uma das explicações quanto ao pequeno número de pedidos de registro de IGs pode estar relacionada ao desconhecimento de suas diversas contribuições para uma região e para valorização do produto.

Venâncio *et. al* (2023) citam o exemplo do desenvolvimento turístico na região da Serra Gaúcha (Sul do Brasil) após a IG do Vale dos Vinhedos, em que foi implementado um “círculo de segurança visando coordenar e salvaguardar ações articuladas que garantissem o pleno desenvolvimento de to-

das as áreas envolvidas, sobretudo, a população” (Venâncio *et. al*, 2023, p. 15.492). Após a região obter a DO, foi criada uma agência de desenvolvimento regional, a fim de proporcionar sustentabilidade, manutenção da cultura e do ecossistema; a IG Vale dos Vinhedos atraiu o desenvolvimento de áreas adormecidas, que se potencializaram pela valorização da região e o consequente sentimento de pertencimento das comunidades (Venâncio *et. al*, 2023).

Além do desconhecimento no Brasil das contribuições das IGs para o desenvolvimento local e valorização do produto, Lopes (2022) apresenta diversos pontos que, dentre outros, têm impedido o desenvolvimento de IGs: inexistência de política pública estruturada que incentive as IGs como estratégia de desenvolvimento territorial; desestruturação da governança, impactando significativamente no acesso a mercados e promoção comercial, causando errado posicionamento da IG; fragilidade do empreendedorismo, gerando limitação de investimentos econômico-financeiros para apoio aos grupos produtivos; inexistência de profissionalização da gestão empresarial nas IGs, especialmente no que tange às questões comerciais; alta dependência técnica e financeira dos grupos menos estruturados profissionalmente.

Em relação ao tabaco, não tem sido diferente, especialmente porque no Brasil não há qualquer registro de IG nessa área, embora em outros países o segmento possua relevância para o desenvolvimento econômico de diversos países, conforme será estudado a seguir.

## 2 TABACO E AS INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS

O Brasil é o maior exportador de tabaco do mundo há mais de 25 anos consecutivos e o segundo maior produtor de tabaco do mundo, atrás apenas da China. A exportação da produção brasileira de tabaco foi de 462 mil toneladas no ano de 2017, movimentando 2,09 bilhões de dólares (Sofiatti, 2019). Sua produção é diversificada e é destinada aos vários tipos de tabaco: charutos, cigarros e cigarrilhas, cachimbos, fumo de rolo (ou de corda), fumo desfiado, cigarro de cravo (ou de bali), cigarro de palha, entre outros (Reis, 2016). Mesmo com tamanha relevância no mercado mundial, no Brasil ainda não há uma IG concedida na área do tabaco<sup>55</sup>. Entretanto, em outros países o registro como IG contribuiu significativamente para o desenvolvimento econômico deles.

Cuba é o país com maior número de IGs concedidas relacionadas ao tabaco, especificamente os seus Charutos. Em Cuba, existe o selo de DO dos charutos *Los Habanos*<sup>56</sup>. O charuto cubano é um dos produtos de maior importância do setor agrícola do país, cultivado principalmente na região de Vuelta Abajo, na província de Pinar del Rio. Cuba é o principal expor-

---

55 Tramitou perante o INPI um pedido de registro de DO, do charuto “Brasil Bahia”, depositado em Fevereiro de 2017, requerido pelo Sindicato da Indústria do Tabaco no Estado da Bahia, Processo n.º BR412017000001-2, mas indeferido em 19/07/2022. Consulta disponível no link: <http://www.inpi.gov.br/menu-servicos/indicacao-geografica/pedidos-de-indicacao-geografica-no-brasil>.

56 Los Habanos é o nome do selo de Denominação de Origem, que gerencia as 27 marcas de charutos cubanos, que abrangem uma gama de conceitos, formatos, muitas características diferenciadas, para agradar todos os tipos de fumantes. A proteção é garantida pelo “Conselho Regulatório da Denominação Protegida de Habanos de Origem e outras Empresas cubanas de Tabaco”, e o selo distintivo foi incluído em todas as caixas Habanos desde 1994. Consulta disponível em: <https://www.charutosetabacos.com/loja/noticia.php?loja=1024847&id=27>.

tador e distribuidor de charutos do mundo, com uma cota de mercado de 70% e vendas de 500 milhões de dólares em 2017, crescimento de 12% comparado com o ano anterior. A Europa é o principal mercado para os charutos cubanos, com 54% das vendas, seguido das Américas (14%), Ásia-Pacífico (15%) e África/Oriente Médio (14%). Por países, a Espanha, a França e a China são os principais mercados. As marcas mais reconhecidas são Cohiba (23% da vendas), Romeo y Julieta e Montecristo (17% cada) (Brasil, 2018). Os charutos cubanos são conhecidos em todo o mundo. Sendo assim, a importância da produção do tabaco para a economia cubana é indiscutível, principalmente pelas características geográficas e econômicas do país.

Por outro lado, o registro de IGs relacionadas ao tabaco é visto com ressalvas em várias partes do mundo e a principal razão para isso são os malefícios causados à saúde, exigindo-se cada vez mais dos países a formulação e execução de políticas públicas antitabagistas. Caso emblemático aconteceu na Austrália no ano de 2012, não apenas em relação às IGs, mas também a outras questões de Propriedade Industrial. Uma medida instituída pelo governo da Austrália tinha por objetivo a adoção de regras uniformes quanto à embalagem de produtos originados do tabaco, nacionais ou importados. A regra incluía a subtração de detalhes figurativos nas embalagens, como logos comerciais, gráficos e cores distintivas. Ainda, a norma determinava que as denominações da marca devem se situar à frente da embalagem com letras padronizadas, permitindo-se somente as compulsórias advertências à saúde. Impunha ainda a adoção da cor única. Por fim, a norma estipulava regras para cigarros individuais, como a proibição de IGs, o que afe-

tava os interesses comerciais de Cuba e outros exportadores de charutos (Gadotti, 2017).

Diante disso, Cuba, Indonésia, Honduras e República Dominicana apresentaram uma queixa perante a OMC (Organização Mundial do Comércio), sustentando que o governo australiano infringiu diversos artigos do Acordo TRIPS e de outros Tratados Internacionais, prejudicando a propriedade intelectual de produtores de tabaco. A queixa foi rejeitada pela OMC em junho de 2018, que entendeu que a lei australiana promovia a melhora da saúde pública ao reduzir o uso de derivados de tabaco e que não houve violação do Acordo TRIPS e de outros Tratados Internacionais.

Apesar das ressalvas das políticas antitabagistas, o Brasil possui diversas regiões produtoras de fumo com potencial para registro de IGs. O tabaco é um produto que possui muitas especificidades, uma cultura extremamente diversificada, com estruturas locais complexas, e possui qualidades específicas, únicas, variando de acordo com o solo, o microclima, o índice pluviométrico, entre outras características naturais. Além dessas, existem fatores humanos que contribuem para a singularidade do fumo em cada território, principalmente em relação ao modo de produzir. Nardi (2010) observa que a cultura do fumo em todas as regiões produtoras constitui um patrimônio histórico e cultural, fazendo parte da identidade das populações locais.

No caso da cidade de Arapiraca/AL não é diferente, conforme será abordado na próxima seção. Antes é necessária uma breve contextualização do município de Arapiraca/AL, que é a maior cidade do interior do estado de Alagoas, com

população aproximada de 230 mil habitantes. Tornou-se conhecida nacionalmente nas décadas de 1970 e 1980 como a “capital do fumo”, em razão da enorme quantidade de área plantada de fumo, chegando a produzir 80% do fumo de corda do Brasil; entretanto, principalmente com a diminuição do consumo em decorrência das políticas antitabagistas, a cultura fumageira local foi superada por outras atividades econômicas, inclusive, outras culturas agrícolas. Contudo, a produção de fumo ainda possui relevância significativa não apenas na economia (ainda movimentando milhões de reais na região, contando com exportações), mas principalmente na história e cultura da população local. O fumo produzido em Arapiraca é o fumo “escuro”, apropriado para fumo de corda (ou de rolo) e para charutos.

### **3 POTENCIALIDADE DO FUMO DE ARAPIRACA COMO INDICAÇÃO GEOGRÁFICA**

Ao analisar os requisitos para registro de uma IG, é possível considerar o reconhecimento de Arapiraca como IP, tendo como produto o fumo.

Conforme visto acima, toda IP deve atender ao princípio da notoriedade. Nesse sentido, Arapiraca há mais de 40 anos é nacionalmente reconhecida como importante polo na produção de fumo de corda (de rolo), que é um fumo escuro, apropriado para o consumo direto pela população ou para a produção de charutos, é popularmente conhecida com a capital do fumo. O reconhecimento de Arapiraca como produtora de fumo é realizado principalmente por órgãos ligados à área,

como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA, 1975), vinculada ao Ministério da Agricultura, ou até mesmo por outras regiões produtoras de fumo, como os produtores ligados ao Sindicato da Indústria do Tabaco no estado da Bahia. Essa notoriedade de Arapiraca despertou, inclusive, a atenção de pesquisadores, como o economista francês Jean Baptiste Nardi, um dos maiores especialistas de fumo do Brasil, que publicou em 2010 a obra “Acabou-se o fumo. Formação socioeconômica e espacial em Arapiraca-AL”, na qual analisa a formação do território local a partir da influência da cultura do fumo, desde o apogeu até o seu declínio enquanto cultura agrícola predominante.

Outro elemento a ser analisado é a qualidade do produto. Embora se entenda que tal requisito é dispensável para reconhecimento de uma IP, mesmo assim, o fumo produzido em Arapiraca possui uma qualidade diferenciada, que o tornou notório e único. Em 1975, numa publicação da EMBRAPA, Arapiraca já era apresentada como um polo produtor de fumo com características únicas, bem distintas das demais regiões fumageiras do país, e destinava-se a atender ao consumo interno do fumo de corda e também para exportação. O tipo de fumo “escuro” produzido em Arapiraca estava diretamente relacionado a questões naturais: solo fértil, relevo plano e suavemente ondulado; clima tropical chuvoso com verão seco e regime de chuvas propício à cultura fumageira. Esse tipo de fumo sempre foi muito aceito no mercado externo para fabricação principalmente de capa de charuto, diferenciando-se do fumo claro, produzido principalmente no Sul do Brasil e que era destinado à fabricação de cigarros (Nardi, 2004). San-

tos (2014) afirma que empresas como a Souza Cruz tentaram introduzir em Arapiraca um tipo de fumo claro, o “amarelinho”, o qual teria maior potencialidade de exportação a exemplo do que ocorre no Sul do Brasil; entretanto, as características naturais não foram propícias para esse tipo de fumo, e a sua adoção demandaria um descarte ao fumo escuro, fumo de corda.

A qualidade do fumo de Arapiraca também é influenciada diretamente por fatores humanos. Santos (2014) apresenta a forma de produção do fumo de Arapiraca, que possui uma grande absorção de mão-de-obra empregada em suas várias fases: “como na ‘sementeira’, na formação dos canteiros, no plantio, na colheita, no beneficiamento (secagem da folha no varal ou nos galpões), na ‘curação’ (processo que forma as ‘bolas’ de fumo) e na industrialização” (Santos, 2014, p. 89). No entanto, a atividade de maior retenção da população para o trabalho é o destalamento, que consiste na retirada do talo da folha para em seguida ser posta em molhos e transformada no rolo, tarefa atribuída geralmente às mulheres. Nessa fase, é que surgiu uma das maiores expressões da cultura local: o canto (ou cantiga) das destaladeiras de fumo.

As cantigas de destaladeiras de fumo fazem parte da memória cultural, que possui fortes bases identitárias. No auge da cultura fumageira, convergiram para Arapiraca trabalhadores de várias regiões do Nordeste, que foram trazendo em suas bagagens, costumes, folguedos, credices, seitas, cantos, os quais foram se adaptando à primitiva cultura já existente e assim se concentrou um número expressivo de cantigas, que há mais de meio século são cantadas nas épocas da colheita de

fumo pelas mulheres que retiram os talos das folhas de fumo (Arapiraca, 2012).

Apesar do município ter sido bastante afetado com o declínio da cultura fumageira, em que no auge Arapiraca chegou a contar dezenas de empresas exportadoras, o município ainda possui em seu território algumas empresas que se destinam à exportação de fumo, principalmente para capa de charutos, por exemplo a “Danco”, a “Capa” e a “Ermor Tabarama”. Essas empresas mantêm contratos com pequenos agricultores, vendem-lhes os insumos, fazem assistência técnica, doam os EPIs e compram a produção no fim da safra, desde que atinja certo padrão de qualidade. Também há empresas que se destinam ao mercado interno, como a “Incofusom”, a “Incasil” e o “Grupo Coringa”, responsáveis pela produção dos fumos Super Bom, Extra Forte, Avião e Coringa, que atuam com o beneficiamento do fumo em corda. Há ainda centenas de outras pequenas empresas, denominadas pela população de “pequenas empresas de fundo de quintal”, que se dedicam à produção do fumo de corda (ou de rolo) (Santos, 2014). Atualmente, são mais de 7,4 mil pequenas propriedades rurais cultivando fumo no município (Torres, 2023).

Portanto, Arapiraca apresenta imenso potencial para seu reconhecimento como IP em relação ao fumo ali produzido. Os impactos e os resultados de um possível registro com IG podem ser diversos.

### **3.1. Potenciais impactos da indicação de procedência sobre a economia de Arapiraca**

Druzian e Nunes (2012) observaram que existem poucas pesquisas sobre o impacto das IGs na revitalização ou estímulo das economias agrícolas e/ou agroindustriais regionais do Brasil, o que é bastante surpreendente à luz da importância mundial do tema. Contudo, essas poucas publicações evidenciam as vantagens econômicas que algumas regiões alcançaram após o registro da IG.

A modo de referência, no caso da IP dos Vales da Uva Goethe, no estado brasileiro de Santa Catarina, as vinícolas perceberam aumento nas vendas do vinho Goethe em média de 20% (vinte por cento) e dos espumantes por volta de 30% (trinta por cento), assim que a primeira safra com os seles nas garras foi colocada no mercado. Constatou-se também uma maior curiosidade por parte de turistas decorrente da divulgação dos produtos advindos da uva da região. Os produtores locais começaram a comercializar seus produtos nas gôndolas de importantes redes de supermercado da região e de outros estados. Além disso, os produtores e vinícolas da região investiram no desenvolvimento do enoturismo local, voltado ao vinho, à cultura e à tradição, com o desenvolvimento de outras atividades relacionadas a estas, tais como hotelaria, gastronomia, enologia e a história da imigração italiana (Vieira; Pellin, 2015).

Alguns benefícios para a região de Arapiraca podem ser ventilados: aumento da produção e do preço do fumo, aproveitando a estrutura já existente nas empresas locais; forma-

lização de novas empresas locais para o beneficiamento e exportação, fomentadas pelo reconhecimento da IP; geração de novos empregos, tanto de forma direta na produção do fumo, como de forma indireta, com as áreas beneficiadas com o reconhecimento da IP; fortalecimento dos produtores locais e do associativismo, motivados por novas perspectivas de mercado e de desenvolvimento; incentivo ao turismo temático; difusão das expressões e manifestações culturais; aumento do turismo e desenvolvimento gastronômico local.

A cidade de Arapiraca possui uma boa estrutura que facilitaria o surgimento dos benefícios acima mencionados; sua localização estratégica, no centro geográfico do estado de Alagoas, dotada de boa infraestrutura e de serviços públicos, bem como seu histórico de qualidade na produção do fumo, ensejariam um novo ciclo de desenvolvimento local, não mais na dependência econômica exclusiva do fumo (como foi nas décadas de 1970 a 1990), mas tendo agora o fumo como objeto de divulgação e de atração de novos investimentos para a cidade.

## **CONCLUSÕES**

No presente trabalho, foram analisados os aspectos gerais e conceituais das IGs, tanto a IP quanto a DO. Também foram abordadas questões atinentes ao fumo (tabaco), exemplificando com os charutos cubanos e a problemática consistente nas ressalvas ao tabaco (fumo) em razão das políticas públicas antitabagistas.

As políticas antitabagistas foram e ainda são importantes para a saúde pública, para redução dos números de pessoas

com doenças decorrentes do consumo de fumo, para melhoria da qualidade do ar urbano, bem como, para melhoria da qualidade de vida de pessoas não-fumantes expostas ao fumo em razão do consumo de terceiros. Entretanto, ainda há uma demanda global de consumo de fumo e o mercado brasileiro não pode rejeitar sumariamente o atendimento dessa demanda, o que poderia causar graves prejuízos a diversas regiões produtoras de fumo do país.

No Brasil, ainda não há IGs relacionadas ao tabaco. Também não foram encontrados trabalhos que abordassem a potencialidade de IGs das regiões produtoras de tabacos, mesmo sendo o Brasil o maior exportador do mundo e o segundo maior produtor, atrás apenas da China. Na verdade, em geral os pedidos de registro de IGs no Brasil são bem tímidos quando comparados a outros países, principalmente da União Europeia.

Esse fato revela um possível desconhecimento dos produtores brasileiros sobre a importância das IGs no desenvolvimento local das regiões, o que envolve a valorização do produto ou serviço, a proteção jurídica dos produtores e dos consumidores, fomento ao desenvolvimento de áreas conexas, como o turismo, entre outras contribuições.

Foram apresentadas as características da cidade de Arapiraca na produção do fumo escuro, de corda (de rolo), com notório reconhecimento nacional, sendo tal requisito suficiente para o registro como IP, conforme a legislação brasileira. Além disso, o fumo de Arapiraca possui qualidades diferenciadas, influenciadas por fatores naturais e humanos, que reforçam a notoriedade do produto e sua potencialidade econômica.

## REFERÊNCIAS

ARAPIRACA, Prefeitura Municipal. **Plano Decenal de Arapiraca**: Desenvolvimento territorial sustentável no agreste alagoano. Maceió: Manguaba, 2012.

BOFF, Salete Oro. Propriedade intelectual como instrumento de desenvolvimento: identificação de potenciais de indicação geográfica no Rio Grande do Sul - Região Noroeste - AMM/Associação dos Municípios das Missões. **Anais do VIII Simp. Iberoamericano em Com. Int., Des. e Int. Reg.** Cerro Largo/RS, 2017. Disponível em: <https://www.uffs.edu.br/campi/cerro-largo/repositorio-ccl/anais-viii-simposio-iberoamericano-de-cooperacao-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-regional>. Acesso em: 03 jan. 2024.

BRASIL (Embaixada do Brasil em Havana). **Como exportar Cuba 2018**. Setor de Promoção Comercial, outubro de 2018. Disponível em: [https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Havana/pt-r/file/Brasil\\_Como%20exportar%20Cuba%202018%20pdf%20completo%20web.pdf](https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Havana/pt-r/file/Brasil_Como%20exportar%20Cuba%202018%20pdf%20completo%20web.pdf). Acesso em: 10 jan. 2024.

CALDAS, Alcides dos Santos; ARAÚJO, Cristiano Cassiano de; COURY, Rafael de Lira Mansur. As indicações geográficas (IGS) como estratégia de desenvolvimento territorial: Desafios e potencialidades no Distrito de Maragogipinho, Aratuípe, BA. **RDE-Rev. de Des. Eco.**, v. 3, n. 38, 2018. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/5032I>. Acesso em: 10 jan. 2024.

CUNHA, Camila Biral Vieira. **Indicações Geográficas**: regulamentação nacional e compromissos internacionais. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2011. Disponível em: <https://www.teses.usp>.

[br/teses/disponiveis/2/2135/tde-03072012-132746/pt-br.php](http://br/teses/disponiveis/2/2135/tde-03072012-132746/pt-br.php). Acesso em: 25 jan. 2024.

DRUZIAN, Janice Izabel; NUNES, Itaciara Larroza. Indicações geográficas brasileiras concedidas até julho de 2012 e impacto sobre bens agrícolas e/ou agroindustriais. **Rev. GEINTEC-Gest., Ino. e Tec.**, v. 2, n. 4, p. 413-426, 2012. Disponível em: <https://silو.tips/download/indicacoes-geograficas-brasileiras-e-impacto-sobre-bens-agricolas-e-ou-agroindust>. Acesso em: 09 jan. 2024.

EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária). **Sistemas de produção para a cultura do fumo**. Circular n.º 75, Arapiraca-AL, Novembro de 1975.

GADOTTI, Thais Cristina. Comércio internacional e saúde pública: a eficácia das normas antitabaco e o impacto na propriedade intelectual. **Âmb. Jur.**, Rio Grande, XX, n. 164, set 2017. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=19552](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19552). Acesso em: 08 jan. 2024.

GIMÉNEZ PEREIRA, Marta Carolina. Etude d'une relation incontournable: les Indications Geographiques et la protection du patrimoine culturel immateriel. **Rev. Jur.**, vol. 04, n.º 53, Curitiba, p. 1-33, out-dez 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.7625432>. Acesso em: 10 jan. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio - **TRIPS**. 1994. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/backup/legislacao-1/27-trips-portugues1.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. Instrução Normativa n.º 25, de 20 de setembro de 2013. 2013.

Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/backup/centrais-de-conteudo/legislacao/IN0252013.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

JOTA. Ter o selo de Indicação Geográfica pode elevar o valor do produto em até 50%. **Redação Jota**. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/brasil-empendedor/ter-o-selo-de-indicacao-geografica-pode-elevar-o-valor-do-produto-em-ate-50-04012023>. Acesso em: 7 jan. 2024.

LOPES, Willams Pereira. **Propostas de estratégias de marketing para valorização de produtos de indicações geográficas de Alagoas**. 125 f. Dissertação (Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação) - Universidade Federal de Alagoas. Instituto de Química e Biotecnologia. Maceió, 2022. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/handle/123456789/11847>. Acesso em: 25 jan. 2024.

MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). Guia para solicitação de registro de indicação geográfica para produtos agropecuários. Coordenação de Incentivo à Indicação Geográfica de Produtos Agropecuários. CIG/DEPTA/SDC/MAPA, 2010, 16p. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/indicacao-geografica/arquivos-publicacoes-ig/guia-indicacao-2009.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2024.

MELO, Renato Dolabella. **Os critérios de concessão e uso de indicações geográficas sob a ótica do direito da regulação e da concorrência**. 170 f. Tese (Doutorado em Propriedade Intelectual e Inovação). Instituto Nacional da Propriedade Industrial, Academia de Inovação e Propriedade Intelectual, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/academia/arquivo/teses/dolabella-renoato.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

NARDI, Jean Baptiste. **Acabou-se o fumo.** Formação socio-econômica e espacial em Arapiraca-AL. Maceió: Q Gráfica, 2010.

\_\_\_\_\_. **Fumo e Desenvolvimento Local em Arapiraca/AL:** Primeiras observações e análises para a elaboração do diagnóstico socioeconômico municipal e regional. Projeto FAPE-AL/CNPQ-FUNESA. Arapiraca, 2004.

REIS, Livia Liberato de Matos. **Indicação geográfica no Brasil:** determinantes, limites e possibilidades. 270 f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/19772> . Acesso em: 10 jan. 2024.

REIS, Marcelo Moreno dos (Coord.). **Guia para o profissional do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária:** controle de produtos derivados do tabaco. Rio de Janeiro, RJ: Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/tabaco/guia-para-o-profissional-do-snvs-controle-de-produtos-derivados-do-tabaco.pdf/view> . Acesso em: 10 jan. 2024.

SANTOS, Ana Paula Teodoro dos. **A reestruturação do território da região fumageira de Alagoas.** 230 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/18974/1/AnaPTS\\_DIS-SERT.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/18974/1/AnaPTS_DIS-SERT.pdf)  
Acesso em: 25 jan. 2024.

SILVA, Antenor Roberto Pedroso da Silva. **Indicações geográficas e estratégia territorial competitiva:** estudo comparado Brasil x Espanha. 193 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/



MG, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13460/1/IndicacoesGeograficasEstrategia.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

SOFIATTI, Maria Luisa Felicio. **Brasil, grande produtor e exportador de tabaco e derivado:** a luta contra o tabagismo e o crescimento do comércio ilegal no âmbito nacional e internacional. 2019. 22 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/24736/3/BrasilGrandeProdutor.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

TORRES, Raquel. Como vivem os plantadores de fumo de rolo em Alagoas. **O joio e o trigo.** 2023. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2023/01/como-vivem-os-plantadores-de-fumo-de-rola-em-alagoas/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

VENÂNCIO, Maria Fernanda Daltro; CONCEIÇÃO, Valdir Silva da; SILVA, Daliane Teixeira; PIAU, Deise Danielle Neves; ARAÚJO, Marcio Luis Valença; SILVA, Marcelo Santana. Indicações geográficas e suas contribuições para as políticas públicas regionais. **GeSec: Rev. de Gest. e Sec.**, v. 14, n. 9, 2023. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/2804>. Acesso em: 6 jan. 2024.

VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto; PELLIN, Valdinho. As Indicações Geográficas como estratégia para fortalecer o território - o caso da Indicação de Procedência dos Vales da Uva Goethe. **Des. em Que.**, Editora Unijuí, ano 13, n. 30, p. 155-174, abr./jun. 2015. DOI: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2015.30.155-174> . Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/3062> . Acesso em: 9 jan. 2024.



# **PARTE III**

# **DIREITO E EDUCAÇÃO**





# O ENSINO SUPERIOR EM ARAPIRACA: UMA EXPERIÊNCIA SINGULAR

**Luciano Henrique Gonçalves Silva**<sup>57</sup>

**Aline de Oliveira Santos**<sup>58</sup>

**Verônica Teixeira Marques**<sup>59</sup>

## INTRODUÇÃO

Com o objetivo de entender o processo de estruturação do Ensino Superior em Arapiraca, esse texto versa sobre o contexto socioeconômico vivenciado no início da década de 1970, em Arapiraca, no auge da Ditadura Militar. Naquela ocasião, as famílias locais não tinham condições financeiras de proporcionar aos seus filhos o Ensino Superior nas grandes cidades, o que trouxe a ideia de iniciar a luta por uma instituição

---

57 Mestre em Direito pela Universidade Ibirapuera (2011). Possui Graduação (2000) e Especialização (2002) em Direito pelo CESMAC, professor da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), doutorando em Sociedade, Tecnologia e Políticas Públicas no Centro Universitário de Maceió - UNIMA / AFYA. E-mail: l.henriqueadv2@gmail.com.

58 Mestre em Direito Regulatório e Responsabilidade Social pela Universidade Ibirapuera (2011), graduada em Direito pela Universidade Tiradentes-Aracaju/SE (2004), especialista em Ciências Criminais, professora da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), doutoranda em Sociedade, Tecnologia e Políticas Públicas no Centro Universitário de Maceió - UNIMA / AFYA. E-mail: advalineoliveira@hotmail.com.

59 Doutora em Ciências Sociais pela UFBA (2009), graduada em Ciências Sociais pela UFS (1997), atualmente é Professora de Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas do Centro Universitário de Maceió, UNIMA/AFYA. E-mail: veronica.marques@unima.edu.br.

de Ensino Superior em Arapiraca, a fim de atender à demanda não apenas dos estudantes arapiraquenses, mas também daqueles oriundos das cidades vizinhas.

O sonho tornou-se realidade com a instauração da Fundação Educacional do Agreste Alagoano - FUNEC, criada em 1970, a qual patrocinaria a Faculdade de Formação de Professores de Arapiraca - FFPA, também criada em 1970. A intenção era proporcionar aos egressos do Ensino Médio o ingresso numa faculdade; no entanto, inicialmente, a faculdade recém-criada incumbiu-se da formação dos profissionais da Educação que necessitavam de qualificação para atender à demanda das escolas de Ensino Médio que estavam em expansão no estado de Alagoas.

Com o objetivo de analisar a evolução do Ensino Superior no Agreste e Sertão alagoano, foram realizadas duas pesquisas: uma de natureza bibliográfica e a outra documental, que também se caracterizam como exploratória e descritiva.

O Ensino Superior em Arapiraca desempenhou um papel significativo para a melhoria na qualidade do Ensino Fundamental e contribuiu para que muitas famílias tivessem a oportunidade de oferecer aos seus filhos a formação superior desejada. Esse cenário é vivenciado atualmente, pois muitas faculdades ofertam diversos cursos nessa cidade, principalmente no turno da noite, permitindo que os jovens possam trabalhar e estudar.

Na maior parte do tempo, o município de Arapiraca foi marcado pela atividade agrícola, situação que perdurou até a década de 1970, mesmo em detrimento do crescimento popu-

lacional e econômico apresentado nessa época. Nesse período que também coincide com a Ditadura Militar no Brasil e América Latina, a população arapiraquense era constituída, fundamentalmente, por funcionários públicos, médicos, bancários, fumicultores, comerciantes, industriais e outros. O ensino, tanto público quanto privado, restringia-se aos grupos escolares, os quais ofertavam o primeiro grau, isto é, o Ensino Fundamental. A Escola Estadual José Quintela Cavalcanti disponibilizava aulas do segundo grau, ou seja, Ensino Médio, bem como o Colégio Cenecista Nossa Senhora do Bom Conselho (Colégio Bom Conselho) e o Colégio Normal São Francisco de Assis (Educandário São Francisco). Todavia, todas as três escolas careciam de professores qualificados.

As famílias arapiraquenses começaram a perceber as deficiências educacionais nessas escolas, especialmente, no que se refere ao Ensino Médio. A consequência foi que aquelas famílias que gozavam de melhores condições financeiras passaram a enviar os filhos para estudar na capital, Maceió, tão logo iniciavam os estudos no segundo grau, objetivando, com essa ação, que seus descendentes obtivessem melhores possibilidades de ensino e aprendizagem. Esse movimento das famílias mais abastadas tinha como foco aumentar as chances de que seus filhos conquistassem uma vaga no Ensino Superior.

A partir de 1970, a população do município tornou-se mais volumosa, passando a ser constituída também por pessoas vindas de outras regiões. Ademais, muitos arapiraquenses estavam enriquecendo com os lucros advindos da cultura fumeira, fato esse que ocasionou uma modificação em seus hábitos e costumes, interferindo na oferta e melhores condições

de vida para esse novo nicho populacional, principalmente no que se refere à busca pela ampliação de melhores oportunidades de estudos. Nesse novo contexto social, foi fundada no ano 1970 a Faculdade de Formação de Professores de Arapiraca, a qual, posteriormente, modificou-se, vindo a tornar-se um dos *campi* da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL).

## 1 O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

As primeiras escolas de Ensino Superior foram criadas no Brasil com a chegada de D. João VI (1808): a Escola de Cirurgia da Bahia, em Salvador, hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia (UFBA); Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica do Rio de Janeiro, atual Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Real Academia dos Guardas-Marinhas também no Rio de Janeiro. Em 1810, foi fundada a Academia Real Militar (atual Escola Nacional de Engenharia da UFRJ); em 1812, o primeiro curso de agricultura foi instituído na Bahia; e, em 1814, no Rio de Janeiro, surgiu o curso de botânica e agricultura; em 1816 foi implantada a Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios no Rio de Janeiro. Como explica Cunha *et al.* (2003), as primeiras faculdades criadas no Brasil tinham como finalidade cuidar da saúde, da segurança e da natureza.

A Independência do Brasil (1822) não acarretou em mudanças significativas no Ensino Superior, pois os detentores do poder não reconheciam as vantagens da criação de universidades. Em Arapiraca, cuja história oficial aponta o início de seu povoamento durante a primeira década do século XIX,

até a Proclamação da República não havia preocupação com a formação intelectual. No entanto, a partir de 1950, a sociedade brasileira conquistou um pequeno avanço: a base da economia rural foi substituída pela economia urbana-agrícola-comercial, atendendo exigências do capitalismo internacional (Ribeiro, 2000).

Ainda segundo Ribeiro (2000), o país continuava com estrutura colonial de produção, uma vez que a sociedade permanecia atrelada às grandes propriedades privadas e ao trabalho escravo. Nesse contexto, o Ensino Superior era disponibilizado de acordo com a vontade política central, ou seja, os cursos superiores continuavam isolados e com prioridades profissionalizantes. Considerando as pesquisas de Cunha *et al.* (2003), o Estado tornou-se mais presente no controle do Ensino Superior, chegando a determinar objetivos, estabelecimentos e currículos, impondo também sua presença no acompanhamento aos dirigentes.

A Constituição da República de 1891 estabeleceu possibilidades legais para o surgimento de diversas iniciativas das instituições privadas e confessionais católicas para a implementação de faculdades de Ensino Superior. A ideia de universidade mobilizara gerações de propositores no intuito de despertar o interesse social para o desenvolvimento de Instituições de Ensino Superior. De tal modo que, em 1920 foi realizado um debate a respeito da criação das universidades e sua importância para a sociedade. A discussão incluiu ainda o papel dessas entidades educacionais em abrigar a ciência e os cientistas, tornando-se assim centros de saber, pois as universidades, ao serem introduzidas no Brasil, tiveram orienta-

ção humanitária vinculada, notadamente, à produção literária (Cunha, *et al.*, 2003).

Ainda conforme Cunha (2003), a partir da década de 1930, o Ensino Superior no Brasil já passava a ter maior direcionamento devido à Reforma Francisco Campos (1931), a qual esboçou a elaboração dos estatutos de universidades, além de estabelecer padrões de organização educacional em todo o país. Em 1931, Getúlio Vargas autorizou e regulamentou o funcionamento das universidades e a cobrança de mensalidade. A universidade deveria ser organizada em torno do tronco comum formado pela Escola de Filosofia, Ciências e Letras.

Entre 1931 e 1945, houve uma grande disputa entre católicos e laicos pelo controle do sistema educacional brasileiro, ficando decidido que a Igreja Católica responsabilizar-se-ia pela introdução da religião nas escolas do Ensino Básico. Todavia, a despeito de tal decisão governamental, a Igreja Católica também fundou universidades (Cunha, *et al.*, 2003). Percebe-se, portanto, que no início do século XX ocorreram grandes transformações relativas ao Ensino Superior, o que poderia ter sido destinado às massas, e, no entanto, nem todos os filhos de trabalhadores conseguiam chegar aos cursos superiores. Em Arapiraca, por exemplo, os menos favorecidos não ultrapassavam nem as barreiras do exame de admissão, condição necessária para ingressar no curso ginásial.

O Golpe Militar ocorrido em 1964 provocou remodelações na política e na economia brasileira, influenciando todos os âmbitos sociais, inclusive, a Educação. O Ensino Superior, nessa nova realidade, tornou-se alavanca para a ascensão social, provocando o aumento na demanda pelo ingresso nas

universidades. Em razão disso, e com a finalidade de atingir as metas governamentais bem como atender ao projeto de desenvolvimento econômico adotado no Brasil, a Lei nº 5.540/68 promoveu a Reforma Universitária. Kulok (1999) aponta que o decreto-lei nº 53/66 determinava a fragmentação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, e a criação de uma unidade voltada para formação de professores do segundo grau.

A Reforma Universitária de 1968 instituiu os Cursos de Licenciatura Curta, com duração de dois anos, que preparavam docentes para atuarem no ensino de primeiro grau; e as Licenciaturas Plenas responsáveis pela preparação de professores formados para ensinarem no segundo grau. O objetivo desses cursos restringia-se à formação de professores dessas duas modalidades de ensino, sem adentrar no âmbito da pesquisa. Segundo Pimenta (2011), essa organização do sistema educacional superior no Brasil foi valorizada socialmente, pois possibilitava alcançar o prestígio e a ascensão social mediante a graduação universitária, além de propiciar rápida formação de mão-de-obra para o mercado.

Esse modelo de Ensino Superior perdurou até a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996). Mas foi graças à Reforma Universitária em 1968 que a sociedade arapiraquense foi privilegiada com professores adequadamente preparados para assumir o ensino nas escolas que introduziam o segundo grau nos anos 1970. Durante a década de 1970, auge da Ditadura Militar no Brasil, o governo impunha ao povo uma nova forma de pensar e agir, na qual os trabalhadores necessitavam apenas de formação educacional básica para que fosse possível a ocupação das vagas oferta-

das pelo mercado de trabalho. No entanto, conforme esclarece Pimenta (2011), no período conhecido como “milagre econômico”, o setor industrial foi impulsionado, levando ao crescimento da economia brasileira.

Ressalta-se, entretanto, que os salários dos trabalhadores eram incompatíveis com o crescimento econômico e o número de trabalhadores capacitados era insuficiente para atender à demanda. Contudo, em detrimento dessas condições sociais, foi na década de 1970 que se ampliou o acesso ao Ensino Superior. Os estudantes buscavam uma vaga nas universidades por meio do vestibular, com a finalidade de se qualificarem profissionalmente e, assim, conseguirem uma boa colocação no mercado de trabalho. Mesmo assim, essa modalidade de ensino continuava sendo privilégios de poucos.

O “milagre econômico” possibilitou a internacionalização da economia brasileira, gerando no cenário interno um mercado consumidor formado por uma sociedade igualmente consumista. Além disso, aqueles cidadãos que ocupavam os postos mais altos na hierarquia social conseguiam conquistar melhores condições de vida, garantindo aos filhos o acesso à universidade, mantendo esse ciclo de ascensão social continuamente. Todavia, nem todos os filhos de trabalhadores tinham esse privilégio, uma vez que a força de trabalho continuava barata e as reivindicações por melhores salários eram proibidas nesse período de Ditadura Militar (Pimenta, 2011). Nesse panorama, percebe-se a falta de acesso de muitos jovens às universidades, o que pode ser atribuído a fatores sociais e econômicos, destacando-se a precariedade das escolas de Educação Básica, como em Arapiraca.

## 2 O ENSINO SUPERIOR EM ALAGOAS

O Ensino Superior em Alagoas concretizou-se a partir de 1950 sendo quase todo absorvido pela iniciativa privada, ainda que, classificada como filantrópica (Verçosa, 1997). Com mais de um milhão de habitantes, o número de Instituições de Ensino Superior no estado era incapaz de atender à demanda, ou seja, os profissionais de Educação que atuavam em Alagoas eram formados fora do estado.

Em 1951, nasceu, por iniciativa da Sociedade Civil, a primeira Faculdade de Medicina; em seguida, em 1952, a Faculdade de Filosofia, que tinha como finalidade ministrar os cursos de Filosofia, Geografia e Letras; mais tarde surgiu o curso de Pedagogia. Em 1954, foi criada a Faculdade de Ciências Econômicas e, logo depois, a Escola de Serviço Social Padre Anchieta foi instituída pela arquidiocese de Maceió no ano de 1955. Com a criação das Faculdades de Odontologia de Alagoas em 1955 e de Maceió no ano de 1956, que foram unificadas em 1961, percebeu-se uma ampliação de oportunidades e de vagas ofertadas aos jovens alagoanos para o ingresso no Ensino Superior, o que, até então, era restrito aos filhos de famílias oligárquicas possuidoras de riquezas e privilégios.

O sonho das camadas mais pobres do povo alagoano foi realizado quando ocorreu a federalização da Faculdade de Medicina e a criação da Universidade de Alagoas, a qual reunia os cursos de Instituições de Ensino Superior de Maceió. A Universidade Federal de Alagoas (UFAL) nasceu por meio da lei nº 3.867/1961 e manteve-se unida à Escola Padre Anchieta,

provida pela Arquidiocese, bem como ampliou seu leque de ofertas para novos cursos de graduação.

Já no final da década de 1960, foi criada a Escola de Ciências Médicas de Alagoas (ECMAL) que era administrada pelo Estado. A partir daí, o Ensino Superior e Público foi paulatinamente expandindo-se em Maceió e atingindo o interior do estado. Durante a década de 1970, Alagoas foi ampliando o quadro dessa modalidade de ensino por meio da interiorização das Instituições de Ensino Superior. Foi exatamente nessa época que se instalou a Faculdade de Formação de Professores de Arapiraca (ano de 1970), atraindo a população de localidades vizinhas, principalmente os professores que buscavam qualificação para inserir-se no Ensino Médio, o qual já era realidade no interior alagoano.

### **3 O ENSINO SUPERIOR EM ARAPIRACA**

Até o final da década de 1960 não existiam órgãos que incentivassem a implantação de indústrias capazes de utilizar a abundante matéria-prima agrícola, o fumo de corda, em Arapiraca. Em detrimento do investimento na Educação, as ações do governador Major Luís Cavalcante (1961-1966) priorizaram, em Alagoas, a atração de indústrias, criando órgãos públicos, a exemplo da Companhia de Abastecimento de Água (CASAL), da Companhia Energética de Alagoas (CEAL) e da Companhia de Desenvolvimento de Alagoas (CODEA). Pode-se inferir que em Alagoas, o processo de industrialização já era impulsionado, muito embora com décadas de atraso em relação a outros estados.

Na década de 1970, Arapiraca, apesar de ter enfrentado uma crise econômica provocada pelo declínio da cultura fumageira, despontava como a mais importante cidade interiorana. Para alguns estudiosos, Arapiraca foi o município alagoano que mais prosperou a partir de 1970, com a população urbana superando a população rural, graças às altas produções agrícolas dos anos anteriores.

A cultura do fumo possibilitou o progresso dos arapiraquenses, atraindo, com seus lucros, pessoas de outras cidades e estados vizinhos para fixarem-se na zona rural para investir no plantio do fumo; e no centro da cidade para desenvolver o comércio ou mesmo trabalhar na feira livre. Desse modo, em 1970 muitos moradores haviam acumulado riquezas, sendo capazes de fazer a economia girar sem sentir os prejuízos causados pela crise da agricultura fumageira. Os habitantes que ficaram sem opção de trabalho no campo decidiram migrar para residir na zona urbana, na procura de um emprego ou um trabalho informal, buscando melhores condições de vida para a sua família.

Percebe-se, então, que a crise agrícola na cultura do fumo afetou a economia dos arapiraquenses, mas não impediu que alguns deles reagissem de forma positiva para suplantar a dependência daquela cultura. Nesse período, já era visível no contexto social e econômico de Arapiraca melhorias graças aos lucros da cultura fumageira, do comércio e da criatividade de alguns moradores que buscaram alternativas para ativar a economia libertando-se da dependência do cultivo do fumo. Dessa forma, surgiram pequenas indústrias, ampliou-se o comércio e até mesmo as atividades agrícolas foram di-

versificadas. A superação das atividades fumageiras geraram mudanças de hábitos e costumes, alterando a forma de vida e despertando nos moradores de Arapiraca a necessidade de ampliação do processo educacional.

Arapiraca demonstrou um atraso significativo no processo de escolarização, comparado com outros municípios alagoanos. Prevaleram até a metade do século XX as escolas isoladas, funcionando nas casas dos professores ou em salas cedidas pelos grandes fumicultores que tinham o “poder” de indicar quem devia desenvolver o Ensino, bem como pedir a exoneração do professor, num exemplo fiel da predominância do patrimonialismo que vigorou no Brasil (Faoro, 1975).

O primeiro Grupo Escolar de Arapiraca foi inaugurado em 1940, o qual correspondia a um prédio de arquitetura moderna, construído na rua principal da cidade, funcionando em salas bem equipadas contando com carteiras duplas, quadro e mapas na parede, além de professores com qualificação para o magistério e concursados, como era comum em todo o território brasileiro. Nascimento (2005, p. 83) observa que:

A incorporação dos Grupos Escolares enquanto organização pedagógica e administrativa do ensino público que diferenciava das escolas isoladas, vem acompanhado do contexto político, social e econômico da modernização das cidades e questionamentos dos rumos do Estado Republicano.

A criação dessa escola no município de Arapiraca apresentou um grande significado para a sociedade arapiraquense, a qual era constituída de diversos funcionários públicos, mé-

dicos, advogados e comerciantes, além dos grandes fumicultores e trabalhadores em geral.

Na década de 1950, surgiu o Instituto São Luiz, que ofertava o ensino até a quarta série e um curso de datilografia, assim como desenvolvia um trabalho muito eficiente utilizando disciplina muito rigorosa, sendo responsável pela preparação de muitos jovens para ultrapassarem as barreiras do exame de admissão e ingressarem no curso ginásial e de outros estudantes que conquistaram uma vaga como funcionários de bancos que se instalavam na cidade. Em relação ao Colégio Nossa Senhora do Bom Conselho, fundado em 1950 pelo Cônego Teófanos Augusto de Araújo, integrante da Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC), iniciou suas atividades com o curso ginásial, o primeiro da cidade, e mais tarde implantou os cursos científico, comercial e normal.

Em 1956, a sociedade arapiraquense foi beneficiada com a chegada das irmãs franciscanas que estabeleceram o Educandário São Francisco de Assis com a finalidade de promover uma educação exclusivamente feminina, a qual atendia aos ensejos de muitas famílias que não aceitavam a coeducação; nessa instituição de ensino predominou a formação moral e cristã. Dessa forma, pode-se dizer que Arapiraca estava sendo privilegiada paulatinamente, no que tange à escolarização.

No entanto, as famílias que desejassem ver seus filhos com uma formação educacional completa, ou seja, com “diploma de doutor”, deveriam mandá-los para a capital ou outros estados. Por exemplo, os médicos e advogados que chegaram em Arapiraca nas décadas de 1950 e 1960 eram formados em outras localidades; os professores das disciplinas exatas no



Ensino Médio do Colégio Bom Conselho e na Escola Quintela Cavalcanti eram formados fora, pois, em Arapiraca, até a década de 1970, só havia o curso pedagógico para formação de professores que ensinassem até a oitava série. Foi nesse contexto que surgiu a necessidade de introduzir o Ensino Superior em Arapiraca com a finalidade de ampliar as oportunidades das famílias arapiraquenses oferecerem aos filhos uma formação que os tornassem capazes de conquistar uma boa colocação no mercado do trabalho. Até então, somente os ricos podiam ter filhos “doutores” e aos menos favorecidos economicamente restavam os cursos científico, técnico ou pedagógico ofertados pelas escolas existentes: Colégio Bom Conselho, Colégio São Francisco e Escola Estadual Quintela Cavalcanti.

Percebe-se que o progresso econômico do município induziu a sociedade arapiraquense a buscar novos valores, inclusive em relação à Educação. Foi nesse contexto que nasceu a atual Universidade Estadual de Alagoas, no ano de 1970, quando um pequeno grupo de cidadãos arapiraquenses, entendendo que a Educação é o elemento mais importante e necessário para a mobilização social, colocou em prática a criação do Ensino Superior nessa cidade.

Nessa década de 1970, verificava-se a expansão do Ensino Superior no Brasil e, em Alagoas, também se ampliava a oferta desse nível de ensino com a criação de novas Instituições de Ensino Superior (IES). Em Arapiraca, graças ao esforço da comunidade, docentes, discentes e sindicatos em parceria com os governantes, foi criada a Fundação Educacional do Agreste Alagoano como mantenedora da Faculdade de Formação de Professores de Arapiraca, instituição esta que nasceu

timidamente, mas que, na atualidade, tem um grande significado para toda a região do Agreste e Sertão alagoano, pois foi sua criação que alimentou o interesse de qualificar profissionais na Educação e demais áreas do conhecimento.

Em 2024, em Arapiraca, Santana do Ipanema, Palmeira dos Índios e São Miguel dos Campos são ofertados diversos cursos para atender aos filhos de trabalhadores que não podem financiar um curso superior em universidades privadas.

Aos 13 de outubro de 1970, o prefeito de Arapiraca, João Batista Pereira da Silva, sancionava a Lei nº 719/70, instituindo a primeira diretoria FFPA formada pelos seguintes membros: bacharel José Djalma Rocha (presidente), médico Judá Fernandes (vice-presidente), bacharel Raimundo de Araújo (secretário), professor Manuel de Oliveira Barbosa (tesoureiro), mas sua autorização por decreto federal só ocorreu em abril de 1971. A professora Deusdete Barbosa da Silva foi nomeada diretora da faculdade, o professor Erasmo, vice-diretor, e o professor César Fontes como secretário. A instituição iniciou ofertando três cursos de Licenciaturas nas áreas dos Estudos Sociais, Ciências e Letras, os quais preparavam os docentes para ministrarem aulas de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries.

Em 1985, a portaria ministerial nº 145/85 autorizava as Licenciaturas Plenas em Estudos Sociais com habilitação em Moral e Cívica; em Letras: Português e Francês; e em Ciências: Biologia, Matemática e Química. Devido a essa modificação curricular, os egressos voltaram à instituição para cursar as disciplinas complementares e se qualificar para lecionar em turmas do Ensino Médio. Dessa forma, a Faculdade de Formação de Professores estava contribuindo com as escolas pú-

blicas e privadas de Arapiraca e regiões vizinhas, atendendo à demanda por professores capacitados, principalmente nas disciplinas exatas que, muitas vezes, eram oriundos da capital.

Isso significa que a criação de uma Instituição do Ensino Superior no interior de Alagoas contribuiu para elevação da titulação de professores nessa região, mesmo que a FFPA, como muitas IES, apresentasse, inicialmente, uma visão unilateral de ensino, sem perspectiva para pesquisa e extensão.

Assim, como instituição especializada em termos funcionais, a FFPA operou dinamicamente apenas em nível de saber relacionado com a qualificação técnica necessária à formação de profissionais para o magistério da educação básica. Apesar de ter nascido para atender à classe trabalhadora, o que justifica sua opção pelo horário noturno, sua interação com a sociedade somente se dava através do interesse das elites, que paradoxalmente não estavam nem um pouco preocupadas em introduzir o mínimo possível de condições físicas, materiais, financeiras e humanas para que a instituição representasse um meio para o progresso da ciência e da tecnologia (Aragão, 2010, p. 96).

Aqueles estudantes arapiraquenses interessados em concluir um curso superior esforçavam-se e enfrentavam o vestibular para ingressar na Faculdade de Formação de Professores, mas, a crise em Alagoas gerou inflação e desemprego, além de salários atrasados, de maneira que a inadimplência atingiu a Instituição de Ensino Superior. Essa situação socio-

econômica no estado foi o estopim para o início da luta pela estadualização do Ensino Superior.

Com empenho de todos os segmentos da faculdade, dos dirigentes da cidade e do estado, em 1990 a FUNEC foi estadualizada facilitando a vida dos trabalhadores que almejavam o Ensino Superior gratuito. Em 1994, foi autorizado o primeiro concurso público para o exercício do cargo de professor auxiliar da faculdade; no ano seguinte, alterou-se o nome para Fundação Universidade Estadual de Alagoas (FUNESA) por meio da Lei nº 5.762/95. A partir de então, houve a expansão da instituição para a cidade de Palmeira dos Índios com a criação da Escola Superior de Ciências Humanas do Sertão (ESSER) e da Escola Superior de Ciências Humanas e Econômicas (ESPI).

Em Arapiraca, foram criados outros cursos como Administração e Ciências Contábeis, Jurídicas e Sociais. Apesar do avanço para o status de universidade, os recursos humanos e financeiros não eram suficientes para mensurar a importância da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Como sinalizado anteriormente, apenas em 2003, com a chegada de novos professores concursados, mestres e/ou doutores, ampliou-se o quadro docente da instituição e introduziu-se as pesquisas nos diversos cursos.

Em 2006, a instituição foi renomeada para Universidade Estadual de Alagoas, a qual, apesar dos obstáculos, atualmente encontra-se em condições de atender à demanda dos moradores de Arapiraca e de outras cidades interioranas, ofertando diversos cursos, além de pós-graduação e extensão, em que se destacam: o Programa de Graduação de Professores (PGP) que formou muitos docentes de todo o estado e o Programa

de Graduação dos Servidores Públicos (PROESP), que instruiu inúmeros servidores estaduais e municipais. Com essas oportunidades educacionais, a Universidade Estadual de Alagoas está interagindo com a sociedade alagoana, cumprindo, verdadeiramente, sua função social de universidade. Atualmente, além de Arapiraca, a UNEAL tem *campi* distribuídos nas cidades de Palmeira dos Índios, Maceió, São Miguel, Santana do Ipanema e União dos Palmares.

### **3.1 A expansão do Ensino Superior em Arapiraca**

Com o progresso socioeconômico de Arapiraca, diversas Instituições de Ensino Superior procuraram instalar-se na cidade, visto que sua localização facilitava o acesso às regiões vizinhas. Na concepção de Kullook (1999), a ampliação do contexto social e o avanço da ciência criam novas formas de se compreender o cotidiano, diversificando o significado das instituições escolares na perspectiva de adaptação às mudanças sociais para os pais, professores e alunos.

A Universidade Federal de Alagoas foi de suma importância no desenvolvimento do tripé pesquisa, ensino e extensão no Ensino Superior no estado. O Programa de Expansão do Ensino Superior Público, projeto-piloto do Ministério da Educação e Cultura (MEC), iniciou a interiorização da UFAL. Arapiraca foi contemplada, nesse projeto, na primeira década do século XXI; o *campus* da Universidade Federal de Alagoas foi estabelecido em Arapiraca em 2005, inaugurado em 2006 e teve seu funcionamento autorizado em 2007 por meio do parecer do CNC/CES nº 52/2007. Mais uma vez ampliava-se a

oportunidade para os filhos dos trabalhadores entrarem numa universidade, afiliando-se à comunidade do saber na forma da atividade intelectual (Nascimento, 2005). De acordo com Nascimento (2005), os alunos levam consigo para a universidade grande diversidade no conhecimento e tornam-se capazes de melhorar sua relação com o mundo e com os outros.

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (IFAL) é uma instituição pública originada da fusão do Centro Federal de Educação Tecnológico de Alagoas (CEFET-AL) e a Escola Agrotécnica Federal de Satuba, cujo objetivo é consolidar-se como instituição científica e tecnológica de Ensino Superior de referência nacional, promovendo uma educação qualificada em ensino, pesquisa e extensão. Vinculado ao MEC, atua em quase todo o território alagoano; em Arapiraca oferta cursos técnicos e superiores de graduação e pós-graduação, além da modalidade de Educação à Distância. O acesso dos alunos aos cursos de nível superior ocorre por meio do Sistema de Seleção Unificada (SISU).

Atualmente, Arapiraca e as cidades circunvizinhas estão bem assistidas em relação ao sistema educacional gratuito. Para complementar a demanda universitária, há instituições privadas com cursos à distância, além do Centro de Estudos de Maceió (CESMAC) que oferece cursos presenciais na cidade desde 2011. A Faculdade CESMAC do Agreste localizada em Arapiraca é mantida pela Fundação Educacional Jayme de Altavila (FEJAL), a qual foi idealizada pelo padre Teófanés Augusto de Araújo Barros. A Faculdade instalou-se em Arapiraca com o objetivo de formar profissionais capazes de contribuir com o desenvolvimento sociocultural dos arapiraquenses e



moradores das vizinhanças. Iniciou suas atividades com uma turma de Direito e duas turmas de Ciências Contábeis, funcionando como extensão do CESMAC-Maceió. Em 2001, acrescentou-se o curso de Análise de Sistemas; e, a partir de 2011, oferta apenas o curso de Direito atendendo a um percentual elevado de jovens da região do Agreste alagoano.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nessa investigação foi perceptível que o município de Arapiraca sofreu atraso no seu processo de escolarização devido à prioridade dispensada às questões agrárias, como cultivo da mandioca e a cultura fumageira.

A riqueza produzida pela cultura fumageira e a feira livre atraiu muitos moradores de outros estados e municípios; os ricos começaram a mudar seus hábitos e costumes, pois sentiram a necessidade de uma formação educacional melhor para seus filhos, para atuarem na ampliação do comércio, na introdução de indústrias e nos Bancos e Correios. Muitos habitantes deixaram a zona rural e fixaram residência no centro e entorno da cidade. Essas mudanças culminaram na criação de uma universidade, a UNEAL, e na ampliação de ofertas de cursos em Instituições de Ensino Superior.

Atualmente, as IES em Arapiraca ofertam as seguintes quantidades de vagas:

IES/ NATUREZA	ANO DE INÍCIO	OFERTA DE VAGAS-ANNUAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL / PÚBLICA	2005	720
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE ALAGOAS - UNEAL/ PÚBLICA	1996	1.115
FACULDADE UNIRB - ARAPIRACA/ PRIVADA	2016	2.640
INSTITUTO FEDERAL, DE CIÊNCIA, EDUCAÇÃO E TECNOLOGIA DE ALAGOAS/ PRIVADA	2019	80
FACULDADE UNINASSAU DE ARAPIRACA/ PRIVADA	2019	3.060
FACULDADE CESMAC DO AGRESTE/ PRIVADA	2011	240
FACULDADE DE CIENCIAS JURIDICA ANHANGUERA DE ARAPIRACA/ PRIVADA	2019	150
FACULDADE SOBERANA DE ARAPIRACA	2021	160
Total: 8.165 vagas		

**Fonte:** <https://emec.mec.gov.br/emec/nova>.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Maria Helena de Melo. **Ensino Superior na Funesa**: contextos e trajetórias 1990-2006. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2010. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/2175/1/Ensino%20superior%20na%20FUNESA%20-%20contextos%20e%20trajet%c3%b3ria%20%281990-2006%29.pdf> . Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 10 de jan. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. [Constituição (1891)] **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm) . Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966**. Fixa princípios e normas de organização e funcionamento da Justiça do Trabalho. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0053.htm). Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 3.867, de 25 de janeiro de 1961**. Cria a Universidade de Alagoas e dá outras providências.. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3867.htm#:~:text=LEI%20No%203.867%2C%20DE,Alago-](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3867.htm#:~:text=LEI%20No%203.867%2C%20DE,Alago-)

as%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.  
Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. **Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1988.** Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm). Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5540.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.540%2C%20DE%2028%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201968.&text=-Fixa%20normas%20de%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20e,m%C3%A9dia%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.&text=Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico,-Far%C3%A3o%20parte%20do](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.540%2C%20DE%2028%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201968.&text=-Fixa%20normas%20de%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20e,m%C3%A9dia%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.&text=Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico,-Far%C3%A3o%20parte%20do). Acesso em: 10 jan. 2024.

CUNHA, Luís Antônio *et al.* **500 anos de educação no Brasil.** Belo Horizonte. Autêntica 2003.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. Vol. 1 e 2. Porto Alegre: Globo; São Paulo: EDUSP, 1975.

GUEDES, Zezito. **Arapiraca através do tempo.** Maceió: Gráfica Montegaphy Ltda., 1999.

KULOK, Maisa Gomes Brandão. **Formação de professores do nível médio e superior.** Caventos, 1999.



JOSÉ INALDO VALÕES | MARYNY DYELLEN BARBOSA ALVES | TIAGO SOARES VICENTE  
(ORGANIZADORES)

NASCIMENTO, Jorge Carvalho do. **Problemas da educação escolar e extra-escolar**. São Cristóvão: UFS, 2005.

PIMENTA, Selma Garrido. **Docência no Ensino Superior**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira**: organização escolar. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

VERÇOSA, Elcio de Gusmão. **Cultura e Educação nas Alagoas**. Maceió: EDUFAL, 1997.

# REFLEXÕES ACERCA DA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE NA REDE PRIVADA DE ENSINO DE ARAPIRACA NO CENÁRIO DA PANDEMIA DA COVID-19

Janimara Marques da Silva<sup>60</sup>

Tiago Soares Vicente<sup>61</sup>

## INTRODUÇÃO

A profissão de professor sempre foi encarada como algo difícil, visto que exige muita força de vontade e envolve, em geral, sobrecarga de trabalho e salários baixos. Tal situação mediante o cenário da pandemia da Covid-19 parece que ganhou certa força. Com o isolamento social, as aulas foram suspensas, pois não havia perspectiva de controle da pandemia. Por tal razão, a Educação no Brasil passou a funcionar de modo remoto.

---

60 Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), doutoranda em Proteção de Plantas pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL), mestre em Agricultura e Ambiente (UFAL- 2014), licenciada em Biologia (UFAL) e especialista em Ensino de Ciências e Matemática (IFAL).

61 Advogado, professor da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), mestre em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes (UNIT, 2018), bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL, 2012) e pesquisador-líder do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Direitos Humanos - NEPPDH.

A Educação à distância na Educação Básica está prevista na LDB – Lei de Diretrizes e Bases (Brasil, 1996) – o que não consta lá é como ela deve funcionar na prática. Pois bem, a pandemia veio, o ensino remoto foi implantado de modo obrigatório como única saída para preservar o mínimo do sistema educacional. Esse mínimo preservado exigiu dos professores o máximo, o máximo de esforço, de horas de trabalho, de estudos para fazer aulas melhores e mais atrativas.

Os profissionais da área da Educação durante o momento de auge da pandemia relataram diversos desafios, entre os quais estavam trabalhar em jornadas triplas, ministrar aulas ao vivo e gravar aulas para disponibilizar em outros momentos, expondo sua intimidade e usando seus próprios recursos. Uma jornada de trabalho estressante e sem remuneração adicional, muitos inclusive submetendo-se à redução salarial para assim tentar garantir um emprego no exato momento em que todos alegavam estar em crise financeira por conta da pandemia.

A precarização do trabalho docente no Brasil é histórica e está presente em todas as discussões educacionais e trabalhistas. A luta pelo respeito aos direitos mínimos trabalhistas para a classe educacional é uma constante de longa data, a pandemia enfatizou essa luta ao escancarar que para conseguir executar um bom trabalho, um professor, por vezes deixa seus direitos trabalhistas mínimos de lado, preocupando-se apenas em manter seu emprego.

A pandemia da Covid-19 acelerou o processo de mudança no cenário da Educação, pois trouxe o uso excessivo da tecnologia e fez os professores, bem como vários profissionais, experimentarem o home office. É verdade que ninguém estava

pronto para uma mudança tão radical em tão pouco tempo e que se deu de forma impositiva. Desse modo, os profissionais foram obrigados a aderir ao processo sem sequer terem sido consultados. O sistema de Ensino, de forma geral, precisou aderir a um novo modelo de ensino sem qualquer treinamento ou preparação estrutural ou logística. Os profissionais da Educação que estavam na linha de frente da luta que tentaria salvar a Educação Brasileira sequer eram cuidados. Eles enfrentaram sobrecarga de trabalho, aulas dadas em horário fora do horário de trabalho e ouviram frases como: “ah, mas vocês estão bem, nem estão trabalhando”.

Questionamentos sobre os mínimos direitos trabalhistas, a duração máxima da jornada de trabalho, as garantias dos dias e horas de descanso, a garantia da privacidade, o direito de imagem, o direito autoral passaram a fazer parte da reflexão dos docentes, enquanto tinham sua profissão precarizada e assistiam seus direitos escoarem pelo ralo.

O presente trabalho é de suma importância para o reconhecimento da luta trabalhista travada a partir do contexto da pandemia dentro da profissão docente. Tem como objetivo geral permitir uma breve reflexão acerca da precarização dos direitos trabalhistas de profissionais docentes no período da pandemia da Covid-19; e como objetivos específicos debater a possível precarização do trabalho docente durante a pandemia, investigar os aspectos trabalhistas precarizados com o ensino remoto, e apresentar a necessidade da regularização do trabalho/ensino remoto.

## 1 PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

Precarização do trabalho refere-se ao conjunto de mudanças estruturais em formas de trabalhos habituais, em virtude da pressão sofrida pelo mercado. Para Fernandes (2010) é uma forma do capitalismo garantir competitividade às empresas por meio da flexibilização das relações de trabalho.

Caminhando por um aspecto mais sociológico, trabalho precarizado será aquele que deixa o trabalhador em uma condição “digna” de sobrevivência. Para Vargas (2016), dignidade no trabalho está associada ao rendimento do trabalho, ou seja, o quanto o trabalho permite o acesso aos serviços e bens que garantem uma boa qualidade de vida. No trabalho docente, falar de dignidade trabalhista é sempre muito delicado e complexo, visto que esta é uma área marcada por lutas trabalhistas que buscam regulamentação e melhores condições de trabalho. No cenário da pandemia, muitos profissionais foram obrigados a aceitar formas de trabalho que não atendem aos direitos trabalhistas garantidos em lei. O medo do desemprego submeteu alguns profissionais a formas de trabalho por vezes indignas, considerando o conceito apresentado por Vargas (2016).

Sampaio e Marin (2004) afirmam que para analisar a precariedade do trabalho do professor é necessário observar diferentes aspectos, destacando carga horária, tamanho das turmas e rotatividade de professor numa mesma escola. Durante a pandemia, a carga horária de trabalho não foi determinada claramente, visto que docentes ministravam aulas em mais de um turno, ao vivo, gravavam outras aulas em outros

momentos e faziam atendimento via WhatsApp quase que 24 horas por dia (Pinto Neto, 2020).

Cruvinel e Klink (2021) apontam as desigualdades gritantes apresentadas com o cenário pandêmico. As autoras abordam questões interessantes como a falta de equipamentos eletrônicos que deveriam ser capazes de suportar a demanda do ensino remoto, internet de qualidade para boa transmissão das aulas, mobiliário adequado para que o professor mantenha um mínimo de saúde física com esse novo formato de ensino, pois o professor que antes era cobrado pra ser lúdico, agora precisa ficar estático na frente da câmera e ainda ser lúdico.

Para Pinto Neto (2020), enquanto o mundo se preocupava em como fazer a Educação de forma remota no cenário da pandemia, poucos se preocupavam como os professores tinham seus direitos trabalhistas deixados de lado sem qualquer chance de reivindicação, focados apenas em manter seus empregos, não importando o excesso tampouco as condições de trabalho.

Diante do caos instalado, o MPT – Ministério Público do Trabalho – divulgou um nota técnica orientando sobre a importância da fiscalização do trabalho docente no cenário da pandemia, bem como o fato de haver uma possível precarização e adoecimento desses profissionais. A nota destaca como a escola deve preparar o professor, com equipamento e treinamento apropriados às aulas remotas, respeitando a jornada de trabalho e pausas, os direitos autorais e privacidade dos docentes. Contudo, na prática, os professores foram obrigados a executar um modelo de ensino que não conheciam, com equipamentos que não tinham, nos horários que não correspon-

diam ao seu horário de trabalho, sem qualquer direito autoral e com sua privacidade totalmente esquecida.

Oliveira (2020) reforça que o isolamento social decorrente da pandemia acelerou o processo de uberização do trabalho, modificando as relações contratuais de tal modo que resultou em uma precariedade sem precedentes, sobretudo na área educacional. É preciso expor o quanto essas mudanças nas relações de trabalho deixaram o cenário caótico para alguns trabalhadores. Oliveira (2020) também aponta como instituições particulares de ensino, de maneira inescrupulosa, usando o discurso da crise financeira causada pela pandemia para amenizar o tom de ameaça de demissão, escancaram o quanto estavam dispostas a precarizar o trabalhador docente.

Sendo assim, é essencial abrir o diálogo acerca de como as relações contratuais no âmbito educacional foram afetadas pelo contexto da pandemia, deixando claro que mais uma vez o trabalhador, parte submissa nessa relação, por vezes é obrigado a trabalhar em condições que não atendem ao mínimo do que é posto nas leis ou códigos referentes aos aspectos trabalhistas.

## **2 O TRABALHO PRECARIZADO E OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE COMBATE**

De acordo com o dicionário Aurélio, “precarizar” significa reduzir, diminuir, tornar escasso e, segundo Alencar (2017), quando o termo é associado à expressão trabalho, quer dizer “diminuir direitos e garantias dos trabalhadores”.

Partindo dessa ideia, fica claro que a precarização não é uma característica apenas da profissão docente, visto que a baixa remuneração e o aumento da jornada de trabalho são aspectos que fazem parte da realidade de uma gama de trabalhadores. A situação se agrava quando comparamos o aumento do custo de vida com o aumento do salário, parece que esses são dois aspectos divergentes.

Santos *et al.* (2021) reforçam que o aumento da mais valia relativa se manifesta quando o trabalhador precisa trabalhar mais horas do seu dia, ou exercer mais de uma atividade para garantir uma remuneração que possibilite que as suas necessidades mais básicas sejam atendidas. Para o senso comum, o trabalho precarizado seria classificado como aquele no qual o trabalhador não tem os direitos presentes na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e nas demais legislações pertinentes.

Silva (2020), ao analisar as formas de precarização do emprego, aponta as práticas inseguras, com salários muito baixos, que acabam por contribuir negativamente na vida familiar de muitos trabalhadores, como provocadoras de graves problemas financeiros, inclusive em aspectos essenciais como a impossibilidade de acesso ao crédito, financiamento de imóveis ou em uma futura aposentadoria.

A importância da CLT é indiscutível, pois ela garante, ao menos na formalidade legal, a positivação dos direitos, porém a mera legalidade não é suficiente para garantia soberana dos direitos. A Consolidação das Leis do Trabalho - CLT que trata dos direitos, deveres, garantias e liberdades do trabalhador aponta em seu artigo 58 como deve funcionar a jornada

de trabalho, deixando claro que esta deve ter a duração de 8 horas diárias no máximo, considerando uma jornada “normal”. Quando fugir à normalidade, a Lei estabelece que que isso deve ser expressado de forma clara. No que tange ao trabalho em turno parcial, também em seu Art. 58-A, considera trabalho em regime de tempo parcial aquele cuja duração não exceda a trinta horas semanais, sem a possibilidade de horas suplementares semanais, ou, ainda, aquele cuja duração não exceda a vinte e seis horas semanais, com a possibilidade de acréscimo de até seis horas suplementares semanais.

A CLT deixa claro que nos casos em que o trabalhador exceda essas horas, ele deverá receber por isso, pois contará como hora extra, como previsto nos parágrafos terceiro e quarto do artigo 58. O parágrafo terceiro fala que as horas suplementares à duração do trabalho semanal normal serão pagas com o acréscimo de 50% (cinquenta por cento) sobre o salário-hora normal, enquanto o parágrafo quarto trata da hipótese de o contrato de trabalho ser estabelecido em regime de tempo parcial (em número inferior a vinte e seis horas semanais), sendo consideradas as horas suplementares a este quantitativo como horas extras para fins do pagamento estipulado.

O artigo 59 trata das limitações legais para horas extras, uma vez que a duração diária do trabalho poderá ser acrescida de horas extras, em número não excedente de duas, por acordo individual, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho. Em seu parágrafo primeiro, é tratado sobre o pagamento da hora extra, “a remuneração da hora extra será, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) superior à da hora normal.”

A lei traz exceções como é o caso de se trabalhar doze horas seguidas por trinta e seis horas ininterruptas de descanso, dispostas no artigo 59-A, porém existe os casos específicos em que isso pode ser aplicado e, ainda assim, existirá o limite de horas semanais.

A CLT traz um tópico inteiro tratando da obrigatoriedade dos períodos de descanso, o Art. 67 assegura a todo empregado um descanso semanal de 24 (vinte e quatro) horas consecutivas, o qual, salvo motivo de conveniência pública ou necessidade imperiosa do serviço, deverá coincidir com o domingo, no todo ou em parte. O parágrafo primeiro do mesmo artigo trata dos casos em que não excede-se a 6 horas de jornada de trabalho, apontando a obrigatoriedade do intervalo de 15 minutos quando a duração ultrapassar 4 horas.

Em caso de não cumprimento das determinações acima citadas, a Lei esclarece que o empregador estará sujeito a pagamento, de natureza indenizatória, apenas do período suprimido, com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da remuneração da hora normal de trabalho.

A Lei trata do trabalho noturno (art. 73), estabelecendo remuneração com acréscimo de 20 % (vinte por cento), pelo menos, sobre a hora diurna. Ressalta-se que a CLT considera noturno, para os efeitos deste artigo, o trabalho executado entre as 22 horas de um dia as 5 horas do dia seguinte.

Em seu artigo 74, a Lei determina que o horário deve ser anotado em registro de empregados. Para os estabelecimentos com mais de vinte trabalhadores, será obrigatória a anotação da hora de entrada e de saída, em registro manual,

mecânico ou eletrônico, conforme instruções expedidas pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, permitida a pré-assinalação do período de repouso. Nos casos em que o trabalho seja executado fora do estabelecimento, o horário dos empregados constará do registro manual, mecânico ou eletrônico em seu poder, sem prejuízo do que dispõe o caput desse artigo.

O capítulo II-A da CLT, que foi incluído pela Lei 13.467, de 2017, trata do teletrabalho. No artigo 75-B, conceitua-se o teletrabalho como sendo a prestação de serviços fora das dependências do empregador, de maneira preponderante ou não, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação, que, por sua natureza, não configure trabalho externo.

Nesse conjunto de instrumentos jurídicos que atuam em defesa do trabalhador, vale ressaltar também o Ministério do Trabalho, responsável pelas questões referentes às relações trabalhistas, sua principal função é garantir a estabilidade e o equilíbrio nos contratos de trabalho, conciliando interesses dos sindicatos, trabalhadores e empresas, sendo ainda o responsável pela emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social dos Trabalhadores (CTPS), que contém o registro de todos os vínculos empregatícios.

### **3 DIREITOS VIOLADOS PELA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO**

Em cada momento histórico, a classe trabalhadora enfrentou e enfrenta diferentes desafios, sempre a partir da percepção de que existe a necessidade constante de se organizar

e pleitear regulamentação no âmbito do direito do trabalho. Brito (2021) exemplifica essa situação lembrando de momentos como a luta pela redução da jornada de trabalho e pelo direito de greve, bem como ressalta que essa luta não é apenas jurídica.

Brito (2021) afirma que durante a pandemia da Covid-19, o que foi visto na prática foi uma implementação da “política do sacrifício”, o que é grave, visto que era um momento em que se esperava políticas públicas em prol da vida. Ressaltamos, porém, que esse descaso com o direito do trabalho já vinha se desenhando antes da pandemia.

Notoriamente, os trabalhadores foram sacrificados, pois estes assumiram papéis que não eram seus e passaram a ser os responsáveis pela manutenção de vários serviços. No caso das escolas particulares, os professores sempre acabam sendo apontados como os atores principais pela manutenção dos estudantes que no discurso dos gestores são quem “pagam o salário”.

Alguns autores defendem que a precarização ficou oficializada a partir das leis nº 13.467/2017 (conhecida como Lei da contrarreforma trabalhista) e a Lei nº 13.429/2017 (conhecida como Lei da terceirização irrestrita) (Brito, 2021; Silva 2020). É fato que existe muito ainda que se discutir sobre as consequências das alterações feitas no direito do trabalho a partir dos dispositivos mencionados.

O discurso romantizado de que os trabalhadores precisavam se doar ao máximo para dar continuidade aos serviços

chamados essenciais é só uma mostra do quanto ainda se tem uma postura escravocrata no mundo do trabalho.

Silva (2020) alerta para a falsa sensação de liberdade presente no atual cenário do mercado de trabalho, a informalidade e a ideia de que os trabalhadores estão passando a empreender mais e que o país está em sua ascensão crescente, o autor reforça que isso é clássico efeito das políticas de precarização.

O que foi registrado no período de pandemia trata-se da intensificação da informalidade, em condições precárias, sem proteção social aos trabalhadores, com altos índices de adoecimentos e mortes no trabalho (Lara, 2020).

O atual cenário no mercado de trabalho brasileiro é constituído por trabalhadores que, não raramente, laboram 14 horas ou mais por dia, sem direitos sociais, pois ficaram à mercê de medidas disfarçadas de políticas públicas. Desse modo, ficou evidente o incentivo da meritocracia e do empreendedorismo como alternativas ao trabalho regular (Lara, 2020).

#### **4 TRABALHO DOCENTE NA PANDEMIA DA COVID-19 EM ARAPIRACA**

Em Arapiraca, Alagoas, por meio de uma pesquisa acadêmica, foi elaborado um formulário no google forms com perguntas acerca de como se deu o trabalho docente durante o período de isolamento social, período em que o ensino foi exclusivamente remoto. O formulário foi disponibilizado por meio de e-mail e do aplicativo WhatsApp. Teve acesso ao formulário docentes da rede particular de Ensino; a escolha dos

participantes se deu de forma aleatória. Participaram da pesquisa 17 professores.

Cerca de 76,5% afirmaram lecionar na rede pública e privada. Um total de 82,4% está na sala de aula há 5 anos ou mais, e 17,6% estão em sala de aula há no máximo 3 anos. Não é raro que professores precisem assumir mais de um vínculo empregatício, essa necessidade surge por conta da desvalorização profissional, gritante quando a pauta é salarial, histórica e às vezes aparentemente insuperável. Considerando que cada instituição adota um regimento, uma matriz curricular e uma abordagem educacional, imaginemos o quanto complicado é enfrentar esse vínculo múltiplo. Vamos além e imaginemos a dificuldade no período de pandemia.

Entre os participantes, 76,5% se enquadram na CLT e 23,5% afirmaram trabalhar por meio de contratos informais. A informalidade é algo ainda muito presente na rede privada de ensino. Muitos professores se submetem a trabalhar de forma informal sem quaisquer garantias de direitos, recebendo somente o valor da hora aula, que acaba por vezes, sendo defasado.

Durante a pandemia, muitas empresas, entre elas escolas, aderiram à medida provisória nº 1.045, de 27 de abril de 2021, trata da redução e/ou suspensão da jornada de trabalho. Por essa razão, os participantes da pesquisa foram indagados a respeito, 70,6% afirmaram que as escolas nas quais trabalham aderiram à MP, 17,6% afirmaram que a escola não aderiu à MP e 11,8% não souberam informar, este último dado mostra pouca transparência dessas instituições com seus funcionários. Alguns entrevistados relataram que a pandemia passou a ser

justificativa para atrasos nos pagamentos e para parcelamento do pagamento. Estariam as escolas privadas agindo de má-fé?

Em 2020, ano que teve início a pandemia, 94,1% dos participantes da pesquisa estavam trabalhando. Após o decreto de pandemia, 47,1% continuaram trabalhando com a mesma carga horária e mesmo salário, 41,2% passaram a trabalhar com salário reduzido enfrentando a mesma carga horária, 11,8% tiveram seu contrato trabalhista suspenso. Entre os entrevistados não houve demissão.

A medida provisória nº 1.045, de 27 de abril de 2021, aderida pela maioria das instituições de ensino da rede privada, durante o período de pandemia, previa a redução proporcional de jornada de trabalho e de salários, aliás todo o texto da MP quando menciona redução associa, de maneira proporcional, esses dois aspectos jornada e salário. Porém, os dados aqui mostram um descumprimento da MP, visto que 41,2% passaram a trabalhar com salário reduzido enfrentando a mesma carga horária. Se mencionarmos os excessos de horas dedicadas ao home-office, a situação é ainda mais grave.

Cerca de 60% dos participantes afirmaram não receber nenhum tipo de suporte ou recurso para o trabalho remoto, 13,4% afirmaram ter recebido pouco suporte, 20% disseram ter recebido formações pedagógicas a respeito do trabalho remoto e 6,7% afirmaram ter recebido computador e usado a estrutura física da escola para trabalhar. Não seria responsabilidades das instituições fornecer câmera, microfone e edição de vídeo?

É fato que ninguém estava preparado para enfrentar uma mudança tão drástica na rotina de trabalho, nem mesmo as instituições mais abastecidas em relação à infraestrutura e recursos humanos e didáticos poderiam prever que uma pandemia, uma crise sanitária, transformaria o barulhento e alegre cotidiano escolar em meras transmissões, em perfil de monólogo. Sendo assim, o aperfeiçoamento dos conhecimentos nos meios digitais, aquisição com recursos próprios de instrumentos tecnológicos, criar grupo de WhatsApp com os estudantes e com os seus pais, usando seu contato pessoal, foram alguns dos desafios que os professores tiveram que enfrentar, visto que as instituições de ensino não ofereciam tais recursos.

Teria existido negligência dessas instituições? É preciso pensar. O fato é que novas funções foram delegadas para aqueles que se formaram para ministrar aulas (de forma presencial), pois de forma abrupta e sem qualquer chance de negociação ou questionamento, foram obrigados a transmitir aulas de maneira remota, ao vivo ou de forma gravada, mas sem qualquer suporte para tal.

Notamos dificuldade de compreensão sobre o que de fato é o trabalho remoto, visto que 88% dos entrevistados afirmaram entender home office como sendo trabalho efetuado de casa, virtualmente pelo trabalhador e 12% consideraram como sendo apenas uma forma de “*escravizar o trabalhador*”.

Evidencia-se que não há uma compreensão conceitual, tampouco legal acerca do home-office, o que há na verdade são conceitos soltos e exposição do sentimento de repúdio ao modelo de trabalho adotado pelas instituições de ensino, modelo esse, que de acordo com as falas dos participantes

da pesquisa, atende ao conceito de home-office somente no que tange ao lugar em que está sendo executado o trabalho. Os participantes foram questionados sobre os direitos que os trabalhadores do home office têm perante a legislação atual, 12% disseram conhecer alguns direitos, outros 12% afirmaram ser os mesmos direitos dos trabalhadores que atuam no modo presencial, e 76% afirmaram não ter conhecimento sobre os direitos, evidenciando assim uma situação de precarização.

Ao passo que eu exerço uma determinada função em dadas condições, eu devo ter conhecimento sobre aquilo que de fato é responsabilidade da função assumida. Nesse caso, duas vertentes devem ser analisadas: o trabalhador tem obrigação de conhecer os seus direitos versus a instituição/o empregador deve comunicar ao contratado sob quais condições a execução do trabalho ocorrerá.

É fato que há diferenças substanciais entre as instituições de ensino. Algumas conseguiram oferecer melhores condições de trabalho. Fatores como a disponibilidade de recursos tecnológicos e espaço físico possibilitaram uma melhor oferta de aula online para os estudantes e um trabalho mais fluído para professor. Mas todas negligenciaram o apoio efetivo ao professor no período de pandemia, ao passo que em nenhum momento se pensou em como o professor estaria enfrentado essa situação atípica e complexa.

## 5 IMPACTOS DA PANDEMIA DA COVID-19 NO MUNDO DO TRABALHO

O trabalho e seu conceito inicial trata-se de um elemento humanizador, entretanto no atual contexto este se torna alheio à essência criadora da pessoa, gerando lucros para poucos a partir da exploração de muitos (Pessarenha; Trindade, 2022). Os dados coletados nesta pesquisa apontam para a precarização. As medidas usadas sob a alegação de manutenção dos empregos, mensuraram o excesso de trabalho ou as condições incomuns em que os professores foram submetidos a atuar, assumindo muitas vezes funções que não têm relação sequer com a área educacional.

A pandemia da COVID-19, que se instaurou pelo mundo, potencializou a precarização do trabalho docente em curso no Brasil desde a instauração da profissão. No Brasil, essa precarização é o resultado da desvalorização da Educação Brasileira, somada às configurações neoliberais que determinam as regras das reformas políticas.

Um verdadeiro impacto no mundo do trabalho foi ocasionado a partir da pandemia da Covid-19, não há dúvidas sobre isso. Uma realidade que já estava em curso precisou ser implementada em caráter de urgência, como foi o caso do home office. Ressaltemos, porém, que esse processo de precarização do trabalho docente não é privilégio da pandemia, uma vez que acentuadas transformações no ensino já vinham acontecendo sob a luz das mudanças no mercado de trabalho.

A pandemia da Covid-19 tornou o trabalho do professor mais difícil. Sobrecarga, pressões, fusão da vida pessoal

com a vida laboral, estresse e adoecimento são condições novas que a literatura educacional começa a denunciar de modo sistemático (Santos *et al.*, 2021). Muitos profissionais da Educação relatam a dificuldade de enfrentar crises de ansiedades, e similares, ocasionadas pelas condições de trabalho impostas na pandemia (Alvim; Nóvoa, 2020). A gravação de vídeos de formas repetitivas, buscando uma perfeição imposta pelas escolas, levou muitos professores ao caos emocional e esgotamento mental.

A Lei 14.020/20 criou opções para que as empresas pudessem administrar o caos interno, permitindo a antecipação de férias, redução do tempo do trabalho e suspensão do contrato de trabalho, porém as modificações legais foram realizadas com intuito de privilegiar mais as empresas, ao inserir medidas que **são prejudiciais ao trabalhador**. Ao trabalhador restava apenas aceitar, sem entender o que estava acontecendo. Santos *et al.* (2021) lembram que toda a gestão da pandemia concentrava esforços em tudo que era essencial, porém a fora de contratação durante esse período não estava dentro do rol do essencial.

É fato que não havia previsão legal para uma situação tão caótica, uma vez que não havia registros de uma crise dessa proporção desde a consolidação da CLT. Também é fato que houve a má-fé em algumas situações, quando por vezes empregadores usavam sempre o tema pandemia para justificar descumprimento de direitos básicos dos trabalhadores.

A medida provisória 927 apresentou uma série de alternativas para o tal enfrentamento da pandemia. Por meio dela os empregadores podiam adotar o teletrabalho, anteci-

par férias individuais e coletivas, aproveitar e antecipar feriados, entre outras situações (FMP, 2020). Tais benefícios foram concedidos sem qualquer vinculação a um trabalho de conscientização. Na verdade, foram ofertados como bônus aos trabalhadores, desenvolvendo uma imagem de que estes estavam recebendo uma espécie de “prêmio”.

Já a Medida Provisória 936 apresentou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, criando o Benefício Emergencial para trabalhadores que tiveram redução de jornada de trabalho e de salário, suspensão temporária do contrato ou que se encontravam na economia informal (FMP, 2020).

Ademais, a Medida Provisória 946, extinguiu o Fundo PIS-Pasep, transferindo o patrimônio para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), autorizando provisoriamente os saques para titulares de conta vinculada do FGTS com limite de R\$ 1.045,00 por trabalhador (FMP, 2020).

Não restam dúvidas que a pandemia alterou o fluxo e as relações de trabalho, notadamente a flexibilização do trabalho é a característica mais marcante desse processo. Contudo, é preciso refletir como a flexibilização passa a ser precarização, e quem são os reais autores beneficiados com esse processo.

## **CONCLUSÕES**

É fato que as novas relações por vezes parecem ir na contramão da legislação trabalhista, objetivando o lucro das empresas. Porém, é preciso reconhecer que é necessário adaptação do Direito do Trabalho a esses novos aspectos do

mercado. Ter instrumentos legais claros e garantir a sua aplicação é essencial para evitar o desenrolar de situações graves nos aspectos jurídico e social, uma vez que isso pode contribuir para a negligência dos direitos fundamentais dos trabalhadores.

A temática da precarização do trabalho é de grande importância no mundo, especialmente nos dias de hoje em que surge uma nova realidade no cenário do capitalismo, sempre tão complexo. O fortalecimento de forças sociais ultraconservadoras e da extrema-direita no cenário político abrem o caminho para a possibilidade de radicalização na exploração capitalista e na precarização das relações de trabalho.

A pandemia da Covid-19 atuou como uma lupa, deixando ainda mais evidente aquilo que já era óbvio há um tempo. A precarização do trabalho ganha um lugar no centro da discussão de como será o mundo pós-pandemia. As relações de trabalho tão fragilizadas pioraram, sobretudo, por meio do *home office* e a uberização. Os trabalhadores perderam direitos e em alguns casos até a saúde, sobretudo, por meio das repercussões psicológicas e sociais, advindas do trabalho precarizado.

Essa discussão deve ser objeto político de intervenção por parte dos próprios trabalhadores, com vistas ao seu enfrentamento e transformação, uma vez que seus efeitos negativos são reais, e objeto jurídico, bem como, devido ao fato de que é preciso ser vigilante e atuante na garantia dos direitos de todos.

Desse modo, consideramos que é importante, necessário e urgente que o Direito do Trabalho Brasileiro passe a obser-

var outros países com suas respectivas jurisprudências acerca dos diferentes vínculos empregatícios. Omissão não pode ser uma opção. É fundamental buscar a regularização do trabalho remoto, do home office, partindo do olhar do empregado.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, M. Qual o significado da precarização do trabalho? **Trabalhismo em debate**. 2017. Disponível em: <https://www.trabalhismoemdebate.com.br/2017/04/04/qual-o-significado-da-precarizacao-do-trabalho/>. Acesso em: 10 mar. 2024.

ALVIM, Y. C; NÓVOA, A. C. Os professores depois da pandemia. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 42, e249236, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES.249236> . Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/mvX3xShv5C7dsMtLKTS75PB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRITO, R. D. S. Direito do trabalho na contramão: a precarização como regra. **Rev. Katálysis**, v. 24, n. 1, p. 220-227, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/WdgWNRmZdDPqwrkFqWctNFL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a consolidação das leis do trabalho. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm) . Acesso em: 9 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.429, de 31 de março de 2017**. Altera dispositivos da Lei n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em:



[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm). Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm). Acesso em: 8 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 9394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 10 mar. 2024.

CRUVINEL, J. J. V.; KLINKE, K. Precarização do trabalho docente em tempos de pandemia: a experiência de Minas Gerais. **Pensar a Educação em Pauta**, 2021. Disponível em: <https://pensaraeducacao.com.br/pensaraeducacaoempauta/precarizacao-do-trabalho-docente-em-tempos-de-pandemia-a-experiencia-de-minas-gerais/>. Acesso em: 05 mar. 2024.

DIREITO TRABALHISTA: o futuro do mercado de trabalho pós-pandemia. **Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP**. 2020. Disponível em: <https://fmp.edu.br/direito-trabalhista-o-futuro-do-mercado-de-trabalho-pos-pandemia/>. Acesso em: 6 mar.2024.

FERNANDES, D.C. Precarização do trabalho. In: Oliveira, D.A.; Duarte, A.M.C.; Vieira, L.M.F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

LARA, R. Pandemia e capital: as repercussões da Covid-19 na reprodução social. **Rev. Lib.**, v. 20, n. 1, p. 53-69, jan-jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/30657/20731>. Acesso em: 07 mar. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Nota Técnica n.º 11/2023 - Professores(as). Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/pgt-mpt-nota-tecnica-11-professores-as-2.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

OLIVEIRA, J. G. S. Orientações jurídicas aos/às trabalhadores/as em educação em tempos de pandemia. **Escola Professor**, 2020. Disponível em: <https://contee.org.br/orientacoes-juridicas-aos-as-trabalhadores-as-em-educacao-em-tempos-de-pandemia/>. Acesso em: 10 mar. 2024.

PESSANHA, F. N. de L.; TRINDADE, R. A. C. La pandemia de Covid-19 y el precario desarrollo del trabajo docente en Brasil. **Act. Inv. en Edu.**, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 1-28, 2022. DOI: 10.15517/aie.v22i2.48916. Disponível em: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/aie/article/view/48916>. Acesso em: 4 mar. 2024.

PINTO NETO, G.M. A precarização do trabalho docente em tempos de ensino remoto. **Brasil de Fato**. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/28/a-precariizacao-do-trabalho-docente-em-tempos-de-ensino-remoto>. Acesso em: 10 mar. 2024.

SAMPAIO, M. M. F.; MARIN, A. J. Precarização do trabalho docente e seus efeitos sobre as práticas curriculares. **Edu. & Soc.**, v. 25, n. 89, p. 1203-1225, dez. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/t7pjz85czHRW3GcKpB9dmNb/?-format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 mar. 2024.



SANTOS, A. J. *et al.* **Questões** Polêmicas das Medidas Trabalhistas na Pandemia do Novo Coronavírus. São Paulo: LTr Editora, 2021.

SANTOS, R. G. *et al.* Processos de precarização do trabalho docente em tempos de pandemia da Covid-19: uma análise a partir de uma noção ontológica e histórica do trabalho. **Rev. Lab.**, v. 1, n. 26, p. 33–53, 2021. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/labor/article/view/71595>. Acesso em: 6 mar. 2024.

SILVA, J. T. A precarização do trabalho no Brasil. **Jusbrasil**. 2020. Disponível em: <https://jozetavares.jusbrasil.com.br/artigos/929889287/a-precariizacao-do-trabalho-no-brasil>. Acesso em: 9 mar. 2024.

VARGAS, F. B. Trabalho, emprego, precariedade: dimensões conceituais em debate. **Cad. CRH**, v. 29, p. 313–331, ago. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/VTKszS8VFPT-zDbzJkpQCRMp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2024.

# O PAPEL DOS CONSELHOS ESCOLARES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA

Liara Maria da Silva<sup>62</sup>

Tiago Soares Vicente<sup>63</sup>

## INTRODUÇÃO

A Educação, direito social trazido no preâmbulo do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, trata-se de um direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada por meio da colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, conforme exposto no artigo 205 da CF/1988.

Nesse contexto, é preciso salientar que a escola pública é um ambiente democrático, no qual é imprescindível a participação de todos os membros da comunidade escolar no processo de tomada de decisão a fim de efetivar o princípio da

---

62 Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas.

63 Advogado, professor da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA, 2022), mestre em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes (UNIT, 2018), bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL, 2012) e pesquisador-líder do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Direitos Humanos - NEPPDH.

gestão democrática elencado no art. 206, inciso VI, da Constituição do Brasil de 1988 bem como na Lei nº 9.394/96 que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Brasileira.

A gestão democrática configura-se em um desafio nas escolas brasileiras, tendo uma prática complexa. Dessa forma, é de suma importância a realização de pesquisas na área do direito educacional, a fim de se analisar as políticas públicas sobre o tema, destacando o papel do povo na consecução de uma educação democrática, por meio da participação da comunidade escolar nas instâncias participativas.

Uma das formas de se efetivar o princípio da gestão democrática ocorre por meio dos Conselhos Escolares, os quais são uma instância colegiada com funções deliberativas, consultivas, fiscais e mobilizadoras, tendo a participação de todos os membros da escola (pais, gestores, alunos, professores e demais profissionais atuantes) bem como da comunidade local.

Todavia, pesquisas indicam que em grande parte das escolas públicas brasileiras os Conselhos Escolares estão cumprindo um papel meramente burocrático, deixando, assim, de promover o princípio da gestão democrática. Diante disso, este estudo tem como problema central: analisar de que forma os Conselhos Escolares contribuem para a implementação da gestão democrática nas escolas municipais da zona urbana de Arapiraca/AL?

Este estudo persegue a hipótese de que os pais têm um papel significativo na implementação da gestão democrática nas escolas, principalmente quando integram os Conselhos Escolares, porém, há entraves na relação Gestão Escolar (dire-

ção) *versus* Conselho. Resultando, muitas vezes, na implementação dos conselhos apenas de forma burocrática, sem haver, de fato, a participação popular. Logo, é essencial que essa temática seja debatida a fim de se propor soluções para mudar essa realidade.

Em face do problema exposto, o presente trabalho tem como objetivo geral: Debater sobre o papel dos Conselhos Escolares no processo de implementação do princípio da gestão democrática na rede pública municipal de ensino de Arapiraca/Alagoas. E como objetivos específicos: Discutir a respeito das potencialidades e dificuldades dos Conselhos Escolares; Analisar a participação dos conselheiros nos Conselhos Escolares das escolas municipais da zona urbana de Arapiraca/AL; Analisar a implementação da gestão democrática na legislação do município de Arapiraca/Alagoas.

Em relação à metodologia, o presente trabalho trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, na qual, conforme Menezes *et al.*, (2019), a interpretação do pesquisador apresenta uma importância fundamental. Também se trata de uma pesquisa bibliográfica na qual foram selecionadas: legislações pertinentes à problemática e aos objetivos propostos a respeito da gestão democrática, como também doutrinas, monografias, dissertações, teses e artigos científicos.

Para realização desta pesquisa, foram selecionadas 06 escolas da zona urbana da cidade de Arapiraca-AL, tendo como critério de escolha a localização geográfica dessas instituições de ensino em bairros diferentes da cidade. Sendo assim, em cada escola foram aplicados questionários com perguntas com múltipla escolha, como também questões de

respostas abertas. Os participantes do Conselho Escolar foram o público-alvo escolhido. O período de realização da coleta de dados foi novembro de 2023 a abril de 2024. Após a coleta de informações por meio dos questionários, os dados foram tabulados em planilhas do Excel.

O trabalho estrutura-se em cinco tópicos, sendo que no primeiro apresenta-se a introdução; o segundo capítulo traz a gestão democrática no âmbito educacional; o terceiro aborda as potencialidades e dificuldades dos Conselhos Escolares. O quarto tópico faz uma análise da implementação da gestão democrática na legislação do município de Arapiraca/AL. No quinto e último tópico, é realizada uma análise a respeito do funcionamento dos Conselhos Escolares em algumas escolas municipais da zona urbana de Arapiraca/AL.

## **1 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO EDUCACIONAL**

Diante do exposto na nossa Carta Magna, a Educação trata-se de um direito de todos e é dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Art. 205 da CF/1988). O art. 206, inciso VI da CF/1988, traz a gestão democrática como um dos princípios do ensino. Conforme Riscal (2010), esse princípio trata-se de um dos pilares da atual política educacional. Encontra-se indissociavelmente vinculado ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais de participação política e vincula-se à concepção de gestão democrática segundo a qual a participação política da

população tem papel fundamental na formulação das políticas educacionais.

A concepção de gestão democrática assenta-se na concepção de que a participação concreta dos segmentos populares no processo decisório é condição básica para efetivação de gestão que atenda aos interesses de toda a população. Sendo assim, a participação da comunidade escolar na sua gestão constitui um mecanismo que tem como finalidades a propagação de estratégias democratizantes e participativas que valorizem e reconheçam a importância da diversidade política, social e cultural (Riscal, 2010).

No Brasil, a concepção de gestão escolar democrática surgiu na década de 80, com o fim do regime militar e com os anseios por uma redemocratização social, política e educacional, a partir da promulgação da constituição 1988, tendo avançado na década de 90 devido ao aumento no número de reformas em todos os seguimentos (Silva, 2015).

Com a previsão na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional caracterizada principalmente pelas leis 9.394/96 (LDB) e 13.005/14 (PNE), os sistemas de ensino assumem a responsabilidade de normatizar e efetivar a gestão democrática, a fim de que esta possa avançar da simples previsão para a realidade material. Sendo assim, Flach e Sakata (2016) destacam que “somente o exercício prático da democracia (direta ou indireta) eleva os sujeitos a detentores das decisões e responsáveis pelos caminhos escolhidos para a efetivação dos direitos legalmente previstos” (Flach; Sakata, 2016, p. 559).

Para efetivação do art. 214 da CF/88, encontra-se vigente a Lei 13.005/14 a respeito do Plano Nacional de Educação. O PNE é formado por 20 metas, as quais têm várias estratégias e prazos a serem cumpridos. Em relação às suas metas, o PNE aborda o princípio da gestão democrática na meta 19: “Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da **gestão democrática da educação**, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevenindo recursos e apoio técnico da União para tanto” (Brasil, 2014, grifo nosso). Algumas estratégias importantes trazidas no PNE em relação à meta 19 e que são essenciais na efetivação da gestão democrática estão dispostas a seguir:

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares (Brasil, 2014).

A LDB, que estabelece as diretrizes e bases da Educação, recentemente teve algumas alterações importantes re-

ferentes à gestão democrática com a lei nº 14.644/23 a qual alterou os artigos 3º, 10º, 11º, 12º e 14º para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. Dessa forma, o art. 3º da LDB que traz princípios do Ensino teve o seu inciso VIII alterado pela lei nº 14.644/23, trazendo nova redação para o princípio da gestão democrática: “VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.

O art. 12 da LDB trata da gestão escolar, abordando a relação desta com a comunidade. Segundo esse artigo, cabe aos estabelecimentos de ensino “VI- articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração entre esta e a sociedade”. A partir da lei nº 14.644, foi incluído nesse artigo o inciso XII: “instituir, na forma da lei de que trata o art. 14, os Conselhos Escolares” (Brasil, 1996).

O art. 14 da LDB, caput e inciso II também foram alterados pela lei nº 14.644/23, passando a ter a seguinte redação:

Art. 14. Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes.

A lei nº 14.644 /23 incluiu no art. 14 da LDB os parágrafos 1º e 2º. Conforme § 1º “O Conselho Escolar, órgão deliberativo, será composto do Diretor da Escola, membro nato, e de representantes das comunidades escolar e local, eleitos por seus pares nas seguintes categorias”:

I – professores, orientadores educacionais, supervisores e administradores escolares;

II – demais servidores públicos que exerçam atividades administrativas na escola;

III – estudantes;

IV – pais ou responsáveis;

V – membros da comunidade local (Brasil, 1996).

E de acordo com o § 2º, o Fórum dos Conselhos Escolares trata-se de um colegiado de caráter deliberativo que tem como finalidades o fortalecimento dos Conselhos Escolares de sua circunscrição e a efetivação do processo democrático nas unidades educacionais e nas diferentes instâncias decisórias, com vistas a melhorar a qualidade da Educação, norteados pelos seguintes princípios:

I – democratização da gestão;

II – democratização do acesso e permanência;

III – qualidade social da educação.

§ 3º O Fórum dos Conselhos Escolares será composto de:

I – 2 (dois) representantes do órgão responsável pelo sistema de ensino;

II – 2 (dois) representantes de cada Conselho Escolar da circunscrição de atuação do Fórum dos Conselhos Escolares” (NR) (Brasil, 1996).

Dessa forma, é perceptível que os Conselhos Escolares têm um papel importante no processo de efetivação do princípio da gestão democrática. Os Conselhos Escolares são espaços democráticos e se configuram, dessa forma, em um espaço de discussão de caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador e mobilizador, com atribuições de coordenação do coletivo da escola e criação de mecanismos de participação (Brasil, 2004). Assim, as recentes alterações na LDB fortaleceram o Conselho Escolar como órgão mais importante no processo de implementação do princípio da gestão democrática nas escolas.

Atualmente, tem-se o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, cujo objetivo principal é fomentar a implantação dos conselhos escolares, por meio da elaboração de material didático específico e formação continuada, presencial e a distância, para técnicos e para conselheiros escolares, de acordo com as necessidades dos sistemas de ensino, das políticas educacionais e dos profissionais de educação envolvidos com gestão democrática. Esse programa também é de suma importância no processo de implementação da gestão democrática (Brasil, 2018).

## 2 POTENCIALIDADES E DIFICULDADES DOS CONSELHOS ESCOLARES

Com o fim do período ditatorial-autoritário no Brasil na década de 1980, houve grande mobilização e atuação dos movimentos sociais e entidades da sociedade civil, reivindicando uma maior participação popular nas decisões coletivas. Dessa forma, abriu-se espaço para influência da teoria deliberativa e outras que destacam a participação (Vicente, 2022). Ainda, conforme Vicente (2022):

[...] os mecanismos participativos vem alcançando maior destaque na institucionalidade brasileira, inclusive com o surgimento e consolidação de alguns mecanismos inspirados nas teorias deliberacionistas, principalmente no âmbito dos municípios. Neste cenário, importante considerar o orçamento participativo, **conselhos gestores**, conferências, audiências públicas, planos de políticas públicas, podendo ser compreendidos como exemplos de democracia deliberativa (Vicente, 2022, p. 39, grifo nosso).

Assim, é notório que a propagação das instituições participativas no Brasil, como os **conselhos**, orçamentos participativos e fóruns, demonstra que o projeto participativo se impôs como princípio na sociedade brasileira, embora com resistências e contramarchas (Almeida; Tatagiba, 2012, grifo nosso).

Um dos aspectos importantes no que se refere aos conselhos implantados após a Constituição de 1988 é o fato de se atribuir

sua criação ao resultado das lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil, ainda no período de democratização que antecedeu à Constituinte. A importância dos conselhos estava em seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas. Partia-se do princípio de que a experiência participativa poderia levar a constituição de cidadãos ativos, com visão crítica e politizada da realidade social e capazes de opinar e sobre as causas e apontar perspectivas para os problemas públicos (Gohn, 2001 *apud* Riscal, 2010, p. 31).

Os conselhos figuram como parte importante do repertório de relação entre Estado e sociedade no Brasil contemporâneo. Dessa forma, é notório que os conselhos são conquistas inegáveis do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática. E mesmo que não tenham poder efetivo para decidir sobre a política pública, os conselhos têm poder de veto sobre as decisões do governo, podendo suspender o repasse de recursos, por exemplo. (Almeida; Tatagiba, 2012).

Conselhos Gestores são instituições geralmente compostas de forma paritária, por membros do governo e da sociedade civil para deliberação sobre as bases e condições de políticas públicas específicas, tais como as políticas públicas da saúde e educação, por exemplo, assumindo funções mobilizadoras, deliberativas, consultivas como também funções fiscalizatórias (Vicente, 2022).

Na esfera federal de governo, os Conselhos Gestores foram criados tanto mediante lei, quanto mediante edição

de Portarias ministeriais ou Decretos. No âmbito dos governos estaduais, também houve uma intensa institucionalização dos conselhos. Em relação aos municípios, também se nota relevante presença dos Conselhos Gestores devido à articulação imposta pela legislação na gestão de políticas públicas nos três níveis de governo e, nesse contexto, várias leis federais exigem que os municípios criem órgãos colegiados para o controle social como exigência para acesso aos recursos da União (Vicente, 2022).

Em relação aos mecanismos participativos inspirados nas teorias deliberacionais, os Conselhos Escolares são uma espécie de Conselho Gestor presente na maioria das escolas públicas brasileiras, sendo muito importantes para a efetivação dos princípios constitucionais da participação popular e da gestão democrática.

De acordo com Silva, Luiz e Ferrarini (2016), a natureza dos Conselhos Escolares é política, mobilizadora, deliberativa e pedagógica. Os conselhos atuam nas ações referentes ao processo de democratização da escola, por exemplo, a elaboração e o acompanhamento do PPP, como também nas deliberações acerca das questões administrativo-financeiras. Todavia, os autores destacam algumas dificuldades enfrentadas pelos conselhos:

[...] apenas instituir os Conselhos nas unidades escolares não garante que esses colegiados cumpram suas funções. É preciso que os membros desses colegiados compreendam sua natureza política, saibam quais são suas funções e, além disso, entendam sua especificidade, ou seja, as diferenças fundamentais

que há entre os Conselhos Escolares e os demais colegiados das escolas, como a Associação de Pais e Mestres (APM) e o Grêmio Estudantil [...] (Silva; Luiz; Ferrarini, 2016, p.172).

Ainda no que diz respeito às dificuldades no processo de implementação dos conselhos, para Almeida e Tatagiba (2012) é necessário rever as rotinas. Sendo assim, precisa-se de mudanças na prática cotidiana dos conselhos que confirmam maior centralidade ao exercício da política, em lugar da rotina burocrática da gestão. De acordo com as autoras, “os conselhos têm investido grande parte de sua energia no desempenho de funções técnicas e burocráticas, mantendo uma agenda no varejo e atuando reativamente em resposta às demandas provenientes do Executivo” (Almeida; Tatagiba, 2012, p. 86).

### **3 A IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA/AL**

A gestão democrática foi implantada no município de Arapiraca/AL em 1997 com a Lei nº 1.958, passando posteriormente por cinco alterações, estando atualmente vigente a lei nº 3.274/2017. De acordo com Silva (2020):

Mesmo depois de nove anos após a aprovação da CF e um ano após a aprovação da LDB, o município de Arapiraca não tardou em implantar a gestão democrática nas escolas da rede municipal. No decorrer dessa implantação a partir das leis sobre a gestão democrática, foram desencadeadas grandes alterações que demandaram outras leis, cuja

finalidade foi preencher as lacunas deixadas nas anteriores [...] (Silva, 2020, p. 28).

A primeira lei que tratou da Gestão Democrática nas Unidades de Ensino da Rede Municipal de Educação de Arapiraca foi a **Lei nº 1.958/1997**. A referida Lei tem apenas quatro artigos, dentre os quais, destacam-se os artigos 1º e 2º:

Art. 1º-. Fica instituído o sistema de **gestão democrática** nas unidades de ensino da rede municipal de educação, cultura e esporte, na forma da lei complementar, conforme preceitua o art. 161, inciso VI da Lei Orgânica do Município.

Parágrafo único: o prescrito no art. 1º desta Lei, determina a **participação** e integração da comunidade escolar com o governo municipal, tendo o exercício da cidadania.

Art 2º- A gestão democrática tem por objetivos, entre outros já institucionalizados, garantir a forma de livre escola, através de **eleições diretas**, de todos os dirigentes das Unidades de Ensino da rede municipal de educação, cultura e esporte (Arapiraca, 1997, grifo nosso).

Nota-se que a referida lei apenas instituiu o sistema de gestão democrática no município de Arapiraca, elencando a participação da comunidade escolar, porém sem haver nenhum detalhamento de como ocorreria a participação da comunidade escolar para efetivação desse princípio constitucional. No art. 2º, a Lei nº 1.958/97 também cita eleições diretas dos dirigentes escolares, contudo, também sem mais

detalhes de como esse processo iria ocorrer. Silva (2020) destaca que a Lei nº 1.958/97 se insere no âmbito da legislação simbólica “na qual o gestor público, através da edição de leis, visa pacificar determinada demanda social (gestão democrática) ou clamor público de forma rápida e inócua, criando legislações que contemplam parcialmente o objeto social desejado, uma vez que, com a positivação da demanda, transmite-se a falsa ideia de conquista social do direito” (Silva, 2020, p. 30).

A Lei nº 2.303/2003 trouxe nova redação à lei nº 1.958, de 18 de abril de 1997, que institui o Sistema de Gestão Democrática nas Unidades de Ensino da Rede Municipal de Educação. Também se trata de uma lei com poucos dispositivos e que pouco detalha os mecanismos para a efetivação do princípio da gestão democrática. Percebe-se, diante do exposto nos artigos 2º e 3º que essa lei traz mais critérios de eleições dos diretores escolares. Segundo o art. 2º- “A gestão democrática tem por objetivo, entre outros já institucionalizados, garantir a forma de livre escolha, através de eleições diretas, de todos os diretores e vice-diretores, das escolas, da rede municipal com mais de 8 (oito) turmas” (Arapiraca, 2003). De acordo com Silva (2020), é perceptível que o governo municipal não abarcou a totalidade das escolas de Arapiraca, sendo omissos nos casos de escolas que tinham menos de 8 turmas, não estabelecendo um critério a respeito das escolas que não se enquadrassem no padrão de pelo menos 8 turmas, deixando aberto aos vários tipos de interpretação.

Em relação ao art. 3º, é importante frisar que essa lei considera parte da comunidade escolar (podendo fazer parte da eleição direta e secreta) pais, professores, funcionários. Em

relação ao segmento alunos, apenas os que têm 14 anos podem votar. Contudo, salienta-se conforme a referida Lei, apenas os professores podem se candidatar à direção escolar, excluindo-se os demais funcionários atuantes na escola do processo de eleição.

A Lei nº 2.397/2005 apenas modificou o art. 2º da Lei 3.003/2003, o qual passou a vigor com a seguinte redação: “art. 2º A gestão democrática tem por objetivo, entre outros já institucionalizados, garantir a forma de livre escolha, através de eleições diretas de todos os diretores e vice-diretores das escolas da rede municipal com mais de 8 (oito) turmas **integrantes da Educação Infantil e do Ensino Fundamental**” (Arapiraca, 2005, grifo nosso).

Houve apenas o acréscimo do nome das etapas da educação: Educação Infantil e Ensino Fundamental, que fazem parte da rede municipal de ensino, como também houve alteração nos critérios de formação para candidatura a direção escolar. Essa lei também não cita os Conselhos Escolares, nem outras instâncias participativas, como o grêmio estudantil, apenas traz como foco a gestão democrática no sentido de haver eleições diretas de diretores e vice-diretores das escolas.

A Lei nº 2.739/2011 foi a quarta lei do município de Arapiraca que dispôs sobre a Gestão Democrática das Instituições de Ensino, revogando, dessa forma, as leis nº 2.303/2003 e 2.397/2005. Trata-se da primeira Lei a respeito da Gestão Democrática, que, de fato, mais detalhou a temática em seus 38 artigos, dispostos em cinco capítulos (Arapiraca, 2011).

A Lei nº 2.739/11 indica seus princípios e finalidades, bem como sua organização. Buscou descrever o conceito de forma literal de gestão democrática e apresenta os princípios constitucionais que solidifica sua atuação. Pela primeira vez, faz menção à existência da estrutura da escola e insere a definição do Conselho Educacional, como suas responsabilidades e atuação (Silva, 2020).

Dessa forma, a concepção de Gestão Democrática trazida pela nº 2.739/11 está elencada no artigo 1º:

Art. 1º A **Gestão Democrática** da Educação Pública Municipal está associada ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais e à organização de ações que desencadeiam a **participação social**, mobilizando meios e procedimentos para se atingir os objetivos da instituição educacional, contemplando os aspectos pedagógicos técnico- administrativos e gerenciais do processo escolar (Arapiraca, 2011, grifo nosso).

Observa-se que nas legislações antecessoras, o conceito de gestão democrática apenas fazia menção ao processo de eleição dos diretores escolares. Agora, com a lei nº 2.739/11, há um conceito mais abrangente de gestão democrática, destacando a participação social para efetivação desse princípio constitucional.

O artigo 2º traz os princípios da gestão democrática da rede pública de ensino do Município de Arapiraca, dentre os quais, destacam-se:

I- gestão descentralizada com autonomia para as unidades de ensino elaborarem e implementarem seus projetos pedagógicos, políticos e administrativos, respeitando a legislação vigente;

II- gestão participativa que garanta a presença de todos os segmentos nos processos de elaboração das políticas das unidades de ensino e em suas instâncias decisórias, bem como de estratégias de acompanhamento das ações a serem implementadas; (Arapiraca, 2011).

Percebe-se que nessa legislação já surge um modelo de gestão escolar com uma abordagem democrática, destacando a participação da comunidade escolar. De acordo com o exposto no art. 3º, a organização político-pedagógica e administrativa das Instituições Educacionais será composta por: Conselho Educacional; Diretor e Vice Diretor e Coordenação Pedagógica.

O maior avanço trazido pela lei nº 2.739/11 diz respeito à criação e implementação do Conselho Escolar em todas as unidades de ensino da Rede Pública Municipal de Arapiraca/AL:

Art. 4º Em todas as unidades de ensino da Rede Pública Municipal funcionará um Conselho Educacional, órgão deliberativo, consultivo e fiscalizador máximo da escola pública respeitando a legislação vigente, tem também função pedagógica, mobilizadora e de controle social (Arapiraca, 2011).

Verifica-se que o conceito de CE adotado no art. 4º está alinhado com os preceitos adotados nos documentos oficiais do governo federal, precisamente os adotados no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (Brasil, 2004). O Conselho Escolar encontra-se disposto nos artigos 4º ao 15º, os quais trazem detalhes a respeito do funcionamento do CE, critérios para candidatura, funcionamento das reuniões ordinárias e extraordinárias, casos de vacância, entre outros assuntos pertinentes.

Art. 7º Todos os segmentos existentes na comunidade educacional deverão ser representados no Conselho Educacional, assegurada a proporcionalidade para professores, funcionários, pais e alunos escolhidos entre seus pares, em processo de votação direta e secreta ou por aclamação, uninominalmente, em cada segmento, observando o disposto nesta lei. [...]

§ 2º O Diretor e o Vice-Diretor ficam impedidos de participar da presidência e tesouraria do Conselho Educacional. [...]

§ 4º O mandato dos conselheiros terá duração de dois anos, permitindo-se uma reeleição.

§ 5º O número de conselheiro será definido no regimento de cada Conselho Educacional, respeitando o mínimo de 12 (doze), e máximo de 20 (vinte) membros (Arapiraca, 2011).

Segundo o art. 8º, podem candidatar-se a conselheiro os alunos a partir de doze anos, pais/ responsáveis e os professores, bem como demais funcionários. E de acordo com o art.

12, a vacância da função de conselheiro educacional ocorrerá por renúncia, aposentadoria, desligamento da unidade de ensino ou destituição. Em relação às reuniões ordinárias do Conselho Educacional, o art. 10 estabelece que elas devem ocorrer a cada trinta dias, funcionando somente com quórum mínimo de metade mais 1 (um) de seus membros (Arapiraca, 2011).

A respeito da direção, a seção II da lei nº 2.739/11 traz dezesseis artigos, os quais abordam precipuamente o processo de eleição para diretores e vice-diretores das escolas públicas municipais, como os votos são computados, critérios para casos de desempate, trazendo critérios para candidatura, a qual ainda se restringe ao segmento professor (art.18) (Arapiraca, 2011). Verifica-se que houve mais detalhamento a respeito do processo de eleição dos diretores e vice-diretores escolares. No entanto, conforme o disposto no art. 25, a lei nº 2.739/11 não conferi o processo de eleição aos seus Centros de Educação Infantil (creches), ocorrendo, desse modo, a designação do diretor pelo chefe do executivo municipal (Arapiraca, 2011). Trata-se do famoso processo de indicação política; o art. 25 mostra retrocesso em relação ao princípio da gestão escolar democrática, ao não conferir a comunidade escolar das creches o direito de escolher seus diretores escolares.

A Lei nº 3.005/2014 alterou onze artigos da lei nº 2.739/2011, que dispõe sobre a Gestão Democrática das Instituições de Ensino da Rede Pública do Município de Arapiraca, trazendo nova redação como também incluindo novos dispositivos. De acordo com Silva (2020), a lei nº 3.005/2014 foi bem significativa, pois disciplinou as atribuições do cargo de diretor e vice-diretor, criando novas responsabilidades, delimitando

os impedimentos e novos requisitos para candidatura ao cargo. Tais modificações foram positivas, todavia a autora ainda considera essa legislação muito falha em relação à verdadeira gestão democrática. O artigo 7º teve o parágrafo 2º modificado, ampliando o número de indivíduos que ficam impedidos de participar da presidência e da tesouraria do Conselho Educacional, enquanto na lei nº 2.739/11 restringia-se ao diretor e ao vice diretor; com a lei nº 3.005/2014 passou a serem incluídos coordenador pedagógico e seus parentes de até segundo grau e membros da comunidade escolar (Silva, 2020).

O art. 16 § 2º, incisos I ao XXIV da Lei nº 3.005/2014, trouxe atribuições e responsabilidades do Diretor e o Vice-Diretor, a seguir serão destacados os incisos com atribuições que estão diretamente ligadas ao Conselho Escolar:

IV- coordenar, em consonância com o coordenador pedagógico e o **Conselho Educacional**, a elaboração, a execução e a avaliação do PPP, do PDE, do Regimento Escolar e do Plano de Gestão Escolar, observando as Políticas Públicas do Ministério da Educação e Cultura – MEC, da Secretaria Municipal de Educação e outros processos de planejamento;

V- estabelecer, juntamente ao **Conselho Educacional**, diretrizes, objetivos, estratégias e metas a serem alcançadas pela instituição; [...]

VIII- ouvir a comunidade escolar em relação às prioridades da escola e encaminhar ao **Conselho Educacional** para aplicação dos recursos financeiros, tomando como base os planos em desenvolvimento na instituição;

IX- solicitar do **Conselho Educacional** a prestação de contas com os gastos efetuados para afixar em local visível na instituição e apresentar a toda a comunidade escolar;

X- solicitar autorização do **Conselho Educacional** para aquisição dos gêneros destinados à merenda escolar, bem como recebê-los e responsabilizar a merendeira pela organização e armazenamento, garantindo o preparo e sua distribuição aos alunos;

XI- implementar e executar as decisões tomadas pelo **Conselho Educacional** quanto aos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros; [...]

XIX- providenciar para que a circulação de toda informação de interesse da instituição se dê amplamente dentro da instituição e no âmbito do **Conselho Educacional**;

XX- articular juntamente ao **Conselho Educacional** parcerias com instituições públicas e privadas, bem como a comunidade em geral, o desenvolvimento de ações educacionais, fortalecendo os vínculos entre escola e comunidade; [...]

XXIII- contribuir para a efetivação da Gestão Democrática da Educação, fortalecendo os instrumentos mediadores dessa política, com ênfase os organismos colegiados (**Conselhos Educacionais** e Grêmios Estudantis), em todos os níveis da Rede Pública de Ensino;

XXIV- resolver com o **Conselho Educacional** as situações omissas, levando as de

natureza grave à apreciação do órgão competente da Secretaria Municipal de Educação, exercendo com zelo as atribuições inerentes à sua função (Arapiraca, 2014, grifo nosso).

Percebe-se que a inserção desses novos dispositivos fortaleceu os princípios da participação e da gestão democrática. Deixando claro para as equipes diretivas que as decisões a respeito dos mais diversos assuntos devem ser tomadas de forma descentralizada, com os membros do Conselho. Em relação aos incisos mencionados acima, o inciso XXIII enfatiza que é uma atribuição do diretor e de seu vice contribuir para a efetivação da Gestão Democrática da educação, fortalecendo Conselhos Educacionais e os Grêmios Estudantis.

O art. 17 da Lei nº 3.005/2014 trata das etapas para a escolha do diretor e do vice-diretor, com apresentação do plano de gestão, matrícula em curso de especialização em gestão. Esse artigo também elenca casos de vacância e destituição do diretor e do vice-diretor:

§ 3º A vacância da função de diretor e vice-diretor ocorrerá por conclusão da gestão, renúncia, destituição, após aposentadoria ou morte. Ocorrendo a vacância da função de direção, complementarará o mandato:

I- o vice-diretor, substituto legal da direção;

II- nas hipóteses de inexistência ou vacância de vice-diretor ou impedimento deste, substituirá o(a) professor(a) indicado pelo **Conselho Educacional** e designado pelo Chefe do Executivo observadas as condições previstas no art. 17 desta Lei. [...]

§ 6º O processo de destituição da direção mencionado no § 5º será deflagrado:

I-através de denúncia do **Conselho Educacional**, pela maioria simples de seus membros, devidamente fundamentada, a qual será encaminhada ao (a) Secretário (a) Municipal de Educação, que determinará a instauração de sindicância (Arapiraca, 2014, grifo nosso).

De acordo com dispositivos elencados no art. 17, verifica-se mais uma vez a importância das alterações na legislação, pois a lei 2.739/2011 não especificava as etapas para a escolha da direção escolar, como também não destacava o CE como uma instância participativa também responsável no processo de destituição da direção. Verifica-se que com a lei nº 3.005/2014 não houve avanços em relação à gestão democrática nos Centros de Educação Infantil de Arapiraca, continuando com a designação do diretor pelo chefe do executivo municipal.

Por fim, encontra-se vigente a Lei nº 3.274/2017, a qual dispõe sobre a Gestão Democrática das Instituições de Ensino da Rede Pública do Município de Arapiraca, revogando as leis nº 2.739/2011 e 3.005/2014. A Lei nº 3.274/2017 é parecida com as suas antecessoras, em especial seus primeiros artigos que são idênticos aos da lei 2.739/2011, quando falam em concepção de gestão democrática, seus princípios, finalidades e organização (Silva, 2020). Em relação à organização, tem-se algumas mudanças de estrutura, acrescentando-se o Grêmio Livre:

Art. 3º A organização político pedagógica administrativa das Instituições Educacionais será composta pela seguinte estrutura:

I- Órgãos Colegiados:

a) Conselho Educacional;

b) Grêmio Livre;

II- Núcleo Gestor

a) Diretor (a)

b) Vice Diretor (a)

c) Coordenador Pedagógico (Arapiraca, 2017).

Em relação ao CE, a Lei nº 3.274/2017 não fez muitas alterações às redações trazidas nas leis anteriores. Nota-se, por exemplo, uma mudança no art. 8º, referente aos critérios adotados para candidatura a conselheiro escolar, fazendo restrição à candidatura dos servidores da educação que tenham sofrido penalidades administrativas:

Art. 8º Podem candidatar-se a conselheiro:

I- profissionais da educação em efetivo exercício na instituição educacional que não tenham sofrido penalidade administrativa nos últimos 05 (cinco) anos;

II- pais ou responsáveis pelos alunos regularmente matriculados e frequentes;

III- alunos a partir de 12 (doze) anos regularmente matriculados e frequentes.

Parágrafo único. Em se tratando de instituições educacionais que não tenham alunos com idade mínima de 12 anos, essa representação será de pais e ou responsáveis (Arapiraca, 2017).

A partir da Lei nº 3.274/2017, houve inserção de artigos detalhando as atribuições do coordenador pedagógico, o que não existia nas legislações anteriores. As atribuições e responsabilidades do Diretor e o Vice-Diretor não foram alteradas. Já em relação aos critérios para eleição das chapas, houve algumas alterações, conforme exposto a seguir:

Art. 21. Será considerada eleita a chapa que obtiver maioria simples dos votos.

§ 3º o processo eletivo será anulado quando o número dos votos nulos superar o de votos válidos.

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, a Comissão Educacional terá um prazo máximo de 30 dias para realizar um novo processo, e persistindo o resultado anterior, assumirá o profissional da educação designado pela SMEDE, a partir de **lista tríplice enviada pelo Conselho Educacional** (Arapiraca, 2017, grifo nosso).

Antes, na hipótese do § 4º, havia eleições indiretas por meio do Conselho Educacional, agora quem escolhe os diretores escolares são os membros da SMEDE por meio da lista tríplice enviada pelo Conselho Educacional. A Lei nº 3.274/2017 avançou na efetivação da gestão democrática ao permitir a candidatura de todos os servidores da educação a direção escolar, conforme critérios dispostos no art. 17, incisos I e III:

Art. 17. Poderão participar do processo eletivo previsto no art. 16 todos os profissionais da educação que atendam aos critérios:

I-Fazer parte do quadro permanente de pessoal dos profissionais da educação da SMEDE;  
[...]

III- Ter formação em licenciatura plena; ou, cumulativamente, ter formação técnico-pedagógico em nível médio na área de atuação e curso superior com estágio na área de educação para os demais profissionais da educação (Arapiraca, 2017).

Fazendo uma análise geral do processo da implementação da gestão democrática nas legislações do município de Arapiraca-AL, é notório que a participação da comunidade escolar, formada por pais, alunos, professores e demais profissionais da educação ocorreu de forma tardia no município, apenas em 2011 quando os Conselhos Escolares foram elencados na lei 2.739/2011. As leis anteriores davam maior ênfase a processo de eleição dos diretores escolares, não considerando a importância das instâncias participativas na efetivação do princípio da gestão democrática.

Assim, apesar de a gestão democrática do ensino público e dos Conselhos Escolares estar garantida na legislação, ainda há diversas dificuldades em sua consolidação em relação “à centralização do poder gestor, a burocracia, o despreparo dos conselheiros, dificuldades de ordem prática, e a participação destes aos problemas que envolvem a própria escola e a comunidade escolar” (Neto; Feitosa, 2018, p. 308).

Embora os CEs estejam implementados na atual legislação municipal, há muitos entraves em relação à sua execução, resultando em desequilíbrios de poder (conforme será

exposto nos capítulos 5 e 5.1 deste trabalho). É preciso que os conselheiros conheçam a lei nº 3.274/2017, conheçam os regimentos internos dos conselhos os quais fazem parte, para que, de fato, possam atuar de forma consciente acerca dos seus direitos e deveres enquanto conselheiros.

#### **4 ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DA ZONA URBANA DE ARAPIRACA/AL**

De acordo com o censo escolar de 2022, elaborado pelo INEP, a cidade de Arapiraca-AL teve um total de 19.411 alunos matriculados nas escolas públicas municipais da zona urbana e um total de 10.311 alunos matriculados nas escolas públicas municipais da zona rural (Brasil, 2023). Conforme os dados disponibilizados no site da prefeitura municipal, há 60 escolas municipais em Arapiraca. Sendo 26 localizadas na zona rural da cidade e 34 escolas localizadas na zona urbana (Balbino, 2021). Sendo assim, a partir desse total foram selecionadas 06 escolas da zona urbana da cidade, totalizando um percentual de 17, 64% das escolas municipais urbanas.

Para realizar esta pesquisa, foi levado um ofício (apêndice A) bem como o projeto de pesquisa para que o Superintendente Pedagógico do Município de Arapiraca pudesse analisar e autorizar o acesso às escolas. O contato foi presencial, como também online, via aplicativo WhatsApp. Observa-se que antes o primeiro contato dos pesquisadores era com a equipe gestora da escola, a qual autorizava ou não o acesso à escola. Conforme explicação do Superintendente, houve essa mudança em relação à autorização do acesso de estagi-

ários e pesquisadores às escolas devido ao grande fluxo de estudantes de licenciatura, principalmente da rede privada, em processo de estágio supervisionado. Então, recentemente houve essa mudança para que a Secretaria de Educação pudesse ter um maior controle a respeito do fluxo de estudantes/pesquisadores nas escolas. A presente pesquisa foi autorizada pelo Superintendente, o qual carimbou e assinou o ofício que posteriormente foi apresentado à equipe gestora das escolas escolhidas. A respeito dessa fase de autorização, não houve impedimentos por parte do Superintendente Pedagógico, inclusive houve boa recepção da pesquisa.

A próxima etapa foi o contato com os diretores escolares que ocorreu via mensagem pelo aplicativo WhatsApp, no qual foi anexado ofício com a autorização para realização da pesquisa, como também se tinha um resumo escrito do que se tratava. Nessa etapa, buscou-se agendar um horário para conversar pessoalmente, apresentando o ofício com a autorização, o projeto de trabalho e os questionários a serem aplicados aos conselheiros.

O período de realização da coleta de dados foi novembro de 2023 a abril de 2024. No projeto inicial, pretendia-se realizar a pesquisa em 07 escolas da zona urbana, contudo houve entrave com a equipe gestora da escola municipal Tibúrcio Valeriano, localizada no Bairro Alto do Cruzeiro. Dessa forma, mesmo com a autorização, a diretora escolar alegou “não ter disponibilidade para esse tipo de demanda”, mesmo com várias conversas não houve abertura do espaço escolar para realização da presente pesquisa. Sendo assim, o número de escolas foi reduzido para 06.

Em relação às dificuldades trazidas pelas equipes gestoras para realização deste trabalho, tem-se como destaque o período de eleição para gestores escolares que estava ocorrendo durante os meses de novembro a dezembro, culminando com a votação no dia 07 de dezembro de 2023 para o biênio 2024-2025. Tal período de eleições ocorreu em toda rede municipal (zona urbana e rural) nas escolas e nos centros de Educação Infantil. Com exceção da Escola José Ursulino Malaquias (**E5**), na qual a diretora não estava participando do processo de votação, os demais gestores estavam tentando reeleição e por esse motivo dispuseram-se a conversar pessoalmente após o dia 07 de dezembro de 2023, quando o período de votação acabasse.

Além do período de eleição para gestores escolares, também houve alegação de que as escolas estavam em fim de ano letivo, e que nesse período havia mais demandas administrativas e pedagógicas, causando sobrecarga de trabalho; além da alegação de que seria difícil localizar todos os membros participantes do Conselho Escolar.

A respeito do critério para a escolha das escolas, utilizou-se o parâmetro geográfico, buscando-se escolas de bairros distintos da cidade. Dessa forma, o trabalho foi realizado nas seguintes Escolas de Ensino Fundamental: **E1**- Professor Jayme de Altavilla (Bairro Baixão); **E2**- João Batista Pereira da Silva (Bairro Planalto); **E3**- Fundação João XXIII (Bairro Baixa Grande); **E4**- Djalma Matheus Santana (Bairro Primavera); **E5**- José Ursulino Malaquias (Bairro Senador Nilo Coelho) e a escola **E6**- Crispiniano Ferreira de Brito (Bairro Cacimbas).

A Lei nº 9394/96 dispõe no art. 21, incisos I e II que a educação escolar compõe-se de: educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e educação superior (Brasil, 1996). Todas as escolas pesquisadas dispõem da etapa educação infantil em Pré-Escola para crianças de 4 e 5 anos e Ensino Fundamental-Anos Iniciais (1º ao 5º ano), faixa etária de 6 a 10 anos. As escolas **E2**, **E4** e **E6** também ofertam Ensino Fundamental nos Anos Finais – 6º ao 9º ano, com estudantes entre 11 e 14 anos e têm a modalidade Educação de Jovens e Adultos –EJA para conclusão do Ensino Fundamental, público-alvo com idade mínima de 15 anos.

Para fazer a análise do funcionamento dos Conselhos Escolares nas escolas municipais da zona urbana de Arapiraca/AL, foi feita aplicação dos questionários (Apêndice B) com perguntas de múltipla escolha, como também questões com respostas abertas. Os membros do Conselho Escolar foram o público-alvo. A princípio também se pretendia comparar a resposta dos conselheiros com o que constava na ata das reuniões, visto que tudo o que se é discutido nas reuniões mensais deve ser registrado em ata pelo secretário do Conselho Escolar. Com o acesso às atas pretendia-se, ainda, verificar se os conselhos estavam efetivamente ativos, se havia reuniões mensais, entre outros aspectos pertinentes.

Todavia, no contato inicial com a equipe diretiva houve entraves em relação ao acesso às atas das reuniões. Nos diálogos com membros da direção/coordenação, como também com os Presidentes do Conselho Escolar, havia as seguintes justificativas: “Falta organizar o livro com as atas das reuniões”; “Faltam assinaturas”; “Secretário ainda não digitou a

ata da reunião passada” entre outras justificativas. A respeito dessa realidade, Almeida e Tatagiba (2012) relatam que muitos estudos de caso mostram que os conselhos podem se transformar em mais um dos nichos secretos do Estado por criarem dificuldades para a consulta de suas atas e também não permitirem acesso público às suas reuniões. Algumas escolas se dispuseram a liberar o acesso às atas das reuniões em um momento posterior, porém, por mudanças metodológicas, a presente pesquisa não prosseguiu com a análise a respeito dessa documentação dos conselhos.

Esta pesquisa utilizou o critério do quórum mínimo de metade mais um para estabelecer a quantidade mínima de conselheiros participantes em cada uma das escolas. A ideia para escolha do critério do quórum mínimo de participantes teve fulcro no art. 10, § 1º da Lei nº 3.274/2017 que dispõe sobre a Gestão Democrática das Instituições de Ensino da Rede Pública do Município de Arapiraca. De acordo com o art. 10, § 1º, o Conselho Educacional funcionará somente com quórum mínimo de metade mais um de seus membros. Ainda a referida Lei Municipal determina no art. 7º, § 5º que o número de conselheiros será definido no regimento de cada instituição educacional, respeitando o mínimo de 12, e máximo de 20 membros (Arapiraca, 2017).

As escolas pesquisadas tinham cada uma o número mínimo de 12 conselheiros. Em relação ao quórum de 50% mais 1, não foi possível chegar a esse parâmetro em duas escolas pesquisadas (**E1** e **E3**), nas quais 50% dos conselheiros participaram da pesquisa. Nas demais escolas, o quórum de 50% mais 1 foi atingido. Porém, em nenhuma instituição escolar foi pos-

sível atingir o percentual de 100% dos integrantes do Conselho Escolar. Em todas as escolas pesquisadas, membros da equipe diretiva, como diretor, vice-diretor e coordenador pedagógico faziam parte do Conselho, ocupando as mais variadas funções.

Nos momentos de diálogo com conselheiros e membros da equipe diretiva, foi enfatizado que os questionários tinham como fulcro mostrar a realidade do funcionamento dos conselhos. Dessa forma, discutiu-se a melhor forma de se fazer a coleta de dados com os conselheiros escolares. Nas escolas **E1** e **E6**, foi acordado que o melhor momento seria a reunião ordinária do Conselho Escolar. Nas demais escolas (**E2**, **E3**, **E4** e **E5**), foi decidido que os questionários seriam aplicados de acordo com a disponibilidade dos conselheiros durante a semana.

Participaram deste trabalho 46 pessoas, sendo 76% do sexo Feminino e 24% do sexo Masculino. A idade média dos pesquisados variou de 14 a 65 anos. Em relação à escolaridade: 13,06% dos participantes tinham o ensino Fundamental incompleto; 4,34% o Fundamental completo; 28,26% o Ensino Médio completo e 54,34% dos participantes tinham Ensino Superior.

Nota-se que os conselhos representam a sociedade, logo, torna-se necessário que sua composição represente a diversidade e pluralidade da comunidade na qual se insere (Fernandes; Ramos, 2010). Conforme o Art. 7º da lei 3274/ 2017 que dispõe sobre a Gestão Democrática das Instituições de Ensino da Rede Pública do Município de Arapiraca:

**Art. 7º.** Todos os **segmentos** existentes na comunidade educacional deverão ser representados no Conselho Educacional, assegurada a proporcionalidade para **professores, funcionários, pais e alunos** escolhidos entre seus pares, em processo de votação direta e secreta ou por aclamação, uninominalmente, em cada segmento, observando o disposto nesta lei (Arapiraca, 2017, grifo nosso).

A respeito do segmento que cada entrevistado representava (Tabela 01), do total de 46 entrevistados, 30,50% faziam parte do segmento Professor; 17,50 % do segmento Pais; apenas 6,50% dos conselheiros eram alunos e a maior parte dos pesquisados, 45,50%, fazia parte do segmento Funcionários.

**Tabela 01.** Qual o segmento do Conselho Escolar que você representa?

ESCOLAS	PROFESSOR	PAIS	ALUNOS	FUNCIONÁRIOS
E1	3	0	0	3
E2	2	1	3	3
E3	2	1	0	3
E4	2	1	0	5
E5	3	4	0	2
E6	2	1	0	5
<b>TOTAL</b>	30,50%	17,50%	6,50%	45,50%

**Fonte:** Autora, 2024.

A partir desses dados acima elencados (Tabela 01), é perceptível que os trabalhadores da Educação (Professor e Funcionários) foram o público que mais participou desta pesquisa, com um total de 76%. O segmento Aluno teve menor percentual de participantes, visto que as escolas **E1**, **E3** e **E5** atuam apenas nas etapas Educação Infantil e Ensino Fundamental nos anos iniciais. Então, devido à faixa etária atendida ser de 04 a 10 anos, não há alunos que efetivamente possam fazer parte dos mecanismos participativos como os Conselhos Escolares e o Grêmio Estudantil, pois, conforme preceitua a Lei de Gestão Democrática do município, é preciso que os discentes tenham no mínimo 12 anos para poder participar dos conselhos e Grêmios.

Referente à faixa etária para participação dos estudantes, a gestora da escola **E1** mencionou que os alunos, principalmente os do 5º ano, são muito participativos, e que em sua opinião seria preciso diminuir a idade mínima na Lei de Gestão Democrática de Arapiraca para que alunos de pelo menos 10 anos pudessem participar dos conselhos, pois segundo a gestora, eles são os principais atores da escola e todas as decisões tomadas devem buscar o bem-estar deles.

Ferreira e Pereira (2017) destacam a importância de haver a participação dos alunos nos Conselhos Escolares, como também no Conselho de Classe Participativo e no Grêmio Estudantil, os quais são órgãos colegiados nos quais pode representar-se ou se fazer representar. Os autores salientam, ainda, que a escola se torna um ambiente de promoção dos direitos dos alunos quando se é garantido o seu direito de participação.

A participação do aluno na escola pode assumir nuances diferentes, dependendo de como é concretizada. Desse modo, pode assumir, entre outras, três modalidades: **1) participação autônoma:** quando a escola abre espaços participativos que valorizem os sujeitos e eliminem as hierarquias e quando os estudantes organizam seus espaços, como o grêmio estudantil, sem depender da ingerência de gestores ou professores; **2) participação tutelada:** direcionada pelos adultos da escola, restringindo a participação dos alunos à execução de ações decididas a priori; **3) participação negada:** pode ser pelo aluno, quando a escola abre espaços e os estudantes se recusam a participar ou pela escola, quando os espaços de participação são limitados ou não são oportunizados (Leles, 2007 *apud* Ferreira; Pereira, 2017, grifo nosso).

Assim, de acordo com as modalidades de participação dos alunos trazidas por Leles (2007, *apud* Ferreira; Pereira, 2017), os alunos das escolas **E1**, **E3** e **E5** têm sua participação nos Conselhos negada com justificativas pertinentes à idade mínima de 12 anos trazidas pela Lei de Gestão Democrática de Arapiraca. Em relação à escola **E2**, é perceptível que há uma atuação dos alunos na modalidade tutelada.

Os conselheiros foram indagados a respeito da função que ocupavam no Conselho Escolar. A respeito desse item, foi feita uma análise do Segmento (tabela 01) *versus* a função ocupada no Conselho Escolar. Os resultados obtidos na tabela 01 (em percentual) serviram de base para a elaboração da tabela 02.

**Tabela 02.** Segmento *versus* Função ocupada no Conselho Escolar

SEGMENTO	PRESIDENTE	VICE-PRE.	TESOUREIRO	VICE-TES.	SECRETÁRIO	VICE-SEC.	CONSELHO FISCAL	NÃO SABE	OUTRO
PROFESSOR	28,60%	14,30%	21,40%	0%	7,15%	7,15%	21,40%	0%	0%
PAIS	0%	0%	0%	0%	0%	0%	62,50%	37,50%	0%
ALUNOS	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
FUNCIÓNÁRIOS	9,50%	4,70%	9,50%	4,70%	14,40%	14,40%	38,10%	0%	4,70%

**Fonte:** Autora (2024).

Com base na análise feita entre Segmento *versus* Função ocupada no Conselho Escolar (Tabela 02), foi perceptível que o único segmento que não sabe a função que ocupa no Conselho é o segmento Pais, o que é um indicativo de que os pais não estão atuando ativamente no Conselho. Diante dessa realidade, de quem é a culpa? Da equipe diretiva? Dos próprios conselheiros? Da Secretaria de Educação e Esporte de Arapiraca? Outro dado que se pode verificar a partir da relação Segmento *versus* Função é que as duas funções com “maior peso” no cotidiano do Conselho Escolar, Presidente e Tesoureiro, são ocupadas, em sua maioria, pelo segmento Professor, seguido do segmento Funcionários. Não havendo participação dos pais, por exemplo, atuando nesses cargos. As hipóteses para essa realidade vivenciada dizem respeito às muitas dificuldades para a efetiva participação desse segmento, como as alegações de falta de interesse e tempo dos pais.

Tais alegações são uma constante nos conselhos para todos os segmentos envolvidos.

Por meio dos diálogos com conselheiros e equipes diretivas, foi alegado que atualmente havia uma “orientação” de alguns membros da Secretaria de Educação para que as funções Presidente e Tesoureiro fossem ocupadas pelo segmento Professor e Funcionários e que também estava havendo orientação para que as próprias equipes diretivas assumissem esse tipo de função no Conselho.

Veiga (2020) salienta que é preciso ter consciência de que a dominação no interior da escola efetiva-se por meio das relações de poder as quais se manifestam nas práticas autoritárias e conservadoras dos diferentes profissionais, distribuídos hierarquicamente, como também por meio das formas de controle existentes no interior das escolas. Ainda a respeito desse assunto, Resende (2020) utiliza-se do conceito foucaultiano de microfísica do poder para discutir a respeito da dominação no interior da escola:

Não se pode desconsiderar a cultura interna de cada instituição que em sua microfísica realiza um controle detalhado e minucioso sobre seus integrantes. Há uma rede de dispositivos e mecanismos dos quais nenhum membro fica a salvo, como gestos, atitudes, crenças, hábitos, discursos, entre outros. O cruzamento de todos esses mecanismos cria, fortalece ou desfaz hierarquias de poder (Resende, 2020, p.83).

Assim, conforme salientam Ferreira e Pereira (2017), a Educação adquirirá caráter democrático participativo quando implementar mecanismos de distribuição do poder, fundamentais para o exercício da aprendizagem democrática formadora de pessoas críticas e participativas. De acordo com Resende (2020, p.64), “não basta definir uma escola voltada para a maioria da população brasileira nas instâncias consultivas. É preciso oportunizar condições; é preciso o compromisso efetivo tanto das esferas mais altas do poder (macro), como também daqueles que atuam diretamente na escola (micro)”.

Em relação à periodicidade de reuniões, Conselho Escolar (Tabela 03), 65,22% dos entrevistados responderam que as reuniões são mensais; 32,60% afirmaram que as reuniões ocorrem a cada 2 meses e 2,18% dos participantes responderam que a periodicidade das reuniões ocorre a cada 4 meses.

**Tabela 03.** Qual a periodicidade das reuniões do Conselho Escolar?

ESCO-LAS	MEN-SAL	2 MESES	4 MESES	6 MESES	1 VEZ AO ANO
E1	6	0	0	0	0
E2	7	2	0	0	0
E3	3	3	0	0	0
E4	7	1	0	0	0
E5	7	2	0	0	0
E6	0	7	1	0	0
<b>TOTAL</b>	65,22%	32,60%	2,18%	0,00%	0,00%

**Fonte:** Autora (2024).

De acordo com o art. 10 da Lei nº 3.274/2017 que dispõe sobre a Gestão Democrática das instituições de ensino da rede pública do município de Arapiraca, “as reuniões ordinárias do Conselho Educacional devem ocorrer a cada trinta dias com apresentação da pauta por escrito aos conselheiros com quarenta e oito horas de antecedência” (Arapiraca, 2017). Percebe-se que a maioria dos conselheiros afirma que as reuniões ocorrem mensalmente (65,22%). Contudo, foi possível observar por meio dos relatos dos membros do Conselho Escolar e das equipes diretivas das escolas que, embora as reuniões existam, falta participação dos conselheiros.

Em relação ao setor Professor e Funcionários, houve relatos de que ambos os segmentos apenas aceitavam participar das reuniões no seu horário de trabalho. Referente ao segmento Pais, nas escolas **E1** e **E3** os conselheiros e a equipe diretiva explicaram que era muito difícil o segmento Pais participar ativamente do Conselho devido à falta de tempo e ao trabalho. Na escola **E1**, foi relatado que o segmento Pais “participava” assinando documentos no horário de entrada e/ou saída dos filhos na escola, não havia, de fato, um envolvimento nas funções deliberativas, consultivas, mobilizadoras e fiscalizadoras atinentes ao Conselho Escolar.

A ausência de periodicidade das reuniões e a falta de participação dos conselheiros são uma realidade trazida em vários estudos nos diversos estados brasileiros. Bulzoni e Martinez (2021), por exemplo, realizaram um estudo no Município de Araraquara-SP a respeito da formação e implementação de um conselho escolar, e em relação às reuniões, as autoras observaram que não havia um preparo adequado

dos conselheiros para discutir os assuntos pertinentes. Havia um esvaziamento dos conselhos, falta de quórum mínimo para a realização das reuniões e em função desse esvaziamento as reuniões não ocorriam. Ainda, de acordo com Bulzoni e Martinez (2021):

Embora possa existir a implementação dos conselhos de escolas nos sistemas de ensino após a promulgação das legislações nacionais, tem se observado a ausência de pais, mães, até de funcionários em reuniões de conselhos, e quando esta ocorre, a participação da comunidade tem sido utilizada por uma questão burocrática e para fortalecer as decisões já tomadas. A reunião é realizada para formalizar e deliberar as decisões. Neste sentido, a reunião passa por questão administrativa, não havendo o intento democrático, no qual todos possam ter voz perante a pauta, ter a participação efetiva (Bulzoni; Martinez, 2021, p.6).

Luiz *et al.* (2010) ao realizarem Projeto de extensão para os conselheiros escolares em diversas escolas no estado de São Paulo, diagnosticaram que nessas escolas havia Reuniões fictícias, com pautas desconhecidas e várias vezes não-lidas, “assinaturas inconsistentes de pessoas que nem sabem o seu real significado: tudo em prol do cumprimento de legislação e calendário escolar – são meras formalidades burocráticas” (Luiz *et al.*, 2010, p. 92).

Ainda de acordo com o diagnóstico feito por Luiz *et al.* (2010), os conselheiros assumem a função e imediatamente informam que não poderão participar das reuniões e ações,

apenas assinarão as atas caso seja necessário. Outros conselheiros, membros da comunidade, alegam falta de tempo ou alegam despreparo para a atuação. Os autores também relatam que muitas reuniões dos conselhos escolares acontecem sem quórum, com expressivas decisões sendo tomadas por minoria, sem legalidade representativa (Luiz *et al.*, 2010).

Os participantes foram indagados sobre quais assuntos eram mais discutidos nas reuniões do Conselho Escolar (Tabela 04). A respeito desse item, os assuntos mais lembrados pelos conselheiros foram respectivamente: Prestação de contas com 93,47%, seguido por Discussão acerca das principais necessidades da escola (compra de materiais didáticos, merenda, reformas, entre outros) com 80,43% e 71,73% dos conselheiros assinalaram Eleição dos gestores escolares.

**Tabela 04.** Quais os assuntos discutidos nas reuniões do Conselho Escolar?

ESCOLAS	PRESTAÇÃO DE CONTAS	NECESSIDADES DA ESCOLA	PPP	CALENDÁRIO ESCOLAR	ESTATUTO	ELEIÇÃO DOS GESTORES	OUTROS
E1	6	5	3	4	4	4	3
E2	9	4	2	1	1	2	2
E3	6	5	2	2	1	6	2
E4	7	8	2	4	4	7	3
E5	7	8	8	7	1	7	2
E6	8	8	2	3	5	7	5
<b>TO-TAL</b>	93,47%	80,43%	41,30%	45,65%	36,95%	71,73%	34,78%

**Fonte:** Autora (2024).

A respeito desses dados (Tabela 04), foi observado que muitos estudos indicam a função fiscalizadora como a mais lembrada pelos conselheiros escolares. O que ocorreu no presente estudo, no qual 93,47% dos conselheiros lembraram da prestação de contas como conteúdo discutido nas reuniões. Em relação à eleição dos gestores escolares, foi verificado que esse era um tema bastante recorrente no período da coleta de dados deste trabalho (71,73%) devido a estar havendo a eleição para gestores escolares para o biênio 2024-2025 durante os meses de novembro a dezembro de 2023, nos quais houve a maior parte da aplicação dos questionários.

Luiz *et al.* (2010) ao realizarem Projeto de extensão para os conselheiros escolares em diversas escolas no estado de São Paulo constataram que há conselhos que nos momentos das reuniões focalizam apenas os problemas financeiros da escola; “uns atentam mais aos problemas pedagógicos; outros abordam vários assuntos nas reuniões e os aprofundam, enquanto há CE em que os assuntos são tratados apenas superficialmente” (Luiz *et al.*, 2010, p.102).

Foi perguntado aos conselheiros “Como é feita a eleição dos membros do conselho?” (Tabela 05), em relação a esta temática, 13,00% assinalaram ser por votação direta e secreta; 54,50% marcaram que os votos são expressos verbalmente e 32,50% responderam ser por indicação.

**Tabela 05.** Como é feita a eleição dos membros do conselho?

ESCOLAS	VOTAÇÃO DIRETA E SECRETA	VOTAÇÃO ABERTA	INDICAÇÃO	NÃO SABE
E1	0	3	3	0
E2	1	3	5	0
E3	1	3	2	0
E4	3	2	3	0
E5	1	8	0	0
E6	0	6	2	0
<b>TOTAL</b>	13,00%	54,50%	32,50%	0,00%

**Fonte:** Autora (2024).

O art. 7º da lei 3274/ 2017, que trata da Gestão Democrática das Instituições de Ensino da Rede Pública do Município de Arapiraca, dispõe que os conselheiros serão escolhidos entre seus pares, em processo de votação direta e secreta ou por aclamação, uninominalmente, em cada segmento (Arapiraca, 2017).

Percebe-se que a respeito do processo de eleição dos membros do conselho Escolar (Tabela 05), em todas as escolas pesquisadas, os conselheiros de uma mesma escola tinham visões diferentes de como ocorria esse processo. Tal resultado é um indicativo de que os conselheiros têm dificuldades em entender a respeito do processo de escolha dos membros do Conselho o qual fazem parte. Assim, de acordo com Júnior (2019), deve haver uma ampla divulgação da data de eleição do Conselho Escolar, como também da importância de se votar de forma consciente para a escolha dos conselheiros. É preciso haver a realização de uma assembleia geral para a apresentação dos candidatos para posterior escolha dos membros de cada segmento (Júnior, 2019).

**Tabela 06.** Qual a maior dificuldade no desempenho da função de conselheiro?

ESCOLAS	ATRIBUIÇÕES	LEGISLAÇÃO	PARTICIPAR DAS REUNIÕES	TOMADA DE DECISÕES
E1	0	4	0	2
E2	0	6	1	2
E3	2	2	2	0
E4	0	6	0	2
E5	0	7	1	1
E6	1	3	1	3
<b>TOTAL</b>	6,50%	60,89%	10,87%	21,74%

**Fonte:** Autora (2024).

Em relação a maior dificuldade no desempenho da função de conselheiro (Tabela 06), 6,50% assinalaram que é entender suas atribuições; 10,87% participar ativamente das reuniões do conselho; 21,74% responderam tomada de decisões e 60,89% dos conselheiros entrevistados afirmaram que a maior dificuldade se relaciona ao conhecimento da legislação educacional.

A partir dos diálogos com membros das equipes direti-vas das escolas e com os conselheiros escolares nos quais foi enfatizado que era difícil realizar as reuniões devido à “falta de tempo dos conselheiros”, era esperado que a opção “Participar ativamente das reuniões do conselho” tivesse um maior percentual, o que não ocorreu (Tabela 06).

Pereira (2016) analisou o funcionamento do Conselho Escolar da Escola Pequeno Príncipe em Ipubi- PE. As principais dificuldades, segundo os entrevistados dessa escola, são

o acúmulo de cargos de professor, sendo difícil encontrar um horário adequado para todos estarem presentes nas reuniões. Outra dificuldade diz respeito à falta de um calendário programático de reuniões (Pereira, 2016, p. 84).

Nota-se que a maioria dos conselheiros entrevistados (60,89%) afirmaram que a maior dificuldade no desempenho da função se relaciona ao conhecimento da legislação educacional (Tabela 06). Almeida e Tatagiba (2012) afirmam que é necessário rever as funções hoje atribuídas aos conselhos, destacando que a infraestrutura não lhes permite contar com uma assessoria jurídico-administrativa necessária para a complexidade que tratam. As autoras defendem a necessidade “de rever as rotinas dos conselhos como condição de explorar a sua condição de instituições híbridas que exercitam a política, desafiando o instituído em nome dos direitos e da justiça” (Almeida; Tatagiba, 2012, p.89).

Batista e Medeiros (2020), ao desenvolverem projeto de extensão com conselheiros escolares da rede municipal de Mossoró/RN, notaram que os conselheiros não conseguem desenvolver seu trabalho em razão de diversos conflitos que os impedem de avançar, falta de conhecimento e a ausência de assistência. Assim, as autoras concluíram que essa realidade impossibilita os conselheiros de fazer da escola um espaço exitoso em relação aos interesses da educação pública.

Perguntou-se aos participantes se eles participaram de alguma formação continuada proporcionada pela Secretaria de Educação e Esporte de Arapiraca com a temática Conselho Escolar (Tabela 07). A respeito desse questionamento, 19,56% dos entrevistados responderam Sim e 80,44% responderam Não.

**Tabela 07.** Você participou de alguma formação continuada proporcionada pela Secretaria de Educação e Esporte de Arapiraca a respeito do papel do Conselho Escolar?

<b>ESCOLAS</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
<b>E1</b>	2	4
<b>E2</b>	1	8
E3	1	5
E4	2	6
<b>E5</b>	0	9
<b>E6</b>	3	5
<b>TOTAL</b>	19,56%	80,44%

**Fonte:** Autora (2024).

A partir da análise da tabela 07, há um indicativo de ausência ou falta de periodicidade de formações continuadas para os conselheiros escolares no município de Arapiraca. Infelizmente, essa realidade é verificada em muitos municípios pelo Brasil, nos quais, muitas vezes, esses momentos tão importantes somente são proporcionados pelos projetos de extensão dos pesquisadores das universidades.

Uma pesquisa de mestrado da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte-UERN passou a investigar a formação continuada dos conselheiros escolares da rede municipal de ensino de Mossoró/RN por meio do projeto de extensão 'Formação de Conselheiros Escolares e Empoderamento'. Nesse

contexto, os pesquisadores realizaram formações continuadas cujos temas abordados relacionam-se à prática cotidiana dos conselhos, como democracia, participação, funções e atribuições dos conselheiros, com objetivos de fomentar a reflexão e o diálogo dos participantes (Batista; Medeiros, 2020).

Segundo Batista e Medeiros (2020), as formações continuadas oportunizaram aos conselheiro novas aprendizagens, estimulando-os a participarem dos debates e assumirem posições menos verticalizadas no interior do Conselho Escolar, como também as formações possibilitaram reflexão acerca da realidade cotidiana e respeito às contribuições de cada um para resultar numa ação democrática.

Pesquisadores da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) também realizam cursos de extensão com caráter de formação continuada em Conselhos Escolares. Silva, Luiz e Ferrarini (2016), ao estudarem a implementação desses cursos, perceberam que nesses momentos de formação são esclarecidas muitas dúvidas que surgem a respeito das funções e atribuições dos conselheiros escolares. As autoras também analisaram que a própria reflexão a respeito da realidade dos cursistas, associada aos conteúdos estudados “acaba por modificar suas concepções a respeito da gestão democrática e desperta ou amplia novas percepções com relação às formas de estruturar seus conselhos escolares” (Silva; Luiz; Ferrarini, 2016, p.178).

Silva, Luiz e Ferrarini (2016) notaram que a aprendizagem adquirida pelos cursistas ao longo das formações continuadas proporcionadas pela UFSCar possibilita a modificação das concepções e práticas cotidianas, por meio de reflexões

e de diálogo. As autoras concluem que o “Curso de Formação Continuada em Conselhos Escolares advém como uma possibilidade para a implantação da gestão democrática nas escolas públicas brasileiras” (Silva; Luiz; Ferrarini, 2016, p.178).

Percebe-se, na análise das literatura acadêmica, que grande parte dos Conselhos Escolares carecem de formação continuada. Nesse sentido, grupos de pesquisa das mais diversas universidades brasileiras realizaram a oferta desse tipo de formação (Luiz e Wellichan, 2011; Martins *et al.*, 2013; Silva; Luiz e Ferrarini, 2016; Batista; Medeiros, 2020), utilizando diversas metodologias e modalidades como EAD, presencial e semipresencial. Assim, destaca-se que muitos municípios e estados estão lançando mão da formação continuada de seus conselheiros. Tal postura dificulta ainda mais a atuação dos conselheiros, principalmente quando se trata dos segmentos Aluno e Pais.

#### **4.1 Participação e Gestão Democrática: reflexões dos conselheiros**

A gestão democrática e participativa configura-se em um desafio nas escolas brasileiras, tendo uma prática complexa. De acordo com Fernandes e Ramos (2010), para a instituição de uma legítima gestão democrática da escola pública seria preciso a superação dos ranços centralizadores existentes nas diversas políticas educacionais, como também dos fundamentos do patrimonialismo ainda existentes nas escolas. Ainda, segundo as autoras, é preciso a ideia de pertencimento e cidadania que podem possibilitar autonomia e poder

à escola, proporcionando a participação real da comunidade no espaço escolar por meio dos colegiados.

Diante da importância do CE como instância participativa, aos conselheiros escolares das seis escolas municipais de Arapiraca-AL foi feita a seguinte pergunta aberta: **“Qual a importância de participar do Conselho Escolar?”**. Em relação a essa indagação, o representante do segmento **Aluno** da escola **E2** respondeu “Assinar os documentos”, enquanto outro aluno da mesma escola respondeu “Conhecimento das atribuições”. Verifica-se que os conselheiros desse segmento não entendem realmente a importância desses espaços participativos, ao que tudo indica, apenas são “chamados” para assinar documentos, conforme resposta do próprio conselheiro.

Em relação às respostas trazidas pelo segmento **Pais** a respeito da importância de participar do Conselho Escolar, foi observado que quatro pais conselheiros da escola **E5**, responderam exatamente a mesma frase: “Fica por dentro do assunto da Escola”. Os questionários foram aplicados na escola durante uma reunião ordinária do Conselho Escolar. Aparentemente, é perceptível que houve alguma breve explicação durante a reunião a respeito da importância da participação dos pais no CE e que, então, as respostas de todos desse segmento foram padronizadas, escritas exatamente da mesma forma, não sendo, então, a real opinião desses participantes. Esse dado trata-se de mais um indicativo de que os pais são o segmento participante que possuem maior dificuldade em entender a sua função no CE, bem como a importância do conselho.

Fazendo uma análise do padrão de respostas por cada um dos quatro segmentos que fazem parte do Conselho Es-

colar, foi perceptível que os segmentos Pais e Alunos tiveram dificuldades em responder as duas perguntas de respostas abertas. De acordo com os dados da presente pesquisa (Tabela 07), é verificável que há carência de formações continuadas para os conselheiros escolares. Contudo, mesmo que esses momentos de formação aconteçam, é preciso um olhar mais “apurado” para esses dois segmentos, visto que não se trata de especialistas na área da Educação. Bulzoni e Martinez (2021) tecem algumas reflexões a respeito das dificuldades enfrentadas pelos pais conselheiros:

Historicamente houve avanços na discussão e implementação da gestão democrática, porém ainda há anacronismos, principalmente quanto à participação da comunidade acerca da opinião sobre alguma situação da escola, não garantindo a participação efetiva do processo. Isto se dá devido à falta de conscientização e do conhecimento dos processos e conseqüentemente traz insegurança por parte da comunidade para discutir algo com propriedade neste colegiado. Deste modo, a comunidade, pais e mães, não se sentem à vontade, ou até aptos para discutir e refletir sobre as questões, por exemplo, pedagógicas ou até financeiras, haja vista, que não tem formação para tal, e normalmente, por desconhecer a finalidade e as atribuições do conselho de escola. O conselho escolar só será efetivo quando houver a participação e a decisão do coletivo (Bulzoni; Martinez, 2021, p.7).

Em relação às respostas trazidas pelos segmentos Professor e Funcionários a respeito da importância de participar

do Conselho Escolar, houve várias palavras-chave que se repetiram ao longo das discussões, tais como: Tomada de decisões; necessidades da escola; compras de materiais/ gasto das verbas; democracia; gestão democrática, entre outros (Quadro 01). A partir das palavras-chave nas explicações trazidas por grande parte dos conselheiros, foi perceptível que as respostas traziam aspectos referentes às funções deliberativas e fiscalizadoras do CE elencadas no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

**Quadro 01:** Qual a importância de participar do Conselho Escolar?

ESCOLA	FUNÇÃO	RESPOSTA
E1-Professor Jayme de Altavilla	Vice-secretário	“Grande importância, pois através do Conselho Escolar conseguimos juntos fazer a escola funcionar da melhor forma para atender às <b>necessidade da comunidade</b> .”
E1- Professor Jayme de Altavilla	Tesoureiro	“A importância é grande, pois somos eleitos para discutir, elaborar e <b>tomar decisões</b> no que diz respeito ao <b>dinheiro público</b> , o nosso papel junto a comunidade é muito importante”.
E2 -João Batista Pereira da Silva	Presidente	“Em <b>tomar decisões</b> junto com a direção da escola no tocante a <b>compra de materiais</b> e outras necessidades que ocorram.”
E2 -João Batista Pereira da Silva	Conselho Fiscal	“Acompanhar o desempenho e conhecimento de <b>recurso</b> adquirido e aplicado pela instituição; acompanhar e ajudar a <b>tomar decisões disciplinares</b> referentes aos alunos”.
E4 -Djalma Matheus Santana	Conselho Fiscal	“Cuidar da manutenção da escola como um todo, por isso a importância das <b>reuniões</b> para que possamos <b>tomar decisões</b> e tratar de assuntos para melhoria da escola”.
E4 -Djalma Matheus Santana	Tesoureiro	“Fiscalizar a aplicação dos <b>recursos</b> destinados à escola e discutir o <b>Projeto Pedagógico</b> com a direção e os professores”.

ESCOLA	FUNÇÃO	RESPOSTA
E4 - Djalma Matheus Santana	Vice-secretário	“Acompanhar o bom funcionamento do referido conselho, tais como: <b>Gasto das verbas</b> aonde e como são aplicadas, posições tomada contra indisciplinados contra alunos e funcionários, combates a preconceitos racial e bullying.”
E5 - José Ursulino Malaquias	Conselho Fiscal	“Contribuir para a <b>democracia</b> no ambiente escolar.”
E6 - Crispiniano Ferreira de Brito	Presidente	“O conselho é de suma importância para garantir a <b>participação democrática</b> de todos”.
E3 - Fundação João XXIII	Vice-secretário	“Nossa participação contribui para que a educação aconteça de forma <b>democrática</b> ”.
E4 - Djalma Matheus Santana	Conselho Fiscal	“Contribuir com as ações dos dirigentes escolares para assegurar a qualidade de ensino e a <b>gestão democrática</b> na escola.”
E4 - Djalma Matheus Santana	Secretário	“Assegurar a <b>Gestão Democrática</b> da escola; Ter envolvimento no processo de <b>tomada de decisões</b> e no funcionamento da organização escolar.”

Fonte: Autora (2024).

Os segmentos Professor e Funcionários, por serem servidores da educação, com formação quase unânime em pedagogia e nas mais diversas licenciaturas, têm maior entendimento a respeito da importância do CE, embora apenas ter esse conhecimento teórico não seja um indicativo de que esses segmentos participem ativamente no CE. Pois, conforme observado nos resultados obtidos no capítulo anterior, há muitas dificuldades na implementação dos CE's, como a falta de participação dos conselheiros nas reuniões.

Aos conselheiros foi perguntado se **“O Conselho Escolar exerce um papel importante na efetivação da gestão democrática na escola? Comente.”** Em relação a essa indagação, 97,82% dos entrevistados afirmaram que sim. Em relação às respostas dos conselheiros por segmento, apenas um conselheiro do segmento **Aluno** (escola **E2**) escreveu sua

opinião: **“Sim. Porque eu fico sabendo sobre as contas de compra da escola.”** A partir dessa resposta, foi verificado que alguns alunos conhecem a função fiscalizadora exercida pelo CE, todavia, ainda há entraves em relação ao entendimento das funções deliberativas e consultivas. A partir do trecho da resposta: “fico sabendo” é notório que o conselheiro não toma decisões, apenas é informado a respeito, provavelmente quando é chamado “a assinar os documentos”, conforme resposta dada pelo mesmo conselheiro na pergunta anterior do questionário quando foi perguntado a respeito da importância de participar do Conselho Escolar.

Ferreira e Pereira (2017) realizaram uma pesquisa nas três maiores escolas municipais da cidade de Criciúma/SC, com objetivo de analisar a percepção dos alunos sobre a sua participação na gestão escolar. Nas escolas pesquisadas, conforme enfatizado pelas autoras, a participação dos alunos nas discussões pode não ser uma prática sistemática, muito menos política. Isto é, as escolas não oportunizam a prática democrática da participação.

Assim, conforme Ferreira e Pereira (2017), as escolas precisam repensar suas ações de participação em seu interior, reinventar a democracia e conscientizar os alunos a respeito da importância de sua participação ativa, crítica e consciente. Para isso, devem oportunizar espaços para ouvi-los e, sobretudo, discutir com eles as políticas de formação dos colegiados, levando em consideração a liberdade de participar.

Em relação às respostas trazidas pelo segmento **Pais** a respeito da indagação “O Conselho Escolar exerce um papel importante na efetivação da gestão democrática na escola? Comente.”,

é observável que três pais conselheiros da escola **E5** escreveram a resposta exatamente da mesma forma: “**Sim, porque é muito importante sim a participação dos pais**”. Os questionários foram aplicados na escola durante uma reunião ordinária desse Conselho Escolar, sendo assim, essa resposta padronizada pode não ser a real opinião desses participantes. Essas respostas tratam-se de um indicativo de que os pais devem desconhecer o conceito de Gestão Democrática elencado na questão.

Os conselheiros possuem dificuldades de engajamento e de entendimento acerca da função do Conselho Escolar e do seu grau de autonomia, “resultando em um desequilíbrio de poder de decisões em favor dos segmentos que representam a escola” (Fernandes; Ramos, 2010, p. 220). Ainda abordando as dificuldades enfrentadas pelos conselhos, as autoras afirmam que:

Outra questão a ser considerada que dificulta a implementação dos Conselhos Escolares e da gestão democrática no Brasil consiste na permanência de traços de uma tradição patrimonialista do Estado que entende a escola como propriedade do governo, do diretor e de seus professores e funcionários internos. A gestão da “coisa pública” continua sendo, muitas vezes, exercida como se fosse “coisa privada” (Fernandes; Ramos, 2010, p. 218).

Outras respostas trazidas pelo segmento **Pais** em relação à atuação do Conselho Escolar para efetivação do princípio da gestão democrática foram: “Sim. O objetivo do Conselho Escolar é assegurar a participação da comunidade no processo educacional, auxiliando e apoiando a equipe gestora em

questões administrativas, financeiras e pedagógicas.” (Representante do Conselho Fiscal da escola **E4**) e “Sim. Faz com que tenhamos voz e decisões coletivas no que é melhor para a escola.” (Representante do Conselho Fiscal da escola **E3**).

Alguns conselheiros dos segmentos Funcionários e Professores não consideraram o CE importante na efetivação da gestão democrática nas escolas nas quais atuam. Nesse sentido, o Presidente da escola **E5** afirmou que: “Atualmente não muito, os membros não participam das reuniões o que dificulta a gestão democrática da escola.” Já o Tesoureiro da escola **E3** afirmou que “No papel o Conselho aparenta ser algo importante, na prática é uma mera formalidade”.

**Quadro 02:** “O Conselho Escolar exerce um papel importante na efetivação da gestão democrática na escola? Comente.”

ESCOLA	FUNÇÃO NO CONSELHO ESCOLAR	RESPOSTA
<b>E1</b> -Professor Jayme de Altavilla	<b>Presidente</b>	“Sim, pois da oportunidade de vários segmentos que compõe a instituição possam <b>participar</b> nas demandas de <b>decisões</b> , juntamente com a equipe diretiva.”
<b>E1</b> -Professor Jayme de Altavilla	<b>Vice-presidente</b>	“Sim, pois cabe ao Conselho, zelar pela manutenção da escola e monitorar as ações dos dirigentes escolares a fim de assegurar a qualidade do ensino. Tendo funções deliberativas, consultivas e mobilizadoras fundamentais para a gestão democrática.”
<b>E1</b> -Professor Jayme de Altavilla	<b>Tesoureiro</b>	“Sim, nosso papel é fazer com que todos <b>participem</b> das reuniões, dando voz a todos, pais, alunos, funcionários, pra que possamos tomar as melhores <b>decisões</b> ”.
<b>E1</b> -Professor Jayme de Altavilla	<b>Secretário</b>	“Sim, pois ao envolver pais, alunos, professores e membros da comunidade nas <b>decisões</b> , ele promove a <b>participação</b> coletiva na administração educacional, garantindo diversidade de perspectivas e contribuindo para uma gestão mais inclusiva, transparente e representativa”.
<b>E1</b> -Professor Jayme de Altavilla	<b>Vice-secretário</b>	“Sim. Pois o Conselho reunido discute e dá opiniões e ideias, favorecendo a <b>tomada de decisões</b> pela gestão escolar.”

E2 - João Batista Pereira da Silva	<b>Tesoureiro</b>	“É de fundamental importância o Conselho Escolar na gestão democrática para que todas as <b>decisões</b> sejam tomadas com o conhecimento de todos os segmentos.”
E2 - João Batista Pereira da Silva	<b>Vice-presidente</b>	“Sim. Nos tempos de hoje o Conselho Escolar é muito importante pra escola tem um papel fundamental para o andamento da escola como um todo”.
E3-Fundação João XXIII	<b>Presidente</b>	“Sim, pois todos dão suas opiniões e aprovações de aquisição de materiais da escola, de algumas ações que são realizadas no ano letivo.”
E3-Fundação João XXIII	<b>Vice-secretário</b>	“Sim, através do conselho todos os segmentos escolares podem expressar seus desejos, definir ações e acompanhar as decisões no ambiente escolar.”
E3-Fundação João XXIII	<b>Conselho Fiscal</b>	“Sim, nós da o direito de <b>participar</b> em forma coletiva das <b>decisões</b> ”.
E4-Djalma Matheus Santana	<b>Conselho Fiscal</b>	“O Conselho Escolar é um dos principais para a efetivação da escola democrática que visa <b>tomadas de decisões</b> na pessoa do diretor junto a <b>participação</b> dos membros escolar.”
E4-Djalma Matheus Santana	<b>Presidente</b>	“O Conselho Escolar quando realmente é ativo simboliza a real Gestão Democrática, com <b>participação</b> dos representantes de todos os segmentos.”
E4-Djalma Matheus Santana	<b>Vice-secretário</b>	“Sim apoiando as inovações a escola no tocante a recreação, festas folclóricas, olimpíadas e gincanas educativas, visando o desenvolvimento cognitivo dos alunos.”
E5-José Ursulino Malaquias	<b>Vice- presidente</b>	“Sim. A gestão é efetivamente aliada ao trabalho do Conselho e o Conselho avalia e atribui a <b>gestão sua avaliação</b> ”.
E5-José Ursulino Malaquias	<b>Secretário</b>	“Sim, pois mantém a comunidade escolar a par dos <b>avanços da escola</b> ”.
E5-José Ursulino Malaquias	<b>Vice-tesoureiro</b>	“Sim, pois a comunidade fica por dentro do que acontece na escola e tem voz ativa nas <b>decisões</b> ”.
E5-José Ursulino Malaquias	<b>Conselho Fiscal</b>	“Sim, o papel do Conselho é de fundamental importância, pois é através dele que os recursos são efetivados. Assim também, como as <b>decisões</b> da vida da escola.”
E6-Crispiniano Ferreira de Brito	<b>Conselho Fiscal</b>	“Sim, a partir do Conselho, os membros da comunidade pode opinar e <b>participar</b> das <b>tomadas de decisões</b> da gestão.”
E6-Crispiniano Ferreira de Brito	<b>Tesoureiro</b>	“Sim. Possibilita a <b>participação</b> da comunidade escolar, dando-lhe voz e <b>poder de decisão</b> .”
E6-Crispiniano Ferreira de Brito	<b>Vice-secretário</b>	“Sim. Porque ele oportuniza e fortalece a <b>participação</b> dos gestores, dos professores, dos alunos, dos funcionários e da comunidade escolar, fazendo com que todos exerçam e compartilhem o <b>poder decisório</b> ”.

Fonte: Autora (2024).

A maioria dos conselheiros representantes dos segmentos Funcionários e Professores considera o CE importante para a efetivação do princípio da Gestão Democrática. O quadro 02 traz as principais respostas dos conselheiros, é perceptível que a maioria delas trazia os conceitos de “participação” e “tomada de decisões”. Dessa forma, como espaço democrático, é preciso que o Conselho dê voz a todos os seus integrantes, assim, conforme é elencado por Dutra e Afonso (2017, p. 25): “A organização dos Conselhos Escolares se apresenta como uma forma de a comunidade escolar e de a comunidade local [...] participarem e fazerem valer os seus direitos e deveres”

## CONCLUSÕES

A gestão democrática e participativa configura-se em um desafio nas escolas brasileiras, tendo uma prática complexa. Diante das mais diversas formas de implementar o princípio da gestão democrática, destaca-se a atuação dos Conselhos Escolares os quais são órgãos colegiados, com funções deliberativas, consultivas, mobilizadoras e fiscalizadoras.

O presente trabalho discutiu a respeito do papel dos Conselhos Escolares no processo de implementação do princípio da gestão democrática na rede pública municipal de ensino de Arapiraca/AL. Desse modo, analisou a implementação da gestão democrática na legislação do município, bem como a participação dos conselheiros nos CEs das escolas municipais da zona urbana da cidade.

Dessa forma, a participação da comunidade escolar nos Conselhos Escolares ocorreu de forma tardia no muni-

cípio, apenas em 2011. E, atualmente, embora os CEs estejam implementados na legislação municipal, há muitos entraves em relação à sua execução. É preciso que os conselheiros conheçam a atual Lei de Gestão Democrática de Arapiraca- Lei nº 3.274/2017, bem como conheçam os regimentos internos dos conselhos os quais fazem parte, para que, de fato, possam atuar de forma consciente acerca dos seus direitos e deveres enquanto conselheiros.

Embora os conselhos já estejam amplamente presentes nas escolas públicas municipais de Arapiraca/AL, os resultados obtidos com a aplicação dos questionários mostraram diversas dificuldades na sua implementação como: falta de participação dos conselheiros, burocracia e ausência de formações continuadas. Os dados também sinalizaram que a maior dificuldade no desempenho da função dos conselheiros se relaciona ao entendimento da legislação educacional e que os conselheiros têm maior conhecimento a respeito da função fiscalizatória dos CEs.

A partir dos resultados obtidos, foi possível confirmar a hipótese de que os pais seriam o segmento com maior dificuldades de entendimento acerca do seu papel nos CEs, tendo pouca participação nos processos decisórios. Assim, é preciso que o município de Arapiraca promova formações continuadas a fim de proporcionar momentos de reflexão com os membros da comunidade escolar (principalmente os pais) sobre a participação nos processos de tomada de decisão na escola para que, de fato, o princípio da gestão democrática seja promovido no cotidiano escolar.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/pRrVfjB4MXqZkbLJDYwd7GJ/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 14 jan. 2024.

ARAPIRACA. **Lei nº 1.958, de 18 de abril de 1997.** Institui o sistema de gestão democrática nas unidades de ensino da rede municipal de educação, cultura e esporte e adota outras providências correlatas. Disponível em: <https://web.arapiraca.al.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/lei195897.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2024.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 2.303/2003, de 14 de maio de 2003.** Dá nova redação a Lei nº 1.958, de 18 de abril de 1997, que institui o sistema de gestão democrática nas unidades de ensino da rede municipal de educação e adota outras providências. Disponível em: < <https://web.arapiraca.al.gov.br/wpcontent/uploads/2019/03/2303.pdf> > Acesso em: 20 maio 2024.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 2.397/2005, de 15 de agosto de 2005.** Modifica o artigo da lei que menciona e adota outros critérios. Disponível em: < <https://web.arapiraca.al.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/2397.pdf> >. Acesso em: 20 maio 2024.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 2.739/2011, de 03 de julho de 2011.** Dispõe sobre a Gestão Democrática das Instituições de Ensino da Rede Pública do Município de Arapiraca, Revoga as Leis nºs 2.303/2003 e 2.397/2005 e dá outras Providências. Disponí-

vel em: < <https://web.arapiraca.al.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/LEI27391.pdf> > Acesso em: 20 maio 2024.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 3.005/2014, de 19 de maio de 2014**. Altera dispositivos da Lei nº 2.739/2011, que dispõe sobre a Gestão Democrática das instituições de Ensino da Rede Pública Municipal de Arapiraca. Disponível em: < <https://web.arapiraca.al.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/3005.pdf> > Acesso em: 16 maio 2024.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 3.274/2017, de 27 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a Gestão Democrática das Instituições de Ensino da Rede Pública do Município de Arapiraca, revoga as leis nºs 2.739/2011 e 3.005/2014 e dá Outras Providências. Disponível em: <https://web.arapiraca.al.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/3274.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 5 ago. 2023.

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação. Conselhos Escolares. **Portal do Mec**. Brasília: MEC, 2018. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares#:~:text=O%20Programa%20Nacional%20de%20Fortalecimento,de%20educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20para%20conselheiros> >. Acesso em: 20 abr. 2024.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 9 ago. 2023.

\_\_\_\_\_, **Lei nº13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 25 de junho de 2014. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm) > Acesso em: 09 de Junho. 2024.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. DF: Brasília, 2 de agosto de 2023. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14644.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14644.htm#art1) > Acesso em: 02 jun. 2024.

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor. **Portal do Mec**. Brasília: MEC, SEB, 2004. Disponível em: < [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce\\_cad5.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad5.pdf) > Acesso em: 21 de Dez. 2023.

\_\_\_\_\_, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Básica 2022**. Brasília: Inep, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>>. Acesso em: 19. Out. 2023.

BALBINO, E. **Escolas disponibilizam pré-matricula online para pais que não puderem comparecer pessoalmente**. 2021. Disponível em: <<https://web.arapiraca.al.gov.br/2021/01/escolas-disponibilizam-pre-matricula-online-para-pais-que-nao-puderem-comparecer-pessoalmente/>> Acesso em: 20. Out. 2023.

BATISTA, A. R. C.; MEDEIROS, A. M. S. Formação de Conselheiros Escolares: Articulação entre Universidade e Sistema Municipal de Ensino – Mossoró/RN. **Rev. Edu. Bás. em Foc.**, v.1, n.3, outubro a dezembro de 2020. Disponível em: [https://educacaobasicaemfoco.net.br/03/Artigos/Formacao\\_de\\_conselheiros\\_escolares\\_BATISTA-A-R-C\\_MEDEIROS-A-M-S.pdf](https://educacaobasicaemfoco.net.br/03/Artigos/Formacao_de_conselheiros_escolares_BATISTA-A-R-C_MEDEIROS-A-M-S.pdf). Acesso em: 10 maio 2024.

BULZONI, A. M. M. C.; MARTINEZ, M. M. Gestão Democrática na perspectiva do Conselho Escolar: Participação e formação continuada. **Rev. Int. de Deb. da Adm. & Púb.-RIDAP**, v. 6, n. 1, p. 1-17, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/RIDAP/article/view/13047>. Acesso em: 10 maio 2024.

DUTRA, G. S.; AFONSO, M. L. M. A implementação e funcionamento dos conselhos escolares: dificuldades, potencialidades e desafios. **Rev. Ibe. de Edu.**, v. 73, n. 2, p. 23-43, 2017. Disponível em: <<https://rieoei.org/historico/documentos/7683.pdf>> Acesso em: 21 de Dez. 2022.

FERNANDES, M. C. da S. G.; RAMOS, G. P. Conselho Escolar, participação e qualidade da educação no âmbito da gestão democrática. **Rev. Ele. de Edu.**, v. 4, n. 2, p. 210-224, 2010. Disponível em: <<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/177/103>> Acesso em: 12 de Dez. 2022.

FERREIRA, M. F. T.; PEREIRA, A. S. Gestão escolar e participação: a percepção dos alunos. **Rev. de Ini. Cien.**, v. 15, n. 2, p. 34-42, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/iniciacaocientifica/article/view/2405>. Acesso em: 10 maio 2024.

FLACH, S. F.; SAKATA, K. L. S. O princípio da gestão democrática na educação pública e sua efetivação no âmbito do sistema municipal de ensino de Ponta Grossa-PR. **Rev. Bras. de**

**Pol. e Adm. da Edu.**, v. 32, n. 2, p. 549-569, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/63863>. Acesso em: 10 maio 2024.

JÚNIOR, W. A. da S. Conselho escolar: uma experiência na Rede Estadual do Rio de Janeiro no município de Belford Roxo. *In*: NAJJAR, Jorge Nassim Vieira. **Conselhos Escolares e Gestão Democrática**: alguns temas em debate. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do Estado do Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1161651/livroconselhoscolaresgestaodemocratica.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.

LUIZ, M. C.; WELLICHAN, V. Formação continuada em Conselho Escolar e algumas reflexões sobre a prática da Gestão Democrática. *In*: **25º Simp. Bras. e 2º Cong. Ibero-Americano de Pol. e Adm. da Edu.** - São Paulo, 2011. Disponível em: < <https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacosRelatos/0341.pdf> >. Acesso em: 20 abr. 2024.

LUIZ, M. C. (org) et al. **Conselho Escolar**: algumas concepções e propostas de ação. São Paulo: Xamã, 2010.

MARTINS, C. A. et al. Os desafios na Formação Continuada em Conselhos Escolares: Uma análise da oferta do Curso de Extensão Formação Continuada em Conselho Escolar da Universidade Federal do Ceará (UFC). *In*: VASCONCELOS, F. H. L.; SOARES, S. de P. L.; MARTINS, C. A.; AGUIAR, C. M. S. (orgs.). **Conselho escolar**: processos, mobilização, formação e tecnologia. Fortaleza: Edições UFC, 2013. p. 311-334.

MENEZES, A. H. N. et al. **Metodologia científica:** teoria e aplicação na educação a distância. Petrolina-PE, 2019. Disponível em: <<http://portais.univasf.edu.br/noticias/univasf-publica-livro-digital-sobre-metodologia-cientifica-voltada-para-educacao-a-distancia/livro-de-metodologia-cientifica.pdf/view>> Acesso em: 12 dez. 2023.

NETO, J. S.; FEITOSA, R. A. Conselho escolar: visão estratégica na gestão escolar para a melhoria do Ensino Médio. **Rev. Thema**, v. 15, n. 1, p. 298 311, 2018. Disponível em: <<http://periodicos.ifsul.edu.br/index.php/thema/article/view/459>> Acesso em: 21 de dez. 2023.

PEREIRA, A. C. **Democratização da Gestão e Conselho Escolar:** O caso de uma Escola Pública no Município de Ipubi/PE. 99f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Aprendentes) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/8763?locale=pt\\_BR](https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/8763?locale=pt_BR). Acesso em: 10 maio 2024.

RESENDE, L.M.G. Paradigma- Relações de Poder- Projeto Político Pedagógico: Dimensões indissociáveis do fazer educativo. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro (org). **Projeto político-pedagógico da escola:** Uma construção possível. 29ª ed- Campinas, SP: Papirus, 2020.

RISCAL, S. A. Considerações sobre o conselho escolar e seu papel mediador e conciliador. In: LUIZ, M. C. (org) et al. **Conselho Escolar:** algumas concepções e propostas de ação. São Paulo: Xamã, 2010. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/conselho-escolar-algumas-concepcoes-e-propostas-de-acao,d5001ada-7e67-4c3f-901f-2d93cb345b55>. Acesso em: 10 maio 2024.



SILVA, A. L. C. da; LUIZ, M. C., & FERRARINI, M. C. L. Formação Continuada a Distância em Conselhos Escolares: Experiências de Ensino e Aprendizagem. **EAD Em Foc.**, v.6, n.1, 2016. Disponível em: < <https://doi.org/10.18264/eadf.v6i1.331>>. Acesso em: 20 abr. 2024.

SILVA, J. N. Os desafios da gestão democrática. *In: IV Sem. Int. De Rep. Soc., Sub. E Edu. - SIRSSE, Anais.* 2015. Disponível em: <[https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24636\\_13546.pdf](https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24636_13546.pdf)> Acesso em: 20 dez. 2023.

SILVA, W. M. S. **Gestão democrática da escola pública:** análise da legislação sobre a implantação em escolas do município de Arapiraca. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Pedagogia) – Universidade Federal de Alagoas, *Campus Arapiraca*, 2020. Disponível em: <https://ud10.arapiraca.ufal.br/repositorio/publicacoes/3731>. Acesso em: 10 maio de 2024.

VEIGA, I. P. A. (org). **Projeto político-pedagógico da escola:** Uma construção possível. 29<sup>a</sup> ed- Campinas, SP: Papirus, 2020.

VICENTE, T. S. **Participação popular no saneamento básico:** análise dos planos de saneamento da região metropolitana do agreste de Alagoas. 135 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2022.

# **SOBRE OS ORGANIZADORES**

---



**JOSÉ INALDO VALÕES**

Professor da Universidade Estadual de Alagoas, Campus I. Doutorando em Direito pelo Centro Universitário de Bauru. Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas. Pesquisador do Núcleo de Pesquisa, Extensão e Assessoria Jurídica Popular (NEAJUP-UNEAL).



## **MARYNY DYELLEN BARBOSA ALVES**

Professora da Universidade Estadual de Alagoas, Campus I. Doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba. Mestre em Dinâmicas Territoriais e Cultura pela Universidade Estadual de Alagoas. Graduada em Direito pelo Centro Universitário CESMAC. Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Direitos Humanos (NEPPDH-UNEAL).



## **TIAGO SOARES VICENTE**

Professor da Universidade Estadual de Alagoas, Campus I. Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Direitos Humanos (NEPPDH-UNEAL).

ISBN: 978-65-6061-029-3

