

# **Relações de Fronteira e Interdisciplinaridades**

**7**

## **UNIPAMPA | UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA – CAMPUS SÃO BORJA**

### **Reitor**

Roberlaine Ribeiro Jorge

### **Vice-Reitor**

Marcus Vinicius Morini Querol

### **Diretor Campus São Borja**

Valmor Rodhen

### **Coordenador Acadêmico**

Thiago da Silva Sampaio

### **Coordenador Administrativo:**

Gustavo de Carvalho Luiz

### **Apoio Técnico e Operacional:**

Gustavo de Carvalho Luiz

Luis André Antunes Padilha

Rafael Machado da Silva

Obra financiada por recurso prospectado via Chamada Interna  
nº 10/2021-AGP de Apoio a Grupos de Pesquisa (Unipampa).



# Relações de Fronteira e Interdisciplinaridades

7

Ronaldo Bernardino Colvero  
Taís Martins Camoretto  
Ewerton da Silva Ferreira  
(organizadores)

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

**Diretora da MC&G Editorial**

Maria Clara Costa

**MC&G****Secretaria do Conselho Editorial**

Helena dos Santos

**Seção de Edição e Revisão de Textos**

Thais Souza | Carlos Otávio Flexa | Roberto Azul  
Joyce Guimarães | Kdu Sena

**Seção de Design**

Glaucio Coelho | Moises Collares

**Conselho Editorial**

Alexandra Santos Pinheiro | UFGD | Brasil  
Angélica Ferrarez de Almeida | UERJ | Brasil  
Antonio Liberac C. Simões Pires | UFRB | Brasil  
Arlindo Nkadiubuala | UniRovuma | Moçambique  
Juan Miguel González Velasco | UMSA | Bolívia  
Luciano Brito | UFRB | Brasil  
Maria Alice Resende | UFRB | Brasil  
Núria Lorenzo Ramírez | UB-GREC | Barcelona  
Rosy de Oliveira | UFRB | Brasil  
Thayse Figueira Guimaraes | UFGD | Brasil

**Preparação de texto**

Carlos Otávio Flexa | MC&G Editorial

**Projeto gráfico**

Glaucio Coelho | MC&G Editorial

**Diagramação**

Glaucio Coelho | MC&G Editorial

**Revisão de texto**

Thais Souza | MC&G Editorial

Capa elaboradasobre ilustração de  
Robson Araújo

Esta obra foi composta com a família  
tipográfica Alegreya Sans e Fira Sans.

**Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)**

Rxx Relações de fronteiras e interdisciplinaridades, v. 7 / organizadores Ronaldo  
Bernardino Colvero, Taís Martins Camoretto e Ewerton da Silva Ferreira.  
— São Borja : Unipampa ; Rio de Janeiro : MC&G, 2023.  
272p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-89369-xx-x

1. XXXXXXXXXXXXXXX. 2. XXXXXX - XXXXXXXXXXXX. 3. XXXXX XXXXXXXXXXXX.  
4. XXXXX XXXXXXXXXXX. 5. XXXXXX XXXXXXXX XXXXXXXX. I. Colvero, Ronaldo  
Bernardino. II. Camoretto, Taís Martins. III. Ferreira, Ewerton da Silva. IV. Título.

CDU: xxxx.xxxx

Elaborado xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx



# SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
MARCAS DA FRONTEIRA: O MARCO MISSIONEIRO DE FONTOURA XAVIER (RS)	11
Jacqueline Ahlert	
INUNDAÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS E DEVERES DE PROTEÇÃO ESTATAIS: BREVE ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DA PNPDEC NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA (RS)	37
Ana Paula Augustin Padilha • Lisiannne Pintos Sabedra Ceolin	
O DOM, A FÉ, A ANCESTRALIDADE: A PRÁTICA DO RESPONSO EM MOSTARDAS (RS) A PARTIR DE TRÊS NARRATIVAS	63
Sabrina Machado Araujo • Ronaldo Bernardino Colvero	
DOMINAÇÃO E PODER: A IMPORTÂNCIA DOS CACIQUES NAS REDUÇÕES	77
Tiara Cristiana Pimentel dos Santos	
UM OLHAR SOBRE A LICENCIATURA INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS	97
Alison Fernando Jeronymo Eduardo • Letícia Almeida Lopes • Ronaldo Bernardino Colvero	
DOS ÍNDIOS MISTURADOS AOS PUEBLOS DE GUARANI: A PROVÍNCIA DO PARAGUAI E O HISTÓRICISMO DA COMPANHIA DE JESUS (SÉC. XVII E XVIII)	111
Júlio Ricardo Quevedo dos Santos • Rodrigo Ferreira Maurer	
CRIMES DE FRONTEIRA E TERRITORIALIDADE: UM ESTUDO SOBRE A AÇÃO DO ESTADO NA COIBIÇÃO DOS CRIMES DE FRONTEIRA EM SÃO GABRIEL (RS)	125
Adriana Hartemink Cantini • Mariane Moreira da Silva	
MÉTODOS DE ANÁLISE: IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS CIÊNCIAS SOCIAIS	147
Taís Martins Camoretto • Ewerton da Silva Ferreira • Ronaldo Bernardino Colvero	

<b>HOME OFFICE NA INDÚSTRIA: A ENQUETE OPERÁRIA COMO FERRAMENTA DE DIÁLOGO PARA A REPRESENTAÇÃO FORA DO CAMPO FABRIL</b>	<b>161</b>
Rita Correa Garrido • Davide Carbonai	
 <b>ELEIÇÕES PARA DEPUTADO FEDERAL NO DISTRITO ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL NOS ANOS DE 1998, 2002, 2006, 2010 E 2014. POR UMA GEOGRAFIA POLÍTICA DO VOTO</b>	<b>175</b>
Edson Romário Monteiro Paniáguia • Sandro da Silva	
 <b>DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: TECENDO (DES) ENCONTROS</b>	<b>191</b>
Lucimary Leiria Fraga • Juliani Borchardt da Silva	
 <b>PRECEDENTES HISTÓRICOS ACERCA DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS</b>	<b>209</b>
Nubia Velasque Amaral • Sandra Micheli Greff Menuzzi	
 <b>GUASQUERIA: ARTESANATO, MEMÓRIA E IDENTIDADE</b>	<b>221</b>
Juliana Porto Machado • Eduarda Porto Machado	
 <b>MEMÓRIA, ORALIDADE, PATRIMÔNIO: ALGUMAS APROXIMAÇÕES POSSÍVEIS</b>	<b>237</b>
Matheus Furtado	
 <b>CAPACIDADE ESTATAL: A POLÍTICA PÚBLICA DE EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS, A IMPLEMENTAÇÃO DA UNIPAMPA</b>	<b>259</b>
Luis André Antunes Padilha • Ismael Mauri Gewehr Ramadam • Ronaldo Bernardino Colvero	



## PREFÁCIO

O folhear das páginas exala essências do passado, do presente e do futuro. Remete-nos a cenários desconhecidos para a maioria, mas que conseguimos nos imaginar neles imersos através das linhas construídas na obra; simultaneamente, coloca-nos diante do atual concreto, e nos empurra para a reflexão sobre o porvir.

Estas afirmações poderiam resumir a apresentação da obra que ora é ofertada ao leitor.

De fato, sua leitura torna possível ver-se frente à coluna de basalto de mais de dois metros de altura, e questionar-se sobre o que tal monumento, denominado de marco missionário, é capaz de transmitir e questionar. Neste mesmo contexto, pode-se direcionar os olhos para algum “responsador” que, por meio de sua fé, auxilia na localização de objetos e animais perdidos, ou, se mirar em outra direção, deparar-se com o ofício artesanal que constrói peças em couro, a guasqueria. Ainda, a quem desbrava a obra com a mente inquieta e aberta, postura típica dos perseguidores de conhecimento, abre-se a possibilidade de verificar como os caciques, ou “cabildos”, continuaram a exercer poder dentro dos grupos de povos originários, mesmo com as reduções jesuíticas já instaladas.

O passeio requer fôlego, algo inerente aos pesquisadores e às pesquisadoras que contribuem com seus olhares atentos, oriundos de diversos campos do conhecimento. Fôlego, justamente por sua diversidade e riqueza, as quais permitem um mergulho em temas distintos, mas que convergem

em questões de memória e patrimônio. Não por acaso, a obra aborda precedentes históricos acerca da universalização dos direitos humanos (não se olvide, neste particular, que o patrimônio cultural é tido como direito fundamental da Lei Maior do Estado brasileiro). Não por acaso, questiona o fazer e o saber interdisciplinar. Não por acaso, incursiona por problemáticas caras ao passado, que apresentam sólidas implicações no presente.

E esse presente se mostra marcado pela mesma intensidade questionadora; o que a região de fronteira tem feito com o legado que lhe foi oferecido?

A obra busca responder investigando acerca de políticas públicas e participação cidadã, do exame de seus métodos de análise nas ciências sociais, perpassando o “como implementar” de uma política específica e grandiosa: a expansão das universidades federais, com enfoque na Universidade Federal do Pampa, instituição que se enraíza em dez municípios da metade sul do estado do Rio Grande do Sul, e tem produzido transformações que transbordam fronteiras.

A região de fronteira recebe, portanto, forte olhar, como não poderia deixar de ser, considerando que este livro resulta justamente de grupo de pesquisa que se dirige à história, à política e à cultura neste espaço territorial.

Nesta senda, são abordadas desde questões que assumem alcance extraterritorial, como os crimes de fronteira, até problemáticas que se fazem presentes no cotidiano dos fronteiriços, como as popularmente chamadas enchentes, em ambos os casos, verificando como a região responde, em termos de políticas públicas.

E por falar no que é público, espaço também se abre para uma das maiores expressões da cidadania, qual seja, o voto, examinado em caráter regional, em busca do delineamento de uma geografia política no estado do Rio Grande do Sul.

Direitos sociais, por sua vez, ganham espaço através de análise extremamente atual e importante: como o *home office*, decorrente da pandemia da covid-19, foi abordado na indústria? Como esta variável se incorporou na luta por direitos da classe trabalhadora? Uma reflexão original, que nos obriga a pensar para “mais adiante” de nossa por vezes tão restrita realidade.

A interdisciplinaridade, como anunciado anteriormente, também ganha destaque, e sua análise parte do concreto, examinando a ousada (e reconhecida) iniciativa de se manter uma licenciatura interdisciplinar no município fronteiriço de São Borja, uma graduação que forma educadores

e injeta já em sua formação o “ir além” das fragmentações medíocres, que tantas vezes empobrecem a atuação docente.

Como se percebe, o passado, o presente e o futuro mesclam-se nas linhas da presente obra, a brindar e desafiar, simultaneamente, quem nelas investir seu olhar.

São Borja, junho de 2022.

Prof.<sup>a</sup> D.ra Lisiannne Sabedra Ceolin  
**Professora Associada na Universidade Federal do Pampa**





## MARCAS DA FRONTEIRA: O MARCO MISSIONEIRO DE FONTOURA XAVIER (RS)

Jacqueline Ahlert<sup>1</sup>

Um mistério de dois metros de altura saiu do meio dos pinheiros do município de Fontoura Xavier para desafiar a imaginação e a mente dos arqueólogos. Um ponto de interrogação que já se transformou na descoberta mais surpreendente da trajetória da investigação missionária. Um basalto inteiramente trabalhado, com desenho e inscrições que podem ter quase quatro séculos. Nada parecido foi encontrado até hoje no território que um dia viu nascer e agonizara utopia que uniu índios canibais e padres espanhóis numa experiência única na história.

(Eliane Brum, 1992)

---

<sup>1</sup> Doutora em História Ibero-americana pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professora Programa de Pós-Graduação em História (PPGH Me-Do) do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e da Faculdade de Artes e Comunicação - UPF. Coordenadora do Laboratório de Cultura Material e Arqueologia (LACUMA) e pesquisadora do Núcleo de Pré-história e Arqueologia (NuPHA). Correio eletrônico: ahlert@upf.br

## Introdução

Peça única entre os artefatos missioneiros remanescentes na América Meridional, de fato, o Marco Missionário impressiona, seja pelas suas dimensões, pela sua localização ou pelo mistério que sonda as imagens nele gravadas. A afirmação de que é “a descoberta mais surpreendente da trajetória da investigação missioneira” (BRUM, 1992, p. 43), está sujeita à perspectiva de cada espectador, em âmbito geral, ou de cada pesquisador, no que tange os seus pontos de análise e narrativa histórica.

Fato é que, passados trinta anos desde que veio a público a existência da estela, inúmeras perguntas, algumas hipóteses e pouquíssimas precisões seguem rondando quem sobre ela põe os olhos. Buscaremos, nas linhas que seguem expor os fatos ou “precisões”, como ponto de partida. O posicionamento geográfico da pedra e sua relação com os eventos históricos que ali tiveram lugar, sua razão de ser *marco*. Posteriormente, versaremos sobre a chegada da estela ao Laboratório de Cultura Material e Arqueologia, da Universidade de Passo Fundo,<sup>2</sup> os procedimentos de higienização, registro e interpretação desenvolvidos pela equipe de trabalho.<sup>3</sup> Por fim, mas não de modo conclusivo, dividiremos com o leitor as proposições interpretativas do Marco Missionário, concebendo, a partir de Certeau (1982), a história como escrita dos mortos, uma produção de discurso sobre o real que jamais será a própria realidade vivida, sobretudo quando não compartilhamos dos mesmos códigos simbólicos dos sujeitos em estudo.

Iniciaremos pelo que a pedra é, findaremos com suas possíveis significações. O Marco Missionário é uma estrela de basalto, medindo 205 cm de altura e 106 cm de largura. Possui gravações em ambas faces e nas laterais. Pela sua localização, formato e imagens nele registradas, a hipótese mais coerente é a

<sup>2</sup> As instalações do Laboratório de Cultura Material e Arqueologia localizam-se no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade de Passo Fundo. O espaço é destinado a investigações e salvaguarda do acervo arqueológico para projetos de pesquisas junto ao Centro Nacional de Arqueologia (CNA), ao Departamento de Normas e Licenciamento (DEPAM) e ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

<sup>3</sup> Este artigo, embora escrito por mim, compõe-se de uma pesquisa empreendida por um grupo de pessoas que aqui serão mencionadas em cada uma das contribuições. Tau Golin, com a pesquisa cartográfica e a decupagem atenta às referências aos ervais nos relatos jesuíticos e dos demarcadores das fronteiras ibéricas; Fabricio Vicroski, o arqueólogo do projeto, guia dos procedimentos laboratoriais e das análises comparadas entre distintas tradições arqueológicas, e os comprometidos bolsistas de pesquisa, Ana Carolina Galvan, Bruno Almeida Silva, Ciúlia Machado Cittolin e Armando Graff. Endoso Institucional: Núcleo de Pré-História e Arqueologia da Universidade de Passo Fundo. Telefone: (54) 3316-8339, Correio eletrônico: pghis@upf.br, Sítio virtual: www.pphg.upf.br.

de que sinalizava o Erval de São Cristóvão, do pueblo de São João, pertencente às Reduções Jesuíticas. Recaem sobre as representações que o adornam as questões mais insólitas, os potenciais símbolos da fronteira entre ervais, entre etnias indígenas e, quiçá, entre cosmovisões distintas.

## Os Ervais Missionários

As próximas linhas apresentam uma breve contextualização do sítio onde localizava-se a estela, além das pesquisas histórica e arqueológica que conduziram a interpretação da função demarcatória do artefato. Serão apontados aspectos da milenar presença indígena na região e da, posterior, jesuítica, imbuída de catequizar os nativos, organizar povoados e gerir sua subsistência.

A abrangência territorial do município de Fontoura Xavier está inserida na Região Hidrográfica do Guaíba, Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, Sub-bacia Hidrográfica do Rio Forqueta. No que tange à hidrogeologia, o perfil geológico em aquíferos da Formação Serra Geral corresponde a uma cobertura pedológica de solo argilo-siltoso e saprolito recobrindo basaltos fraturados.<sup>4</sup>

A vegetação da região pertence ao tipo fitogeográfico, Floresta Ombrófila Mista, onde é comum a ocorrência de campos, capões e bosques, muitas vezes com a presença do pinheiro-brasileiro (*Araucaria angustifolia*). Atualmente a área onde originalmente localizava-se a estela está coberta por Pinheiros-Bravos (*Pinus pinaster*), associadas a outras espécies, em que predominam as famílias Asteraceae e Poaceae (FRAGOMENI, 2018).

Comparado às demais regiões do Rio Grande do Sul, nota-se que a quantidade de pesquisas arqueológicas sobre o período pré-colonial na região do Planalto Médio é baixa. A maior parte dos estudos limita-se ao período missionário. Porém, devido à legislação vigente, atrelada ao licenciamento ambiental de obras, essas pesquisas vêm tendo um aumento gradual. As investigações realizadas identificaram sítios arqueológicos de populações

---

<sup>4</sup> Em maciços magmáticos extrusivos, como é o caso dos basaltos da Formação Serra Geral presentes na área de estudo, gerados por emissões sucessivas de lavas, a quaisquer profundidades, são esperadas descontinuidades sub-horizontais de alta condutividade hidráulica ( contato entre diferentes derrames), separadas por corpos tabulares praticamente estanques. O embasamento rochoso que ocorre na área do município de Fontoura Xavier é de rochas que estão classificadas como vulcanitos da Formação Serra Geral. O IBGE (1986), no Projeto Radambrasil, considera a Formação Serra Geral como o agrupamento de uma espessa sequência de vulcanitos, eminentemente basálticos, podendo conter termos ácidos intercalados. A sequência básica é constituída predominantemente por rochas efusivas, as quais são agrupadas em três grandes grupos: basaltos, andesitos e basaltos com vidro.

de caçadores-coletores pré-ceramistas associados às tradições arqueológicas Humaitá e Umbu, como aponta Vicroski (2014), além de grupos horticultores relacionados às culturas ceramistas Taquara e Tupiguarani. Assim, as pesquisas revelam um contexto de ocupação pré-colonial similar à porção norte do Estado, abrangendo uma faixa cronológica que parte do início do pleistoceno até a chegada dos espanhóis e portugueses à região.<sup>5</sup>

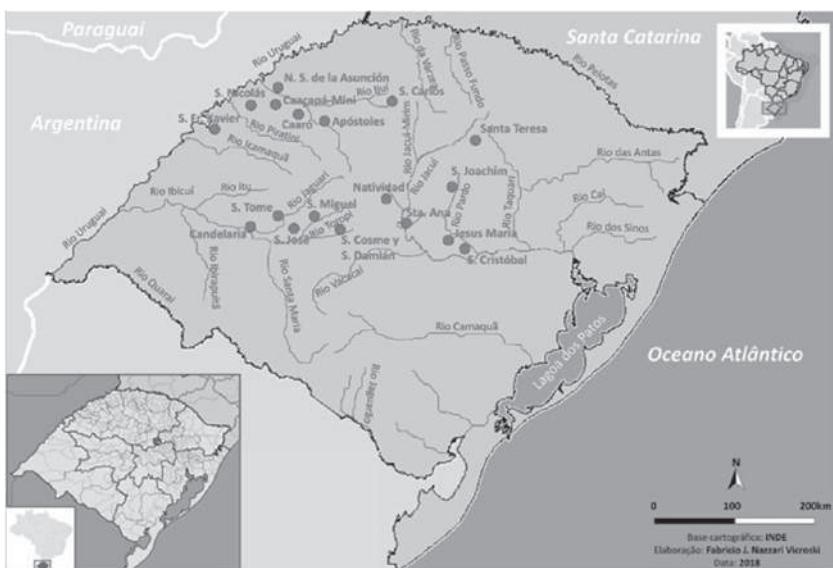
O povoamento histórico do Planalto Médio, inicia-se a partir do século XVI, intensificando-se nos anos que se seguiram pelas expedições de exploradores, circulação de bandeirantes e tropeiros e, principalmente, pelo estabelecimento das reduções jesuíticas. Apoiada pelo Estado moderno espanhol, começou no século XVII a instalação dos povoados organizados pelos jesuítas junto a indígenas de diferentes etnias, com predominância dos guaranis. O marco inaugural desse processo foi a fundação de San Ignácio Guaçu, em 1609. As instalações, nessa fase inicial, aconteceram no Guairá, ocupando posteriormente a região do Itatim e prolongaram-se até o Tape, no agora estado do Rio Grande do Sul. Povoados, ervais e estâncias missionais foram fundados ao longo do século XVII e início do século XVIII, com jurisdição em territórios pertencentes atualmente ao Paraguai, Argentina, Brasil e norte da República Oriental do Uruguai. No século XVIII, ficaram consolidados em trinta povos principais, diversos povoados e capelas, numa estrutura produtiva de cidades, fazendas e ervais (AHLERT, 2020).

Na região em estudo o processo de colonização foi marcado pela fundação das reduções de São Carlos do Caapi e Santa Tereza, em 1631 e 1632, nos arredores de onde hoje se encontram Passo Fundo e Carazinho. O cultivo da erva-mate pelos missionários no Alto Jacuí, especialmente da etnia Guarani, em parceria com a Kaingang, iniciou nas fundações das reduções supracitadas, além de Santa Ana e São Joaquim (1633).

---

5 As pesquisas realizadas até o momento presente indicam que os primeiros grupos humanos chegaram ao norte do Estado no final da última glaciação. Nesse período, toda a ambientação era distinta da atual. A mata de araucárias, que há um século era dominante nas paisagens do noroeste do Rio Grande do Sul, não existia há onze mil anos. A ocupação pré-colonial do território pode ser dividida em dois períodos: 1) pré-cerâmico, correspondendo à ocupação mais antiga, relacionado às Tradições Umbu e Humaitá. Essas culturas desconheciam a produção cerâmica, sendo seus utensílios de madeira, osso e pedra. 2) período cerâmico, representado pelas culturas ceramistas Taquara e Tupiguarani. Entretanto, é possível que a diversidade cultural do período tenha sido maior do que se pode supor através de remanescentes arqueológicos.

**Figura 1:** Localização aproximada das reduções fundadas na banda oriental do rio Uruguai (1626-1636). A direita, localização do município de Fontoura Xavier.



Fonte: VICROSKI, 2018.

No primeiro ciclo missionário compôs-se um conjunto de dezoito reduções, localizadas ao longo da região central e norte do Rio Grande do Sul. As investidas bandeirantes nos povoados da bacia do Paraná buscando mão de obra escrava, em 1628, aceleraram a implantação de reduções a oriente do rio Uruguai e na bacia do Jacuí, território genericamente denominado Tape. No que tange aos remanescentes materiais do processo, Vicroski aponta que “a dificuldade em localizar os vestígios de tais reduções, deve-se em parte ao fato de terem existido por um período de tempo mais curto, se comparadas aos vestígios do segundo ciclo” (2014). As técnicas de construção também dificultam a localização dos assentamentos, uma vez que as edificações, geralmente, tinham um caráter provisório, construídas em madeira e pau-a-pique, diferente das edificações de pedra dos *pueblos* posteriores, sobretudo, a partir do Setecentos.

Este primeiro ciclo não formou grandes aldeamentos de indígenas. Os responsáveis pelo fim da primeira fase foram diretamente os bandeirantes, que ao rumarem para o sul, acabaram por avançar sobre tais postos, forçando os padres e indígenas, em 1637, a retirarem-se para a margem direita do rio Uruguai, abandonando um elemento importante para o desenvolvimento econômico do Estado, o gado vacum e os ervais.

Golin (2022) elucida que, após a invasão bandeirante, o beneficiamento da erva-mate se manteve para o consumo dos indígenas que permaneceram na região do Alto Jacuí e para o gentílico caboclo, que surgira na mestiçagem fomentada pelos contingentes das entradas paulistas e, notadamente, dos Kaingang. Parte da produção era levada para São Paulo com o nome de congonha. Mais tarde, a partir de 1782, com o retorno dos jesuítas para retomarem a organização das Missões no atual estado do Rio Grande do Sul, os ervais passaram a ser reorganizados para produção de grande escala. Os próprios Povos disputaram os ervais nativos no Alto Jacuí, a 300 km das sete cidades. Na polêmica entre os demarcadores, em 1787, os caciques de São João mostraram aos europeus um documento de 1742,<sup>6</sup> quando a Companhia de Jesus mediou um litígio entre seus antepassados e os de São Miguel. Constituía uma espécie de escritura de propriedade de seus ervais no extenso espaço do Alto Jacuí e do Forqueta, este afluente do Taquari. Conforme o *Extracto de las ocurrencias y estado de la Demarcacion de los Articulos 3.º y 4.º del Tratado Preliminar del año de 1777*,

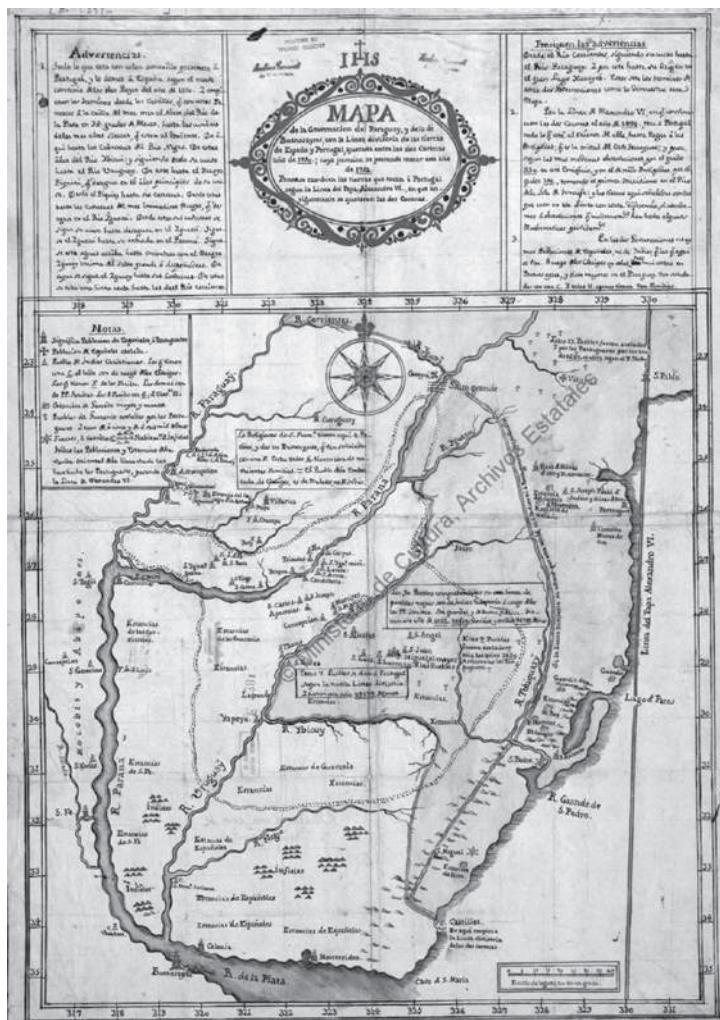
No ano de 1742, disputou o Povo de São Miguel ao de São João a propriedade de alguns ervais do Jacuí, para cuja decisão nomeou o Padre Superior das Missões por juiz o padre Pedro Cabrera, que decidiu a questão a favor dos primeiros, colocando nos Ervais algumas cruzes, e uma lápide, com uma inscrição em Guarani, que traduzida disse assim: Ano de 1742. Se assinalaram estes ervais, e puseram estas cruzes de pedra com as letras que se vê nelas, por ordem do padre Pedro Cabrera, estando presentes o corregedor Pedro Chuari, e o secretário Francisco Guaraci, e outros quatro homens de ambos os povos.

Quando a Companhia de Jesus começou o seu trabalho de catequese e a organização da Província Jesuítica do Paraguai, na primeira década do século XVII, já encontrou esse processo em desenvolvimento. Os colonizadores europeus e a elite *crioulla* em formação, além dos comerciantes, haviam incorporado a erva-mate indígena no processo de conquista e povoamento, além do tabaco e produtos da terra, plantados pelos povos originários na América meridional. Com a aliança entre os jesuítas e as famílias extensas dos Guarani, Jê e outras etnias autóctones, materializada nas reduções e suas áreas de cultivo e criação, os ervais representaram esferas de tensões entre o mundo missionário, sob orientação dos padres, indígenas e as intrusões sob hegemonia ibérica. Nesse processo de expansão

6 O complexo ervateiro do Povo de São João compreendia cinco ervais, com seus povoados, denominados Ranchos de Caaborá, Rosário, Conceição, São Cristóvão e Santo Isidro.

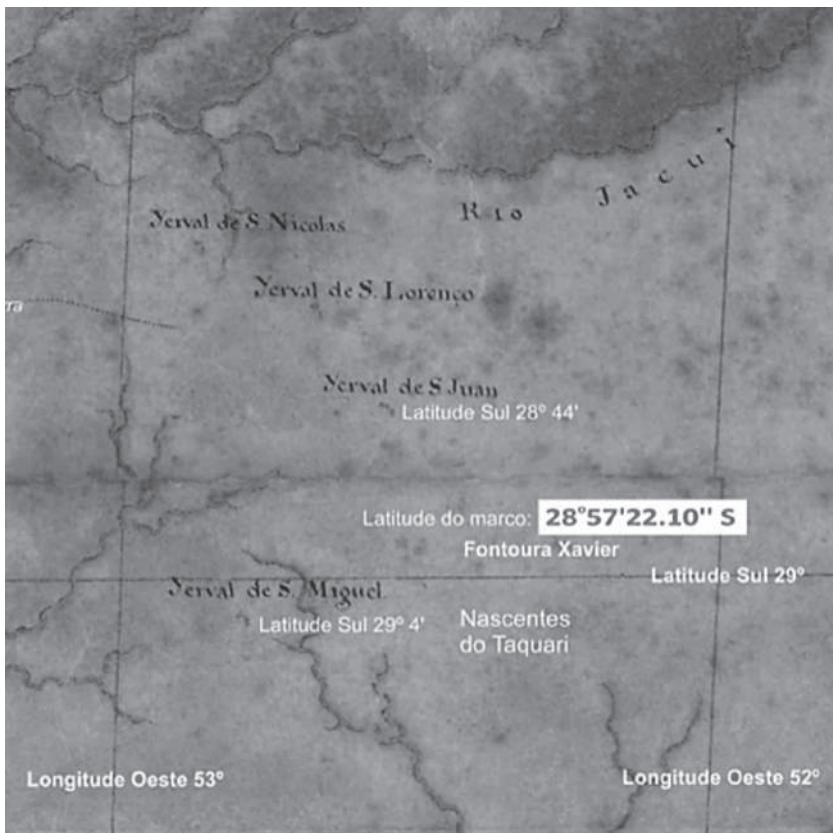
da frente missionial no atual norte do Rio Grande do Sul, a erva-mate exerceu um critério de escolha territorial para a formação das reduções (GOLIN, 2022).

**Figura 2:** Mapa de la Gobernación de Paraguay, y de la de Buenos Ayres, con la línea divisoria de las tierras de España y Portugal, ajustada entre las dos coronas año de 1750; cuya posesión se pretende tomar este año de 1752. Ponense también las tierras que tocan a Portugal según la Línea del Papa Alejandro VI en que antiguamente se ajustaron las dos coronas. (José Cardiel, S.J., 1752). Circulado em preto a localização dos ervais.



Fonte: Acervo Tau Golin, sd

**Figura 3:** Detalhe da Tabula nova, atque accurata Americae Australis partem exhibens, in qua omnes praecipue Regiones, de quibus olim, regendorum finium causa inter lusitanos, Hispanos que conuenerat, atque aliarum praeterea terrarum tractus continentur quae Agro Paraguaensi, Flumine Paranâ, Flumine Argenteo, atque Oceano terminantur. (CIERA, 1782).



Fonte: COLIN, s.d.

Para os indígenas, os bárbaros ataques luso-brasileiros implicaram também na adoção de estratégias de sobrevivência pelo isolamento no norte rio-grandense, onde ainda podiam utilizar as florestas como áreas de relativa defesa. Protegendo-se do invasor, ainda em 1807, comunidades de Kaingang e Guarani eram encontradas no território dos ervais dos altos Jacuí, rio Pardo e nos Forqueta e Guaporé. Em 1841, o visconde de São Leopoldo, no Mappa da Província de San Pedro, cartografou as localidades “Rincão dos ervais de Missões”, “Rincão de S. Miguel”, “Passo de Erval” e “Campos habitados pelos índios e descobertos em 1807”, sobrevivências do trágico processo de

expropriação e mortes nos territórios das comunidades originárias ervateiras (AHLERT; COLIN, *et al.*, 2019)

Na região do Planalto Médio, a colonização se efetuou a partir do século XIX, impulsionada pelo tropeirismo, que ao longo do caminho acabava por formar pequenos núcleos populacionais. Por ser um território vasto e ter uma população reduzida, essas primeiras comunidades encontravam um certo isolamento. As fazendas encontravam na agricultura de subsistência, na atividade extrativista e na pecuária as principais atividades econômicas. Também durante a primeira metade do século XIX, colonizadores luso-brasileiros se estabeleceram na região, trazendo consigo escravos negros.

No que tange à imigração de europeus, o maior fluxo foi observado ao final do século XIX. Com a construção da estrada de ferro o processo de colonização foi intensificado. Para a região, imigraram principalmente italianos e alemães.

## O Marco Missionário no Laboratório de Cultura Material e Arqueologia (Lacuma – PPGH/UPF)

Antes de ser levada ao Lacuma, a estela já havia passado pelos laboratórios do Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC),<sup>7</sup> em 1992. Na oportunidade, Eliane Brum escreveu uma matéria de três páginas para o jornal Zero Hora. Sensível e atenta aos significados da pedra para comunidade, a jornalista narrou mitos e mistérios que cercavam aquele bloco de 2 metros.

Certa feita, em princípios de 1992, “quando a prefeitura precisou um enfeite para a praça novinha em folha, o vice-prefeito Jair Rampanelli, bateu a mão na cabeça e lembrou da pedra lendária”, abrigada nas terras que adquirira no ano anterior (BRUM, 1992, p. 43). Nesse período a pedra encontrava-se quebrada em duas partes, na altura do meio, marcada por golpes de ponteira que buscavam pelo mítico e sempre presente, “ouro do jesuítas”.<sup>8</sup> Assim, desmembrada, a estela foi levada à cidade de Porto Alegre, onde foi higienizada e concretada na altura do rompimento e na base, onde acrescentaram-se dois tubos de ferro para mantê-la de pé. Finalizada o reparo, a pedra foi devolvida

<sup>7</sup> O Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC) foi uma das denominações que recebeu a instituição federal de preservação do patrimônio cultural entre 1990 e 1994. O Instituto sucedeu à Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e a Fundação Nacional Pró-Memória, esta última, junto com a Fundação Nacional de Arte (Funarte), extinta em 1990. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/54/instituto-brasileiro-do-patrimonio-cultural-ipbc-1990-1994>. Acesso em: ????????????????

<sup>8</sup> A grande busca empreendida na região, conforme descreveu Eliane Brum e verificamos durante as conversas com os moradores locais, é por um conjunto de bocha de ouro, do período jesuítico.

à prefeitura do Município de Fontoura Xavier, cujos dirigentes decidiram por expô-la no parque de eventos, Atilio Chitolina.

Em frente ao parque, sede de rodeios, Festa do Pinhão, expofeiras etc, a estela ficou ao ar livre. Apesar de sujeita às intempéries, a incidência direta de sol e chuva, talvez o mais nocivo tenham sido as lavagens com máquinas de alta pressão. Afora ingerências como essa, servia para amarrar os cavalos, escorar materiais, entre outros usos que se fazem de uma pedra que é aloca-dada em frente a um local de eventos, sem as ações de educação patrimonial necessárias para o conhecimento e a valoração de um bem.<sup>9</sup>

**Figura 4:** Marco Missioneiro exposto no Parque de Eventos

Atilio Chitolina, em Fontoura Xavier (RS).



Fonte: Armando Graff, s.d

Nesse contexto, em março de 2016, o transporte do artefato e o desenvolvimento do projeto de pesquisa acadêmica no LACUMA – PPGH/UPF foram autorizados pelo IPHAN, através do Oficio n. 0369/2016/IPHAN (RS), no qual se reconhece que o material se encontrava em local impróprio para sua conservação. A pedra foi transportada entre grande quantidade de serragem, evitando com isso impactos e possíveis danos em sua estrutura.

<sup>9</sup> Não é objetivo desse texto apontar culpabilidades nos manejos com a estela, é importante frisar que não trata-se de responsabilizar os sujeitos pelas ações passadas, visto não haverem falhas, mas sim, faltas. Ausência de conhecimento para valorizar e preservar.

**Figura 5:** Chegada do marco à Universidade de Passo Fundo, s.d.



Fotografia: Jacqueline Ahlert, s.d.

**Figura 6:** Fragmento sendo removido, assim como ocorreu quando foi removida do sítio original, em 1992, nove homens carregaram o fragmento de basalto, de 528 quilos.



Fotografia: Jacqueline Ahlert, s.d.

O primeiro procedimento realizado no laboratório foi a retirada da terra e dos musgos que cobriam a estela. Para a remoção da maior parte da *bryophyta*, foram utilizadas escovas de cerdas firmes, água e materiais não abrasivos, como palitos de madeira. Para “ma limpeza mais apurada, a retirada total de sedimentação, empregaram-se escavadores de metal n.º 17. Todo esse processo foi realizado de forma lenta e meticulosa, sob orientação do arqueólogo Fabricio Vicroski e demais professores vinculados ao projeto.

Após higienização e secagem do material, à sombra e junto à boa circulação de ar (VICROSKI, 2012, p. 27), foram feitas experiências com diversos materiais para o melhor resultado do decalque das gravuras da superfície da pedra. Utilizou-se papel carbono, tecido morim, papel seda, carvão e lápis 6B. Dentre estes, o que apresentou melhores resultados foi a combinação do tecido morim com o papel carbono. A técnica consiste em posicionar o tecido sobre o material lítico e friccionar o papel carbono sobre o tecido. Finalizado o processo, pode-se ter uma melhor visualização das inscrições, o que auxilia a etapa seguinte, a elaboração do desenho arqueológico.

**Figura 7:** Elaboração do decalque com papel seda e lápis 6B, pela bolsista de iniciação científica Ana Carolina Galvan.



**Figura 8:** Elaboração do decalque com tecido morim e papel carbono pelo bolsista de iniciação científica Bruno Almeida.



Fotografia: XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Fotografia: XXXXXXXXXXXXXXXXXX

**Figura 9: Decalque da parte superior da face A.**



Fotografia: Giulia Cittolin, s.d.

Figura 10: Negativo do decalque da parte superior da face A.



Negativo: Giulia Cittolin, s.d.

**Figura 11: Face A.**



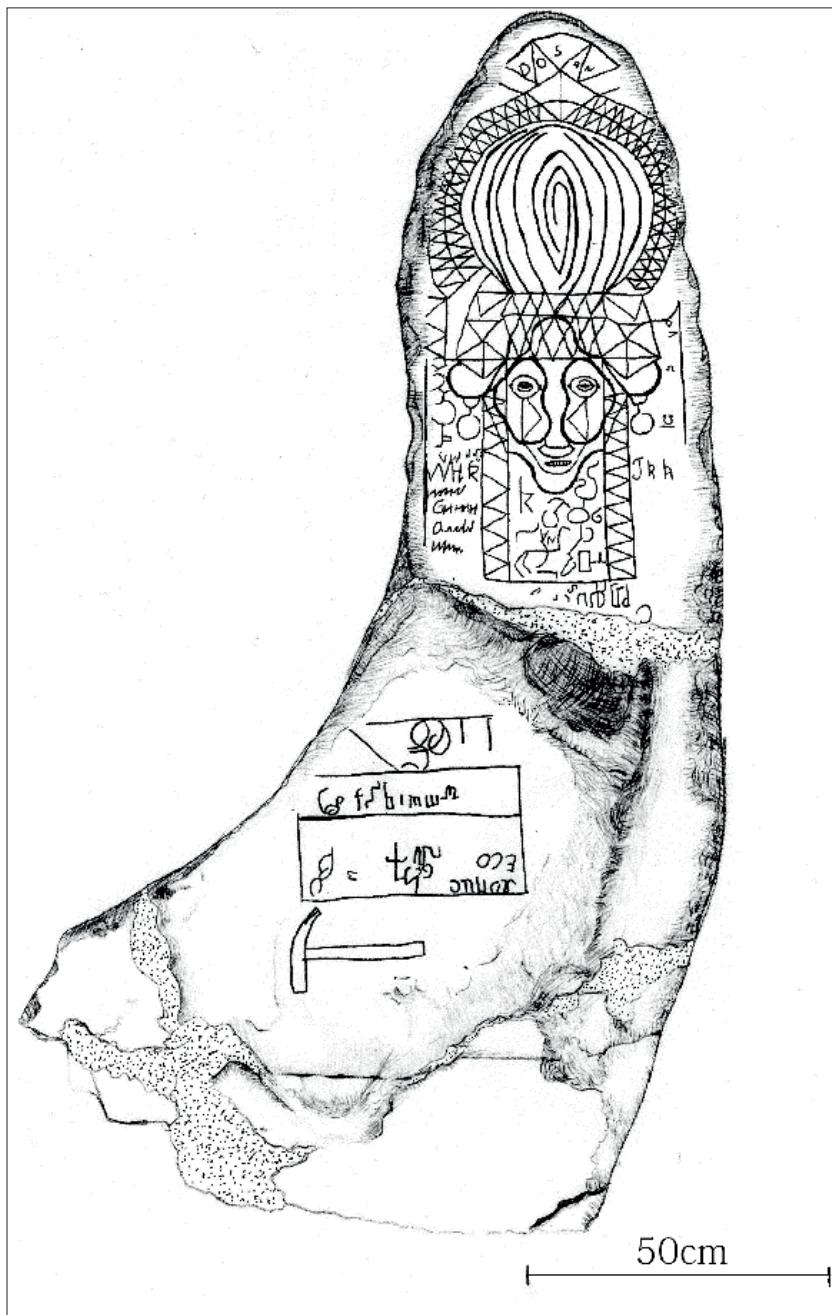
Fotografia e tratamento da imagem: Giulia Cittolin, s.d

**Figura 12:** Face B.



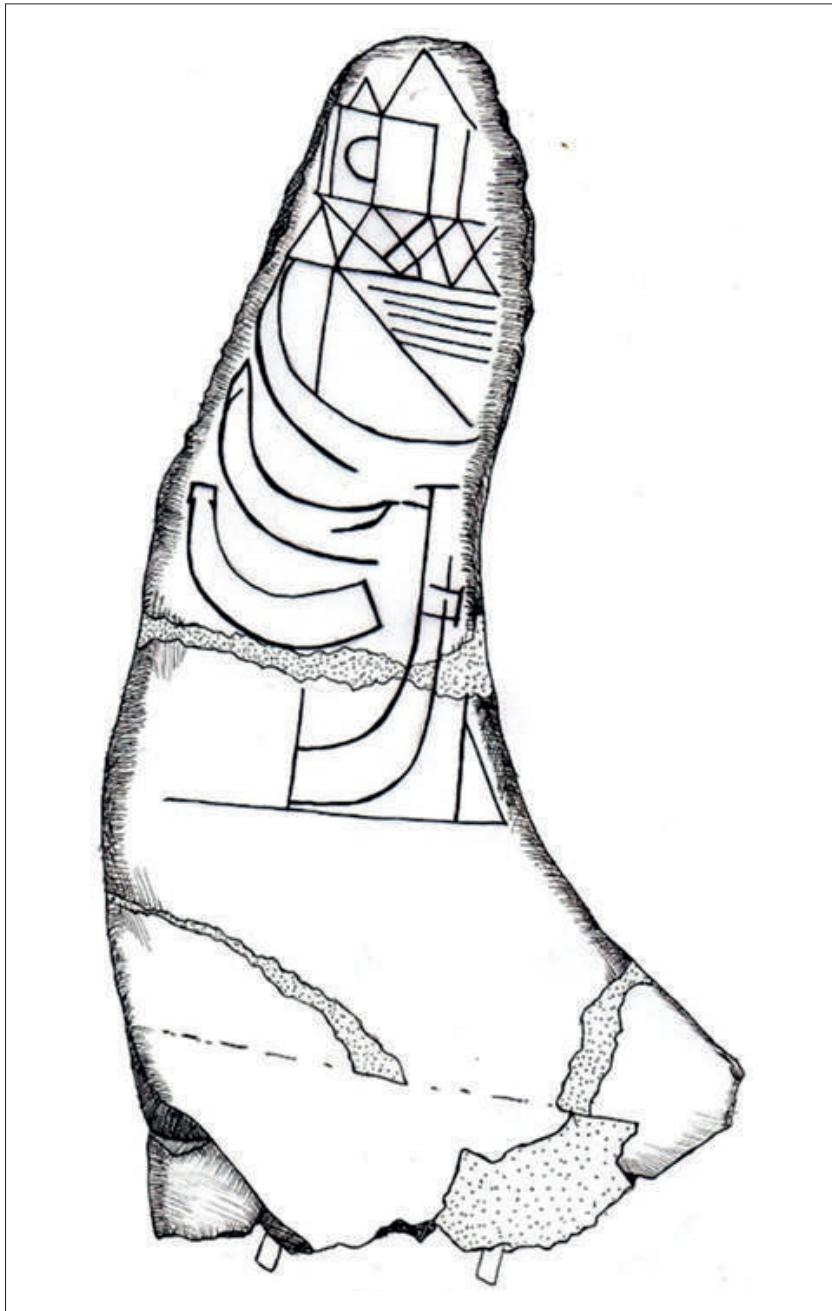
Fotografia e tratamento da imagem: Giulia Cittolin, s.d.

Figura 13: Face A do Marco Missionário.



Desenho: Giulia CittoliO, s.d.

**Figura 14:** Face B do Marco Missionário.



Desenho: Giulia CittoliO, s.d.

O objeto pode ser representado através de uma projeção plana de umas das faces ou ainda sob diferentes ângulos e cortes transversais e longitudinais. Tal escolha dependerá das características do objeto e dos elementos que se pretende destacar. Com relação aos artefatos líticos, a superfície natural (córtext) é representada com pontilhados, as linhas finas representam as superfícies côncavas e convexas, que podem ser sombreadas com pequenos traços curvos indicando seu relevo, já as linhas mais grossas delimitam o contorno das peças (VICROSKI, 2012). Como o objeto em questão possui dois materiais, basalto e concreto, foi necessário diferenciá-los, assim, o concreto foi representado com pontilhados.

Transcorreu, junto ao trabalho de laboratório, a pesquisa histórica, cujos resultados foram sintetizados na exposição itinerante “Os ervais dos povos indígenas: das aldeias nativas às Missões”. Um conjunto de dezessete painéis que deve acompanhar o Marco Missionário de volta à cidade de Fontoura Xavier, como subsídio à construção de conhecimento sobre o artefato e sobre os processos históricos que o envolvem.<sup>1</sup>

Somada à pesquisa documental cartográfica, iconográfica e em demais testemunhos de época, o local onde originalmente estava a estela foi prospectado em superfície, objetivando conhecer o local de onde foi extraída, a localização de outros fragmentos de basalto e demais indicativos que viesssem a contribuir na investigação. Informações introdutórias de caráter social e antropológico permitiram conhecer as lendas que rodam o artefato e as imediações do local onde estava fixado. Tais testemunhos integram os objetivos da pesquisa no âmbito de ciência e registro da cultura imaterial da comunidade local, tendo em vista a compreensão das leituras de sentido, das apropriações e projeções sobre o marco, de modo específico, e sobre o passado da região, de modo amplo. As conversas e visitas foram documentadas através de gravações de voz, pequenos vídeos e fotografias.

---

<sup>1</sup> Para devolução do Marco Missionário e execução das atividades de Educação Patrimonial, os projetos de exposição e preservação planeados pelo atual prefeito da cidade, Luiz Armando Taffarel e seus secretários, devem ser aprovados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

**Figura 15:** Registro das dimensões da cova onde encontra-se a base do Marco Missionário, por Jacqueline Ahlert e Filipi Pompeu.



Fotografia: Tau Golin

**Figura 16:** Medição da base, em nível de superfície.



Fotografia: Tau Golin

## Proposições Interpretativas

Que fantasias atravessaram a mente do índio e deram força à mão calejada ao cravar o formão na pedra para esculpir aquela estranha figura? [...] A quem se dirigia, que sinais indicavam, o que tentava dizer?" Inquire Eliane Brum, em sua matéria de 1992. Ao que responde José Otávio Catafesto (na ocasião arqueólogo do IBPC): "É uma incógnita. Para nós a sensação é semelhante a de um egíptólogo que encontra um hieróglifo. Não tínhamos nenhum conhecimento de que se usasse este tipo de marco trabalhado" (1992, p. 43).

Compartilhamos da imprecisão de Catafesto. As mais variadas hipóteses já foram problematizadas para uma aproximação dos possíveis sentidos da representação da (inegável) imagem indígena que figura na parte superior da face A do marco. O que adorna a sua cabeça? Uma mitra? Como sugeriu Luiz Antônio Custódio, coordenador regional do IBPC, quando a pedra foi levada a Porto Alegre.

A representação de um papa por um indígena que nunca colocou seus olhos sobre tal autoridade? Imaginando que, ao modo de um respeitável cacique, deveria estar com a cabeça paramentada com um grande adorno ao estilo de um cocar, brincos nas orelhas, pinturas triangulares no rosto. Seria, sob esta perspectiva de amálgama, obra de um indígena guarani catequizado? Onde estaria, então, o símbolo maior do cristianismo? Porque teria abdicado de representar a cruz se sua intenção era a de remeter a um papa?

Podemos inverter a questão e ponderar sobre a figuração de um grande cacique legitimado pela mitra, ou seja, reconhecido em sua estima pela sua parcialidade e pelo poder colonial, projetado sobre a Igreja.

No que tange à face A, ainda há as inscrições da parte inferior. Um martelo, símbolos e letras não legíveis no interior de três formas retangulares. O mesmo tipo de incisão ocorre nas laterais do rosto, a cima. Um olhar atento percebe que o sulco na pedra que constitui a linha da imagem figurativa (rosto adornado) não é o mesmo das imagens inferiores, das letras (WHR, JRA) nas laterais da figura e demais grafias. A fenda que conforma o rosto indígena e seus adereços, bem como, do traçado das linhas curvas e retas, pressupõem domínio técnico por sua constância, sendo mais larga e profunda (aproximadamente dois milímetros de profundidade e cinco milímetros de espessura); enquanto as demais são relativamente superficiais (profundidade de meio milímetro e espessura de dois milímetros). Tais diferenças técnicas levam a ponderar sobre, pelo menos, dois momentos de intervenção sobre a pedra.

Na visita ao sítio localizamos pedras de menor dimensão com gravuras, que possuem marcas semelhantes as menores e mais superficiais, cuja autoria

é atribuída a um certo “alemão louco”. Os proprietários do local, explicaram que em idos de 1940 viveu um alemão “louco” na cidade. Segundo alguns dos entrevistados, o sujeito passava dias em meio aos bosques, sozinho, escrevendo em pedras. Salvo os relatos expressarem uma visão pejorativa das ações do imigrante alemão, fato é que outros artifícies estiveram perambulando naquelas paragens.

As faces B da estela apresenta desenhos geométricos e esquematismo das formas, evidências mais facilmente associada a estética indígena. O geometrismo é marcado pela disposição de contornos geométricos e pela presença de linhas verticais e horizontais, que definem partes simétricas no conjunto da composição. Somam-se aos desenhos esquemáticos os registros da lateral esquerda, a partir da face A. Esse flanco possui um terceiro tipo de gravação, possivelmente pela superfície limitada e, quiçá, pela posição da estela no momento da realização dos sulcos.

**Figura 17:** Desenho da lateral esquerda, a partir da face A.



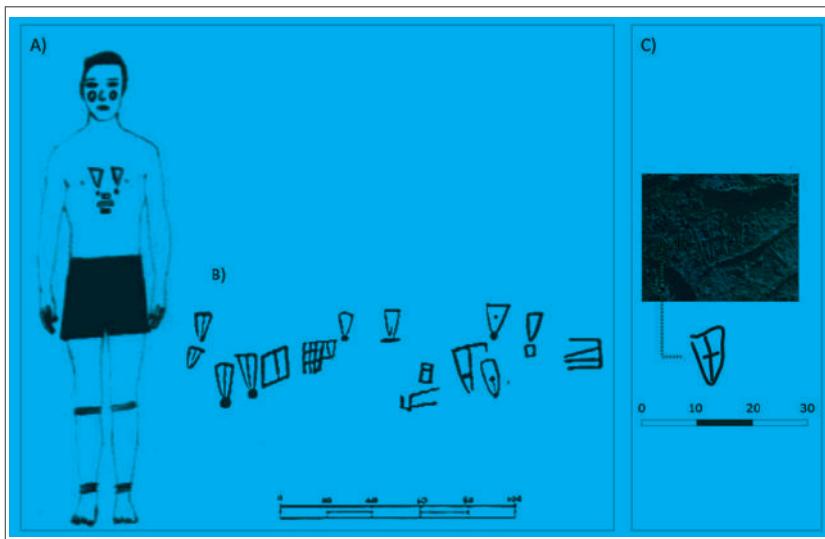
Desenho elaborado por Giulia Cittolin



**Figura 18:** Detalhe da lateral onde se verifica simbologia similar ao grafismo Je.

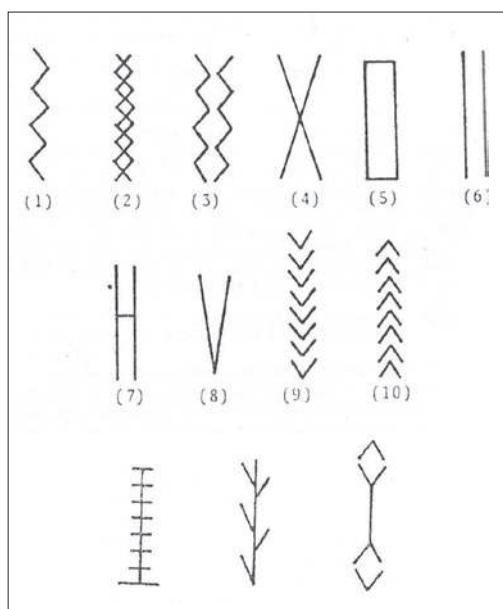
**Figura 19: Exemplos de Drafismo Jê. Elaborado por Fabricio Vicroski.**

(A) Pintura Corporal Kaingang (Guarita (RS)); (B) Grafismos Rupestres (Urubici/SC); (C) Grafismo rupestre na paleotoca “Toca do Tatu” (Timbé do Sul/SC).



Fonte: ??????????????????????????

Conforme as análises comparadas realizadas por Vicroski — utilizando como fonte as observações que P. Mabilde realizou quando esteve entre os *kaingang* no século XIX, sobre o registro dos símbolos talhados nas araucárias para delimitar os pinheirais de cada grupo —, dentre eles há um que se assemelha ao grafismo do marco, sem a “cruz” central, o que o torna similar a um “V” (Grafismo n. 8). O “zigue-zague” (grafismo 1), também aparece no marco.

**Figura 20: Marcas para demarcação de um território Jê.**

Na análise de Golin, os marcos missioneiros foram colocados em território de grupos *kaingang* não reduzidos. Ao depararem-se com os marcos, a probabilidade de realizarem intervenções neles faz-se bastante plausível, visto aqueles sinalizadores balizarem usos do seu território por outro grupo. Nesse ponto de vista, o marco de Fontoura Xavier seria um enfrentamento simbólico à expansão territorial missioneira sobre a região dos ervais. Isso explicaria a ausência de inscrições em espanhol e guarani na estela. Golin argumenta que a documentação se inclina para um conflito inicial, mas depois vão ocorrendo processos de colaboração, pois muitos produtos e armas desejadas pelos *kaingang* passaram a entrar numa espécie de relação de escambo. Mas, além disso, pela enorme produção, que só poderia ser feita em condições de colaboração, e não mergulhados em conflitos.<sup>1</sup>

## Considerações Ainda Distantes de um Final

Talvez o leitor chegue a este momento do texto algo frustrado. Afinal, onde estão as respostas? Numa postura acadêmica, especular este tipo de decifração é mover-se em terreno pantanoso, ou seja, com insegurança. Atentos à condição de que “toda interpretação histórica depende de um sistema de referência; que este sistema permanece uma “filosofia” implícita particular; que infiltrando-se no trabalho de análise, remete à “subjetividade” do autor” (CERTEAU, 1982, p. 66), e cientes de que os códigos iconográficos presentes no Marco Missionário articulam simbolismos de outras cosmovisões, distante no tempo e no imaginário, deixamos ao leitor a possibilidade de conjecturar hipóteses, validar ou descartar as aqui apontadas. Afinal, chegaram a nós nesses anos de pesquisa “certezas” de que as representações na estela tratavam-se de uma prova inquestionável da presença inca em território meridional, proposição que não foi aqui desenvolvida pela carência de fontes que afiançassem essa relação.

Findemos com a percepção de um processo marcado pela demarcação de territorialidade, com enfrentamento simbólico e colaboracionismo. E deixemos aberta a polifonia do marco, as múltiplas vozes e temporalidades que da pedra ecoam, seja elas oriundas do século XVIII ou do XX. O artefato, como objeto histórico, exibe diferentes apropriações e não nos cabe hierarquizá-las, sob o risco de impormos nossa “filosofia particular”.

---

<sup>1</sup> Transcrevo aqui diálogos realizados durante as reuniões do grupo de pesquisa (2019). Destaco a trabalho conjunto apoiado em diferentes fontes para conjecturar hipóteses coerentes sobre o artefato

Não somente o marco balizava uma fronteira como o fazia entre sujeitos na fronteira, na fronteira do humano. A experiência missionária esteve vinculada à defesa de fronteiras geopolíticas e a um processo peremptório de transformações socioculturais graduais e constantes que provocaram uma “adequação” histórica originada pelas imposições do novo contexto, num espaço culturalmente híbrido, em que as contradições de uma sociedade de fronteira tencionavam permanentemente.

## Referências

- AHLERT, Jacqueline. *Estátuas andarilhas: as miniaturas na imaginária missionária*. São Paulo: Pimenta Cultural, 2020.
- AHLERT, J. et al. *Exposição Ervais dos Povos Indígenas: das aldeias nativas às Missões*. S.l.: s.n., 2019.
- BRUM, Eliane. Uma pedra misteriosa intrigou moradores de Fontoura Xavier. *Zero Hora*, Porto Alegre, p. 42-44, 28 jun. 1992.
- CERTEAU, Michel de. *A Escrita da História*. Tradução: Maria de Lourdes Menezes. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 1982.
- Extracto de las ocurrencias y estado de la Demarcacion de los Articulos 3.<sup>º</sup> y 4.<sup>º</sup> del Tratado Preliminar del año de 1777*. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional.
- FRAGOMENI, Luiz Paulo. Caracterização do meio físico de Fontoura Xavier (RS). Passo Fundo: Geologia, Engenharia e Meio Ambiente (GEMA), 2018.
- GOLIN, Tau. *Mateando: os ervais dos povos indígenas: história da erva mate e do chimarrão*. Passo Fundo: Méritos, 2022.
- MABILDE, Pierre F. A. Booth. *Apontamentos sobre os indígenas selvagens da Nação Coroados dos matos da Província do Rio Grande do Sul. 1836-1866*. São Paulo: IBRASA; Brasília: Instituto Nacional do Livro (INL); Fundação Nacional

Pró-Memória, 1983.

SÃO LEOPOLDO, V. *Mappa da Província de San Pedro (1841)*. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional.

VICROSKI, Fabrício J. Nazzari. *Diagnóstico arqueológico intervencivo na área de implantação do loteamento residencial Parque da Cidade I, município de Passo Fundo (RS)*. Núcleo de Pré-História e Arqueologia. Universidade de Passo Fundo. 2014.

VICROSKI, Fabrício]. *Técnicas de Laboratório em Arqueologia: procedimentos básicos para conservação de acervos*. Núcleo de Pré-História e Arqueologia (NuPHA/PPGH/UPF). 2012.

VICROSKI, Fabrício J. *Índios, jesuítas e bandeirantes no Alto Jacuí. Implicações históricas e geopolíticas da redução de Santa Teresa del Curiti*. Tese (Doutorado em...). Programa de Pós-Graduação em História. Universidade de Passo Fundo. Passo Fundo, 2018.



# **INUNDAÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS E DEVERES DE PROTEÇÃO ESTATAIS: BREVE ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DA PNPDEC NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA (RS)**

Ana Paula Augustin Padilha<sup>1</sup>

Lisianne Pintos Sabedra Ceolin<sup>2</sup>

**Resumo:** A presente pesquisa visa analisar a efetividade da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, instituída pela Lei n. 12.608/2012, com recorte espacial no município de São Borja (RS), e delimitação temporal centrada no período de 2017 a 2021. Parte-se do enquadramento técnico das inundações como desastres, com indicação dos direitos fundamentais potencialmente atingidos, e enfoque em sua vertente objetiva, em especial, nos chamados deveres de proteção. Bases teóricas sustentadas pela concepção de Estado Socioambiental, do Direito dos Desastres e do Direito Ambiental restam confrontadas com a realidade da população atingida. A metodologia

---

<sup>1</sup> Graduanda do curso de Direito, pela Universidade Federal do Pampa, *campus* São Borja. Bolsista de iniciação científica Unipampa/Fapergs. Pesquisa sobre deveres de proteção, inundações e política pública. [anapadilha.aluno@unipampa.edu.br](mailto:anapadilha.aluno@unipampa.edu.br).

<sup>2</sup> Professora do curso de Direito e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, na Universidade Federal do Pampa, *campus* São Borja. Pesquisa sobre deveres de proteção, inundações e política pública. [lisianneceolin@unipampa.edu.br](mailto:lisianneceolin@unipampa.edu.br).

empregada, de caráter qualitativo, lança mão de técnicas como a pesquisa bibliográfica e documental, bem como de entrevistas semi-estruturadas. A partir de dados coletados junto a entes com atuação na temática, como a Defesa Civil, as Secretarias Municipais de Desenvolvimento Social, de Infraestrutura, Serviços Urbanos, Segurança e Trânsito, bem como com a pasta de Planejamento, evidenciam-se falhas na atuação preventiva atribuída aos municípios, demonstrando a necessidade de que a política pública esteja focada com mais vigor nos princípios da prevenção e da precaução.

**Palavras-chave:** Estado Socioambiental de Direito; Direitos Fundamentais; Deveres de Proteção; População Ribeirinha; Inundações.

## Introdução

Vivencia-se com frequência no Brasil, em maior ou menor escala, a ocorrência das popularmente chamadas enchentes, as quais advêm de fatores naturais unidos, no mais das vezes, a ações ou omissões humanas, tais como a falta de planejamento urbano, com a ocupação de áreas que historicamente estão sujeitas a tais inundações.

Os danos gerados à população atingida e às localidades são notórios; perdas de residências, de móveis, de pertences adquiridos ao longo de uma vida de trabalho são exemplos de prejuízos experimentados pelos afetados. Em situações de maior amplitude, vidas humanas acabam ceifadas em virtude de tais desastres. Inegável, pois, a relevância social da temática ora posta em discussão.

O problema de pesquisa deste artigo centra-se em analisar a efetividade da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, instituída pela Lei n. 12.608/2012, com recorte espacial no município de São Borja (RS), e delimitação temporal centrada no período de 2017 a 2021. O município, banhado pelo Rio Uruguai, já foi palco de inúmeras inundações ao longo dos anos.

O estudo parte do enquadramento técnico das inundações como desastres, com apontamento dos direitos fundamentais potencialmente atingidos, e enfoque em sua vertente objetiva, em especial, nos chamados deveres de proteção. Nesta linha, as bases teóricas sustentadas pela concepção de Estado Socioambiental, do Direito dos Desastres e do Direito Ambiental restam confrontadas com a realidade da população atingida, cujos dados são extremamente limitados neste estudo, advirta-se desde já, em decorrência da pandemia da covid-19 e das necessárias restrições sanitárias, as quais impediram uma coleta ampliada.

A metodologia empregada, de caráter qualitativo, lança mão de técnicas como a pesquisa bibliográfica e documental, bem como de entrevistas semi-estruturadas. A partir de dados coletados junto a entes com atuação na temática, como a Defesa Civil, as Secretarias Municipais de Desenvolvimento Social, de Infraestrutura, Serviços Urbanos, Segurança e Trânsito, bem como com a pasta de Planejamento, evidenciam-se falhas na atuação preventiva atribuída aos municípios através da referida política.

## **Inundações Frente à Categoria dos Desastres: apontamentos conceituais de caráter técnico, doutrinário e legal**

Para melhor compreensão da caracterização das inundações frente à categoria dos desastres, faz-se necessário retratar a forma como a temática é abordada tecnicamente. Inicialmente, no que se refere à conceituação, o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais(CEMADEN)<sup>3</sup> retoma a previsão da Portaria Conjunta n. 148, de 18 de dezembro de 2013 (ANA/MMA, CEMADEN/MCTI, CENAD/MI, CPRM/MME),<sup>4</sup>a qual dispõe que inundação se trata de “processo em que ocorre submersão de áreas fora dos limites normais de um curso de água em zonas que normalmente não se encontram submersas” (BRASIL, 2013). Levando em consideração a comum associação do termo desastre a eventos de caráter catastrófico, parece haver uma resistência em compreender as inundações dessa forma; entretanto, este é o enquadramento técnico reconhecido no Brasil.

A Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) traz a “submersão de áreas fora dos limites normais de um curso de água em zonas que normalmente não se encontram submersas” como conceituação de inundações. Quando unidas à interferência do homem através de ocupações indevidas, bem como a utilização exacerbada de recursos e espaços

3 “O Cemaden/MCTI tem como missão realizar o monitoramento das ameaças naturais em áreas de riscos em municípios brasileiros suscetíveis à ocorrência de desastres naturais, além de realizar pesquisas e inovações tecnológicas que possam contribuir para a melhoria de seu sistema de alerta antecipado, com o objetivo final de reduzir o número de vítimas fatais e prejuízos materiais em todo o país.” Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/composicao/rede-mcti/centro-nacional-de-monitoramento-e-alertas-de-desastres-naturais>. Acesso em: 09 ago. 2021.

4 Estabelece o Protocolo de Ação Integrada para os casos de Inundação Gradual entre a Agência Nacional de Águas (ANA), o Centro Nacional de Monitoramento a Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), representado pela Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento (SEPED/MCTI), o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD), representado pela Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC/MI) e a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM).

naturais para fins econômicos, geram inúmeros impactos socioambientais, como destacado pelo Ministério das Cidades, atualmente Ministério do Desenvolvimento Regional:<sup>5</sup> “A ausência ou má aplicação de uma política de habitação e de desenvolvimento urbano levou boa parte da população a ocupar áreas ambientalmente frágeis, especialmente em margens de rios e encostas” (BRASIL, 2007).

A doutrina fornece aportes importantes para o entendimento da questão. Délton Carvalho e Fernanda Damacena ponderam que conceituar os desastres como “naturais” é um equívoco, visto que ocorrem devido à intervenção e/ou omissão do homem (2012); conforme explicitam os referidos autores, na atualidade, raros são os episódios de caráter natural. Esses ocorridos geram inúmeras violações ao princípio da dignidade humana e a direitos fundamentais, como à saúde, à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (todos com sua carga de dignidade). Neste sentido, cabe destacar que:

[...] a semântica dos desastres deve começar a ser racionalizada como um impacto na vida, no ambiente e na propriedade das pessoas que não é determinado apenas pela magnitude do evento, mas também pela interação humana com a natureza e pelas escolhas de como e onde viver. (2012, p. 89)

No que se refere aos efeitos causados por esses episódios, nota-se que “[...] têm sido observado um aumento progressivo da intensidade e alcance dos eventos de inundação, assim como o impacto destes na população” (CEMADEN, 2016), demonstrando a necessidade de uma análise mais aprofundada dessa realidade. A periodicidade das ocorrências unida a um crescimento significativo de ocupação de determinadas áreas gera implicações significativas nas regiões afetadas, visto que “assentamentos urbanos encontram-se geralmente localizados em áreas de planícies de inundação” (CEMADEN, 2016) e, “normalmente, as inundações são cíclicas e nitidamente sazonais” (DEFESA CIVIL DO ESPÍRITO SANTO, 2021).

Considerando este cenário, ora sumariamente exposto, o Direito dos Desastres, interligado ao Direito Ambiental, surge devido à recorrência de eventos de caráter adverso, bem como à necessidade da criação de políticas voltadas para solução e prevenção desses acontecimentos. Délton Winter de

<sup>5</sup> Oatual Ministério de Desenvolvimento Regional surgiu a partir da união do Ministério da Integração Nacional com o Ministério das Cidades oficializado pelo Decreto n. 9.666, de 2 de janeiro de 2019.

Carvalho aponta a união entre fenômenos naturais e ações (ou omissões) antrópicas como fonte de impactos ambientais:

[...] os défices na regulação ambiental potencializam a ocorrência de desastres, tais como ocupação irregular do solo, contaminações em larga escala, desrespeito à proteção de Áreas de Preservação Permanente, ausência de reservas legais, ocupação de áreas em encostas de morros e áreas propensas a inundações (2013, p. 402).

Dentre as caracterizações legais, o Decreto n. 10.593/2020, em seu artigo 2.º, inciso VII, reconhece como desastre o “resultado de evento adverso decorrente de ação natural ou antrópica sobre cenário vulnerável que cause danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais” (BRASIL, 2020). Compete ao Direito, como prática nuclear ou periférica, o chamado processo de estabilização dinâmica dos desastres, sendo necessária a normatização (CARVALHO, 2013). Assim, se reforça a atuação do Direito dos Desastres em conciliação com o Direito Ambiental.

No que diz respeito às pesquisas e análises em âmbito internacional, de acordo com o *Informe de Evaluación Regional Sobre El Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe*,<sup>6</sup> as inundações assumem posição majoritária dentre as ocorrências relacionadas ao clima:

*Entre 1997 y 2017, uno de cada cuatro desastres registrados en el mundo ocurrió en América Latina y el Caribe. En el mismo periodo, nueve de cada diez personas perjudicadas por desastres en la región se vieron afectadas por eventos de origen climático (principalmente inundaciones, las cuales son potencialmente predecibles).* (UNDRR, 2021, p. 7).

O campo do Direito dos Desastres atua de diversas formas, e segundo Carvalho (2013, p. 409), “desempenha um papel de destaque em todas as fases que envolvem um desastre, com advogados, membros do judiciário, gestores públicos, devendo adotar medidas de antecipação e respostas de uma maneira coordenada.” Nas últimas décadas, foi possível observar um avanço com relação à construção de políticas públicas em torno dos riscos “pero el ritmo de las reformas, las inversiones y las asignaciones presupuestarias continúa sin corresponderse.” (UNDRR, 2021, p. 11)

---

<sup>6</sup> Este informe, organizado pela United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), contém resultados de uma análise de trinta anos de esforços para redução dos riscos de desastres. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RAR-LAC%202021%20ESP.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2021.

Urge, pois, que se verifique a principal política existente no ordenamento pátrio, bem como os direitos fundamentais potencialmente atingidos por tais ocorrências (*in casu*, as inundações).

## Inundações e seus Potenciais Impactos em Direitos Fundamentais

Parte-se, para o enfrentamento deste tópico, na noção de Estado Socioambiental de Direito, o qual pode ser visualizado da seguinte forma:

Trata-se, em verdade, de agregar num mesmo projeto político-jurídico, tanto as conquistas do Estado Liberal e do Estado Social, quanto às exigências e valores que dizem respeito ao assim designado Estado Socioambiental de Direito contemporâneo. A adoção do marco jurídico-constitucional socioambiental resulta [...] da convergência necessária da tutela dos direitos sociais e dos direitos ambientais num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis, inclusive pela perspectiva da noção ampliada e integrada dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA). O enfrentamento dos problemas ambientais e a opção por um desenvolvimento sustentável passam necessariamente pela correção do quadro alarmante de desigualdade social e da falta de acesso, por parte expressiva da população brasileira, aos seus direitos sociais básicos, o que, é importante destacar, também é causa de aumento – em determinado sentido – da degradação ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2010, p. 13. Grifos ).

Como se percebe, o Estado Socioambiental propugna pela união das agendas social e ambiental, justamente as searas nas quais os efeitos das inundações costumam se mostrar com mais força.

Não é necessário esforço argumentativo para afirmar que vários direitos sociais, tais como a moradia, a saúde, a alimentação, o trabalho e a educação,<sup>7</sup> direta ou indiretamente, restam afetados, posto que famílias que necessitam deixar suas residências em função de inundações, acabam por permanecer em abrigos provisórios, perdem grande parte de seus pertences e não alcançam condições suficientes para manter normalmente o acesso à escola e aos seus

---

<sup>7</sup> Artigo 6.º da Constituição Federal de 1988.

trabalhos. Além disso, a propagação de doenças promovida em regiões de enchentes é frequente, dado, muitas vezes, haver movimentação de resíduos e animais em função de tais ocorrências.

De igual sorte, o meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>8</sup> acaba atingido, considerando contaminações de toda ordem que podem ocorrer em cenários desordenados, com população instalada em áreas de risco. A poluição e a destruição costumam ser, ao mesmo tempo, causas e consequências (intensificadas) deste tipo de desastre.

A visão dogmática acerca dos direitos fundamentais será aprofundada no item 4 deste escrito. Porém, o que se deseja deixar transparente desde já é o profundo impacto que ocorrências como as inundações acarretam na carga de dignidade da pessoa humana presente nos direitos fundamentais, o que requer atenção por parte de todos os atores envolvidos; uma inundação não se trata de ocorrência que diga respeito tão somente aos diretamente atingidos, mas alcança a coletividade, considerando o caráter translocal e transtemporal do meio ambiente (OST, 1995).

Nesta linha, vale recordar o significado da dignidade da pessoa humana do ponto de vista jurídico, o que se faz nas palavras de Ana Paula de Barcellos:

[...] o conteúdo da dignidade se relaciona com os chamados direitos fundamentais ou humanos. Isto é: terá respeitada sua dignidade o indivíduo cujos direitos fundamentais forem observados e realizados, ainda que a dignidade não se esgote neles. (BARCELLOS, 2022, p. 137)

Tem-se ciência da amplitude de concepções que a dignidade da pessoa humana carrega na atualidade; a exposição do significado jurídico, de modo sucinto, é feito considerando que não há espaço, nos limites deste artigo, para uma análise que explice as variadas visões. Porém, mesmo que sem aprofundamento, a menção ao princípio é obrigatória, dada sua relevância quando se menciona direitos fundamentais.

## **Panorama sobre as Obrigações do Estado Frente às Inundações: análise à luz da lei n. 12.608/12**

A Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), dispondo sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil

---

8 Artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

(CONPDEC). Estabelece competências visando proteção e prevenção diante de desastres; em suas Diretrizes e Objetivos, na Seção I, artigo 3.º, aponta que a “PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil” (BRASIL, 2012). Considerando a atuação estatal para efetivação e garantia de direitos e deveres, cabe apontar as competências dos entes federados, dispostas na Seção II (BRASIL, 2012):

Art. 9.º Compete à União, aos Estados e aos Municípios:

I - desenvolver cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no País;

II - estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres;

III - estimular a reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas por desastres;

IV - estabelecer medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais situados em áreas de risco;

V - oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil; e

VI - fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres.

Para a devida efetivação dessas competências, a própria PNPDEC reforça a importância da atuação conjunta entre União, estados e municípios, além de reconhecer e incentivar a participação da sociedade civil e de entidades privadas para essa promoção.<sup>9</sup> Levando em consideração a atuação do Direito como forma de garantir uma estabilidade, as contribuições doutrinárias destacam o forte teor dos princípios da prevenção e da precaução:

A ênfase desta estrutura normativa deve ser eminentemente preventiva, mediante a imposição de estratégias estruturais (obras de engenharia civil combinados com serviços ecossistêmicos) e não estruturais (mapas de risco, planos de contingência, planos diretores, Estudos de Impacto Ambiental). (CARVALHO, 2013, p. 406)

<sup>9</sup> Essa previsão também se faz presente no Marco de Sendai: “É necessário que os setores público e privado e organizações da sociedade civil, bem como academia e instituições científicas e de pesquisa, trabalhem em conjunto e criem oportunidades de colaboração, e que as empresas integrem o risco de desastres em suas práticas de gestão.” (UNDRR, 2015, p. 5)

Com relação à gestão de risco, em âmbito estatal, cabe à PNPDEC orientar essas atividades. Segundo o GRID+10<sup>10</sup> (2021, p.10), o caráter preventivo revela-se essencial:

Quando falamos em riscos relacionados a desastres, nos referimos à potencialidade de ocorrer algo nocivo, danoso para a sociedade no futuro. Por isso, gerir riscos significa propor ações antecipatórias que possam reduzir a possibilidade de danos e perdas, ou pelo menos amenizar suas consequências.

De extremo peso, portanto, a essência preventiva presente na política.

## **As Atribuições dos Municípios na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil**

Além das competências estabelecidas à União e aos Estados, os municípios também são responsáveis pelos deveres de proteção direcionados à prevenção de desastres, bem como às providências necessárias frente a estas ocorrências. Diante disso, a Lei n. 12.608/2012, na Seção II, Das Competências dos Entes Federados, estabelece:

**Art. 8.º Compete aos municípios:**

- I - executar a PNPDEC em âmbito local;
- II - coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;
- III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;
- IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;
- V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;

---

<sup>10</sup> Gestão Integrada de Riscos e Desastres. Trata-se de caderno técnico "elaborado de modo a contribuir para a formação e capacitação de gestores públicos, prefeitos, representantes de secretarias municipais, agentes de Proteção e Defesa Civil, professores, educadores sociais, lideranças comunitárias, estudantes, pesquisadores, profissionais e todas as pessoas interessadas em apoiar a construção de comunidades e cidades resilientes. Os conteúdos apresentados neste Caderno Técnico são o resultado de um trabalho coletivo de especialistas do Instituto Siades, da Universidade Federal do ABC (UFABC) e da Universidade Metodista de São Paulo (UMESP), com a supervisão técnica da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), do Ministério do Desenvolvimento Regional, dentro do Projeto de Cooperação Técnica Internacional BRA/12/017 - Fortalecimento da Cultura de Gestão de Riscos de Desastres no Brasil, firmado entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), por meio da SEDEC."

VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;

VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;

VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;

IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;

X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;

XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;

XII - promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;

XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;

XIV - manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município;

XV - estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e

XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

As atividades de identificação, mapeamento, fiscalização e vedação de ocupação das áreas de risco, demonstram um caráter protetivo para com a população atingida. Isso se reforça através da emissão de alertas por parte da Defesa Civil e ações de intervenção preventiva. A participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, ONGs e demais associações (art. 8º, XV) é extremamente relevante para o agir preventivo, visto que o poder público também depende da colaboração dos atingidos e da sociedade civil como um todo. Estabelecer uma maior interação entre a comunidade e o Estado é indispensável para otimizar o processo de mitigação e prevenção em situações de risco.

Com relação à decretação de Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP), deve ser realizada uma avaliação dos danos e

prejuízos, de acordo com o nível do desastre<sup>11</sup> e, quando necessário, o Coordenador Municipal de Proteção e Defesa Civil (COMPDEC) deve emitir um Parecer Técnico com a decretação de anormalidade. No caso do estado do Rio Grande do Sul, a Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil estadual “[...] atua nas fases de prevenção, mitigação, preparação, resposta e reconstrução de cenários, nos desastres naturais ou tecnológicos”<sup>12</sup> em conjunto com a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.<sup>13</sup>

Como é possível observar da enumeração de competências municipais, várias atribuições recaem sobre o ente local, cuja efetividade em sua atuação constitui o objeto central deste estudo. Conforme anunciado no intróito, a análise será feita à luz dos direitos fundamentais afetados em potencial, o que requer um resgate acerca de conceitos indispensáveis à compreensão das facetas dos direitos fundamentais, ponto que se passa a explorar.

## Multifuncionalidade dos Direitos Fundamentais: contribuições para a compreensão das atribuições da PNPDEC como deveres de proteção estatais

Neste princípio de abordagem acerca da dogmática dos direitos fundamentais, reputa-se válido resgatar alguns entendimentos teóricos, o que se faz com base em obra da lavra de uma das autoras deste artigo (CEOLIN, 2012).<sup>14</sup> Como cediço, os direitos fundamentais podem ser qualificados como *negativos* ou *positivos*. Os negativos, também denominados direitos de defesa, são aqueles referentes a uma esfera da liberdade individual frente ao Estado, que deve se omitir de interferir; trata-se, como destaca Luciano Feldens, de uma concepção unidirecional (contra o Estado) que, na época clássica, garantia imunidade frente aos ataques dos entes que eram tidos como seus únicos *inimigos*, quais sejam, os poderes públicos (FELDENS, 2008, p. 59). Os positivos, por sua vez, requerem ações estatais. Neste particular, é imprescindível

<sup>11</sup> Quanto à intensidade, os desastres são classificados em quatro níveis: - nível I, desastres de pequena intensidade (porte) ou acidentes; - nível II, desastres de média intensidade (porte); - nível III, desastres de grande intensidade (porte); - nível IV, desastres de muito grande intensidade (porte) (BRASIL, 2020).

<sup>12</sup> Casa Militar Defesa Civil do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.defesacivil.rs.gov.br/quem-somos>. Acesso em: 02 abr. 2022.

<sup>13</sup> Como o recorte espacial deste escrito centra-se no município de São Borja, vale referir que a Coordenadoria Regional de Proteção e Defesa Civil de Uruguaiana (CREPDEC 6) é responsável por São Borja e outros 23 municípios da região.

<sup>14</sup> A abordagem dogmática consta em obra da segunda autora (CEOLIN, 2012), que anui com sua reprodução neste trabalho.

que se lance nota acerca da concepção atual de tais status; dificilmente, um direito será somente negativo ou positivo. Direito clássico, como à liberdade, por exemplo, poderia ser compreendido como pura e simplesmente de defesa perante o Estado; todavia, este mesmo Estado não necessita apenas se abster de interferir na liberdade, mas sim manter todo um aparato para que o indivíduo vivencie, efetivamente, o *ser livre*.

Hoje, portanto, a multifuncionalidade dos direitos fundamentais já é consagrada, e pode ser reconduzida, como afirma Sarlet, à doutrina dos quatro *status* de Georg Jellinek (1851-1911), formulada no final do século passado. Originalmente, são as seguintes as relações do indivíduo para com o Estado: *status passivo* ou *subjectionis*, *status negativus*, *status positivus* ou *civitatis* e *status activus*. Devem ser traçados alguns comentários sobre o que representa cada uma destas posições, mesmo porque, com o passar do tempo, seus conteúdos foram lapidados pela doutrina e adquiriram vestes distintas das originais (SARLET, 2010, p.156-159).

O *status passivo* ou *subjectionis* traduz a submissão do indivíduo aos poderes estatais, tendo apenas deveres; o *status negativus*, por sua vez, preserva uma esfera individual de liberdade inatingível pelo poder do Estado; *status positivus* ou *civitatis* significa a possibilidade de o indivíduo utilizar instituições estatais e requerer do Estado certas ações positivas; por fim, o chamado *status activus* do cidadão implica sua titularidade de competências que lhe garantem participar da formação da vontade estatal.

Estes significados, todavia, sofreram releituras, em função de mudanças operadas na sociedade e que foram incorporadas pelo Direito. O *status activus*, por exemplo, restou alargado para que nele pudesse ser integrado o *status activus processualis* (Peter Häberle, 1934), ao qual se irá retornar. Também houve a consagração de um *status positivus socialis*, em virtude do reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e culturais, além, é claro, da alteração de paradigma sofrida pelo *status negativus*, que deixou de ter como referência exclusiva a lei, passando à primazia da sujeição aos direitos fundamentais.

Sobre o *status activus processualis*, incorporado ao *activus*, Häberle destaca que o último era até então considerado essencialmente de direito material (condição de participação *junto* e *no Estado prestacional*). “Ele é a essência de todas as normas e formas, as quais regulam a participação processual (inclusive regras de publicação) daqueles que foram afetados em seus direitos fundamentais pelo Estado prestacional” (HÄBERLE, 2021, p. 49).

Pertinente a posição do autor, quando chama atenção para o fato de que as questões relativas ao Estado prestacional devem analisadas frente à

realidade científica, ou seja, urge que se considere um futuro no qual o perigo para a liberdade dos cidadãos e seu direito à existência digna torna-se ainda mais elevado; há que se construir, pois, contribuições práticas e produtivas, conectadas com a realidade pública (HÄBERLE, p. 15).

Com base em Häberle, mesmo que a Constituição não deva ser considerada um seguro de vida do Estado prestacional, como se deveres constitucionais carregassem uma “varinha mágica” de efetivação de direitos, ignorando a situação econômica (HÄBERLE, p. 75-76), ainda assim é necessário ter presente que o Estado prestacional “é, sobretudo, o Estado das *tarefas crescentes*. [...] As tarefas públicas são assumidas como tarefas comuns em parte pelo Estado, em parte pela sociedade e em diversas formas de cooperação” (HÄBERLE, p. 27).

A importância conferida às concepções de Häberle se deve ao reconhecimento de que a concretização dos direitos fundamentais, *in casu*, com enfoque naqueles direitos potencialmente afetados por inundações, passa pela união de *procedimentos preliminares* com o *conteúdo material de tais direitos*:

Tais “procedimentos preliminares” do Estado prestacional são capazes de produzir *mais* realidade de direitos fundamentais do que “procedimentos *posteriores*” dos tribunais de justiça, pois no estágio inicial se inclui – processualmente – o que serve ao conteúdo material do direito fundamental. Somente por meio do *status activus processualis*, os direitos fundamentais atingem seu significado constitutivo. A longo prazo, a existência de tais procedimentos torna-se parte da “essência” do direito fundamental atingido (e da própria função prestacional, por exemplo, da administração) (HÄBERLE, 2021, p. 54-55).

Se visitadas as atribuições dos entes estatais e dos grupos sociais representativos de interesses, tais como enumeradas na Lei n. 12.608/12, é possível perceber que a concretização “*in processu*” encontra-se presente na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, pelo menos em tese, carregando caráter 1) preliminar (preventivo), 2) substancial (efetivação do conteúdo do direito fundamental) e 3) cooperativo (atribuições a vários entes, públicos e privados).

Quando o diploma legal referido enumera como atribuição do município incluir as ações de proteção e defesa civil no seu planejamento, monitorar as áreas de risco de desastres, fiscalizar tais áreas e vedar ocupações, promover intervenção preventiva e estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não

governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINP-DEC, bem como promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas, todas competências previstas no artigo 8.º, já colacionado, nada mais está fazendo do que executando procedimentos preliminares, de caráter preventivo, que possuem potencial para produzir realidade de direitos fundamentais, utilizando a terminologia do autor.

Vale pontuar, também, que a partir das releituras dos status de direitos fundamentais, a doutrina busca classificar os direitos fundamentais, de modo a sistematizar seu estudo, campo no qual as controvérsias são abundantes até hoje. Não constitui objetivo deste trabalho examinar qual proposta é a mais adequada à classificação; entretanto, imprescindível é que uma das posições seja assumida, o que se faz pelo critério funcional, baseado na teoria de quatro *status* de Jellinek, nas lições de Robert Alexy e Gomes Canotilho, principalmente, com alicerce na sistematização apresentada por Sarlet, que utiliza os contributos dos autores acima citados, bem como, dentre outros, de Edilsom Pereira de Farias e José Carlos Vieira de Andrade. A taxionomia dos direitos fundamentais pode ser retratada da seguinte forma: 1) direitos fundamentais como direitos de defesa; 2) direitos fundamentais como direitos a prestações; 2.1) direitos a prestações em sentido amplo; 2.1.1) direitos à proteção; 2.1.2) direitos à participação na organização e no procedimento; 2.2) direitos a prestação em sentido estrito.

Como já apontamos em outra obra, e aqui repisamos (CEOLIN, 2012), verifica-se dois grandes grupos na classificação dos direitos fundamentais: os denominados direitos *de defesa* e os direitos *a prestações*. Os de defesa implicam obrigação de abstenção por parte dos poderes públicos, que não podem interferir no gozo da liberdade de manifestação do pensamento, por exemplo (direitos negativos). Todavia, esta defesa frente ao Estado não significa sua exclusão total, mas tão-somente a formalização e limitação de sua intervenção. Os direitos à prestação são aqueles que exigem uma postura estatalativa, no sentido de que sejam colocados à disposição do indivíduo prestações de natureza jurídica e material (direitos positivos).

É necessário que fique claro que não mais se sustenta um antagonismo absoluto entre direitos de defesa ou negativos e direitos a prestações ou positivos. Isto por que um direito considerado negativo também pode exigir ações positivas do seu destinatário. De igual sorte, os direitos a prestações (positivos) possuem uma face negativa, representada pelo direito subjetivo de impugnação aos atos que lhes sejam ofensivos, como ocorre no caso do

direito à moradia, onde se dá o afastamento da penhora em execuções quando o imóvel objeto de constrição for aquele em que reside o executado, conforme exemplifica Sarlet (2010, p. 174).<sup>15</sup>

Adentrando no segundo grande grupo de direitos fundamentais, e que mais de perto dialoga com o objeto perseguido neste estudo, encontram-se os direitos a prestações, divididos naqueles que possuem sentido amplo (direitos à proteção e direitos à participação na organização e no procedimento) e nos que ostentam sentido estrito (direitos a prestações materiais sociais).

Direitos a prestações em sentido amplo abarcam as posições fundamentais prestacionais não-fáticas. A primeira subdivisão corresponde aos direitos à proteção, os quais, com assento em Alexy, configuram posições que fornecem ao indivíduo o poder de exigir do Estado proteção contra interferências de terceiros em certos bens pessoais. Neste quadrante, de extrema relevância a afirmação de Sarlet, ao aduzir que o reconhecimento destes direitos “pode ser reconduzido aos desenvolvimentos decorrentes da perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais” (SARLET, 2010, p. 190), ou seja, em virtude do dever geral de efetivação, incumbe ao Estado zelar pela proteção dos direitos, dever este que desemboca na obrigação de adotar medidas positivas.

Mas o que, concretamente, caberia ao Estado fazer para concretizar os chamados direitos à proteção? Não se estaria aqui repetindo o mesmo problema (solucionável, em nosso entendimento) levantado com relação aos direitos sociais, no sentido de que a Constituição Federal de 1988 não aponta quais as

<sup>15</sup> Em relação especificamente aos direitos de defesa, pode-se afirmar que abrangem posições sobre as quais há divergência. É o caso dos direitos políticos, que também são considerados direitos de participação (*status civitatis*) ou como de natureza mista (direitos de defesa e a prestações, como defende Vieira de Andrade). Não obstante os respeitáveis entendimentos, o critério para a classificação deve guiar-se pela função preponderante, *in casu*, a de defesa (SARLET, 2010, p. 176). Ainda no grupo dos direitos negativos há que se conferir destaque aos direitos-garantia e às garantias institucionais. Inicialmente, é necessário compreender que as *garantias* fundamentais são autênticos direitos subjetivos, eis que asseguram ao indivíduo a possibilidade de exigir dos poderes públicos o respeito e a efetivação destes. Os direitos-garantia, como o próprio nome indica, contêm garantias, normas de competência ou regras para um agir estatal que respeite outros direitos, e podem, simultaneamente, fundamentar posições jurídicas subjetivas individuais autônomas. A esse respeito, Sarlet alerta para o fato de que a maioria dos dispositivos contidos no artigo 5.º, da CF/88, se enquadra na categoria de direito-garantia, ou seja, das garantias fundamentais, que possuem natureza instrumental (assecuratória e protetiva) e podem ser consideradas autêntico direito subjetivo, como já referido. Quanto às garantias institucionais, tenha-se presente que os direitos fundamentais, nesta condição, mesmo não constituindo garantias absolutas do *status quo*, protegem o núcleo essencial de determinados institutos jurídicos privados e jurídico-públicos (garantias institucionais), como a família, na concepção que lhe empresta o artigo 226, da CF/88 (SARLET, p. 179).

medidas concretas para que se efetive o direito que estiver em questão? Sarlet concorda que a determinação do objeto dos direitos (deveres) à proteção é problemática, porque alcança um conjunto de possibilidades de ações positivas por parte do Estado, tais como normas procedimentais, atos administrativos e atuações concretas dos poderes públicos.

No que concerne aos direitos à participação na organização e no procedimento, a dificuldade na identificação do objeto se faz presente. Contudo, não se pode negar sua existência, considerando que muitos direitos fundamentais somente têm condições de serem exercidos se o Estado efetuar prestações no âmbito procedural e organizacional. Também neste quadro, há discussão acerca da possibilidade de se exigir prestações estatais desta natureza. (SARLET, p. 197)

Quanto aos chamados direitos fundamentais a prestações em sentido estrito, tais costumam ser equiparados aos direitos sociais, em termos de prestações fáticas. Porém, como adverte Sarlet, o conceito de direitos fundamentais sociais não se restringe à dimensão prestacional, abrangendo esfera que poderia ser denominada de *status negativus socialis* ou *status libertatis socialis*, formado pelas liberdades sociais (direito de greve e de liberdade sindical, por exemplo), pelas concretizações do princípio da isonomia e da proibição de discriminação.<sup>16</sup>

É nesta seara, entretanto, que se localizam os chamados deveres de proteção, com relação aos quais o Supremo Tribunal Federal (STF)(BRASIL [2001]).<sup>17</sup> aponta que atuam como forma de vinculação entre os particulares e os direitos fundamentais assegurados pela Constituição. É o que se dá, por exemplo, com a proteção ambiental, que assume dupla funcionalidade no ordenamento jurídico, a forma de objetivo/tarefa estatal e de direito fundamental individual e coletivo (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019). A doutrina traz inúmeras contribuições acerca dos deveres de proteção do Estado contemporâneo, os quais:

---

<sup>16</sup> Cabe pontuar que um outro paradigma pelo qual se pode apreender as funções dos direitos fundamentais (diferente em sua terminologia, mas semelhante em seu significado, como facilmente perceptível), é o sistema de posições jurídicas fundamentais, defendido por Robert Alexy, autor que indica uma classificação tríplice, a qual inclui os **direitos a algo, as liberdades e as competências**. Porém, não há, nos limites deste escrito, espaço para o desenvolvimento de tal ponto. (Grifos)

<sup>17</sup> Interpretado em conjunto com os princípios constitucionais da igualdade, da dignidade da pessoa humana – em sua vertente da proteção da autonomia individual – e da segurança jurídica, de modo a conferir guarida às uniões homoafetivas nos mesmos termos que a confere às uniões estáveis heterossexuais. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635&p-gl=51&pgF=55>. Acesso em: 09 ago. 2021.

[...] estão alicerçados no compromisso constitucional assumido pelo ente estatal, por meio do pacto constitucional, no sentido de tutelar e garantir nada menos do que uma vida digna aos seus cidadãos, o que passa pela tarefa de proteger e promover (uma vez que proteção e promoção não se confundem) os direitos fundamentais, o que abrange a retirada dos possíveis obstáculos à sua efetivação (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019, p. 1).

Ao referir-se aos direitos fundamentais na dimensão objetiva e reconhecer a necessidade dos deveres de proteção do Estado, Sarlet (2017) aponta que, além de assegurar proteção eficiente aos bens fundamentais, também cabe aos órgãos estatais a proibição da proteção insuficiente. Através de uma abordagem que se assemelha à utilitarista, trazendo uma aplicação da análise de custo e benefício, que é comumente utilizada pelos governos (SANDLE, 2020), Peter Häberle (2021, p. 31) aponta que “na necessária análise do custo-benefício, os ‘custos humanos’ frequentemente são calculados baixos demais. Exemplos: a proteção ao meio ambiente, planejamento urbano, a taxa de acidentes (de trânsito).” De acordo com o referido autor “o Estado precisa, portanto, “intervir” por meio de suas funções prestacionais, reduzindo as deficiências e desigualdades dos direitos fundamentais sociais [...].”(HÄBERLE, p. 33). É o mesmo autor que também frisa que “sem o – eficiente – Estado prestacional não existe nenhuma *possibilidade* ou realidade de direitos fundamentais” (HÄBERLE, 2021, p. 65).

De todos os apontamentos feitos neste subcapítulo, o que se procura demonstrar é que, dentro da esfera objetiva dos direitos fundamentais,<sup>18</sup> uma de suas implicações repousa nos deveres de proteção, bem como que neste conceito se enquadram as atribuições presentes na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, posto que consubstanciam atos que podem concretizar (ou esvaziar) direitos fundamentais potencialmente atingidos por episódios de inundações.

Nas palavras de Daniel Sarmento, pode ser assim explicitado o conceito de deveres de proteção, inserido na dimensão objetiva dos direitos fundamentais:

[...] o Estado deve não apenas abster-se de violar tais direitos, mas também proteger seus titulares diante de lesões e ameaças provindas de terceiros. Esse dever de proteção envolve as atividades

---

<sup>18</sup> Importante anotar que a esfera objetiva dos direitos fundamentais possui, dentre suas principais consequências, a eficácia irradiante de tais direitos e os deveres de proteção.

legislativa, administrativa e jurisdicional do Estado, que devem guiar-se para promoção dos direitos da pessoa humana." (SARMENTO, 2003, p. 294).

Feitas tais ponderações, passa-se, a partir de agora, à verificação acerca da compatibilidade entre o que se persegue com os desenvolvimentos da dogmática dos direitos fundamentais (em especial, com sua dimensão objetiva) e a realidade objeto de estudo, qual seja, o papel do município de São Borja frente às inundações, na esteira das determinações legais.

## Inundações no Município de São Borja (RS): Análise do Cumprimento da PNPDEC

O município de São Borja está localizado entre o Brasil e a Argentina, na fronteira-oeste do Rio Grande do Sul, e é banhado pelo Rio Uruguai. As inundações nessa região são recorrentes; apesar de caracterizadas como fenômenos naturais, restam potencializadas pela intervenção humana. É importante destacar que a cada inundação famílias e estabelecimentos comerciais são fortemente atingidos, gerando danos patrimoniais e extrapatrimoniais. Dessa forma, se faz necessária a análise acerca da efetividade da PNPDEC na cidade, bem como da atuação do poder público para a prevenção de desastres.

Levando em consideração as diretrizes estabelecidas pela Lei n. 12.608/2012, no que diz respeito à prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e à defesa civil (art. 3.º), é indispensável analisar, primeiramente, a atuação da Defesa Civil e do município no processo de mapeamento e demarcação das áreas de risco, além da emissão de alertas à população e do monitoramento de eventos causadores de desastres. Dentro os objetivos da PNPDEC, estão ações voltadas para a prestação de socorro às vítimas, orientações para adoção de comportamentos com caráter preventivo e de autoproteção, combate à ocupação de locais ambientalmente vulneráveis, bem como a propostas de realocação dos atingidos para evitar essas ocorrências. A Política também visa, em seu artigo 5.º, X, à proteção e à conservação da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana, além de objetivar a recuperação das áreas afetadas (BRASIL, 2012).

De acordo com informações repassadas pelo Coordenador Regional da Defesa Civil responsável pelo município de São Borja (RIBAS, 2020), os alertas são emitidos antecipadamente através dos dados fornecidos pelo CEMADEN,

órgão encarregado do monitoramento de riscos hidrológicos na região. Além disso, a atuação da Defesa Civil Municipal se dá preventivamente, segundo o relato, retirando ribeirinhos antecipadamente dos locais de risco quando necessário. Porém, no ano de 2019, aproximadamente 400 residências foram atingidas por inundações e enxurradas, afetando em torno de 1.680 pessoas, que perderam móveis e alimentos, pois não conseguiram se deslocar a tempo. Além das zonas urbanas, as rurais também são afetadas durante esses períodos que inviabilizam o tráfego nas estradas e danificam pontes.

Conforme a presidente da Associação dos Moradores do Porto do Anjico,<sup>19</sup> Lucia de Fátima Bastos Rodrigues, que congrega cerca de duzentas famílias, e que reside no local desde seu nascimento, a retirada dos moradores sempre foi feita, ao longo dos anos, com atendimento que considera eficiente, embora relate episódios de dificuldades, os quais, segundo ela, ocorriam décadas atrás:

Antigamente, todos os anos — um ano veio sete enchentes — a gente não tinha nada, já digo era uma “cacaiada” por que nós tinha que sair, se acampar que o quartel dava barraca para nós na época. Daí enchiam de casca de arroz embaixo e nós se acampava. Porque era chuva e frio que era um horror. A gente amanhecia encarrangada. (RODRIGUES, 2022)

Atualmente, a representante manifesta receber atendimento satisfatório, bem como afirma que os avisos sobre a altura do Rio Uruguai são feitos pelo Corpo de Bombeiros e pela Defesa Civil; a alocação das famílias, segundo a moradora ribeirinha, dá-se nas instalações da própria associação e em ginásio de esportes local.

Segundo informações da Secretaria de Desenvolvimento Social do Município (SILVA, 2020), são organizadas associações, escolas e ginásios que possam receber essas famílias, e a Prefeitura Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) e da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Serviços Urbanos, Segurança e Trânsito (SMISUST), presta os serviços essenciais, como limpeza, alimentação e abrigamento. As famílias normalmente são abrigadas no Ginásio Poliesportivo Cleto Dória Azambuja, localizado na praça do bairro do Passo, próximo ao Cais do Porto. De acordo com a Secretaria de Infraestrutura do Município, todos os comerciantes que possuem Número de Identificação Social (NIS) recebem cestas básicas em

---

<sup>19</sup> A entidade localiza-se no bairro do Passo, área que frequentemente é atingida pelas inundações.

períodos de enchente, a ajuda humanitária destinada aos atingidos engloba, além disso, *kits* de higiene pessoal, dormitórios e colchões.

Porém, os próprios representantes da gestão reconhecem a necessidade da criação de novas políticas voltadas para prestação de assistência à população, visto que são encontrados empecilhos de caráter legal e os recursos fornecidos pelo Estado muitas vezes são tardios, pois estes só chegam ao município após a emissão de relatórios da Defesa Civil. Até então não existe um mapeamento documentado das áreas de risco, ocorrendo somente de forma presencial durante os desastres. De forma mais básica, existe um zoneamento que abrange o território nacional desenvolvido a partir do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres Naturais, mas o próprio documento aponta a necessidade de estudos mais detalhados em níveis locais.

Posteriormente às inundações, as famílias retornam para suas moradias cientes do risco de novas ocorrências. A Prefeitura Municipal de São Borja, através da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Projetos, elaborou, em outubro de 2017, projeto habitacional que beneficiar em torno de 290 pessoas atingidas pelas cheias do Rio Uruguai; o projeto foi encaminhado para a Defesa Civil, para cadastro da proposta. Porém, a gestão municipal informa que não há, até o presente momento, recursos para fazer frente à iniciativa (CHEROBINI, 2022).

## Dados Sobre as Inundações no Período 2017-2020

Registros da Defesa Civil (RIBAS, 2020) apontam que em 2017, em 48 h, uma chuva intensa e concentrada atingiu aproximadamente 240 mm, gerando graves prejuízos na área urbana e parte da zona rural de São Borja; cerca de 170 residências foram afetadas, totalizando 1.680 atingidos. Ao longo do ano, há registros de ocorrência de três enxentes, segundo a Secretaria de Infraestrutura. Com relação à assistência prestada, cerca de 73 pessoas foram registradas como destinatárias de atendimento social, que inclui o fornecimento de cestas básicas, *kits* para higiene pessoal e dormitório, além de colchões.

Em 2018, duas enxentes atingiram o município de acordo com dados fornecidos pelo referido órgão municipal. Após inundação do Rio Uruguai, 218 pessoas foram socorridas pela prefeitura e realocadas temporariamente no ginásio poliesportivo Cleto Dória de Azambuja, nas associações de moradores do Porto do Angico, do Bairro do Passo, da Vila Arno Andres, do Bairro Itacherê e no Centro Social Urbano. Dentre os demais afetados, 559 foram abrigados em casas de familiares e amigos e outras 14.750 pessoas sofreram

com a interrupção de serviços essenciais como a distribuição de energia elétrica, sistemas de limpeza urbana e de recolhimento de lixo, transportes locais, regionais e de longa distância, bem como o funcionamento de escolas e serviços de segurança pública. No total, 15.527 pessoas foram atingidas.

No ano de 2019, último registro de ocorrência, segundo a Defesa Civil (RIBAS, 2020), as precipitações atingiram volumes entre 250 e 400 mm, ocasionando inundações e enxurradas na zona rural e urbana. Aproximadamente 400 residências foram inundadas e 1.680 pessoas não conseguiram se deslocar a tempo, perdendo bens materiais e alimentos. As estradas do interior ficaram intransitáveis. A última enchente registrada afetou o total de 4.680 pessoas. Não existem registros de inundações no ano de 2020.

## Considerações Finais

Com relação aos resultados parciais, foram identificadas falhas na atuação preventiva proposta pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Após contatos realizados com representantes do poder público, constatou-se que os recursos disponibilizados não são suficientes, chegando à população após a emissão dos alertas da Defesa Civil, de forma tardia. Esses ocorridos demonstram a necessidade da criação de novas políticas para uma atuação mais imediata, e este discurso se encontra presente inclusive em manifestações dos próprios representantes locais, frise-se. Como efeito da falta de recursos (o que se afirma como hipótese), inúmeras atribuições legais acabam não sendo cumpridas, dentre elas ações como mapeamento das zonas de risco e realocação dos atingidos em áreas seguras e permanentes.

A percepção dos atingidos, neste trabalho coletada parcialmente, é de uma assistência satisfatória; mesmo reconhecendo os danos que as inundações geram, percebe-se em moradores da zona ribeirinha um sentimento de pertencimento, a ponto de não desejar deixar tais áreas (tal conclusão foi observada parcialmente, repita-se, dadas as limitações sanitárias decorrentes da pandemia de covid-19, que impediram um desenvolvimento maior deste ponto).

Entende-se que, embora se observe atuação da gestão local para o atendimento das necessidades dos atingidos, tal se dá somente em caráter emergencial, sem que o objetivo preventivo da lei se efetive; a colaboração que deveria ocorrer em termos de federalismo cooperativo também não atinge nível satisfatório.

Nesta linha, considera-se que não há promoção satisfatória dos direitos fundamentais e os danos socioambientais seguem ocorrendo de forma

frequente. Os deveres de proteção estatais, que devem garantir direitos por meio de providências efetivas, são delineados de modo eficiente na legislação, mas não correspondem ao que ocorre na realidade, muito provavelmente por ausência de recursos financeiros e pessoal capacitado para fazer frente às atribuições municipais.

Estas são conclusões preliminares a partir dos referidos contatos, juntamente com as análises doutrinárias e legais. As entrevistas semi-estruturadas junto à população ribeirinha foram praticamente impossibilitadas devido a questões sanitárias, visto que o momento atual ainda demanda distanciamento social e outros cuidados (neste particular, somente a representante de uma associação de moradores foi ouvida, em período no qual os protocolos relativos à covid-19 permitiram).

As informações coletadas e os contatos estabelecidos auxiliam no processo de discussão acerca da efetividade das políticas públicas instituídas, evidenciando falhas e abrindo espaço para otimizá-las. É importante compreender, também, que a criação de políticas não está necessariamente interligada a sua efetividade, sendo necessárias ações e investimentos constantes.

## Referências

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Tradução: Ernesto Garzón Valdés. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto n. 10.593, de 24 de dezembro de 2020. Brasília, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art44](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art44). Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012. Brasília, 2012. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em: 19 abril 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). Mapeamento de Riscos em Encostas e Margem de Rios. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/mapeamento.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN). Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/composicao/rede-mcti/centro-nacional-de-monitoramento-e-alertas-de-desastres-naturais>. Acesso em: 09 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Portaria Conjunta n. 148, de 18 de dezembro de 2013. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2013. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/12/2013&jornal=1&pagina=58&totalArquivos=168>. Acesso em: 9 ago. 2021.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Serviço Geológico do Brasil (CPRM). Cartas de Suscetibilidade a Movimentos Gravitacionais de Massa e Inundações. 2015. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publice/Gestao-Territorial/Prevencao-de-Desastres/Saiba-Mais--Cartas-de-Suscetibilidade-a-Movimentos-Gravitacionais-de-Massa-e-Inundacoes-5383.html>. Acesso em: 9 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa civil. GRID+10: caderno técnico de gestão integrada de riscos e desastres. SULAIMAN, Samia Nascimento(coord.). Brasília: DF, 2021. Disponível em: [https://www.institutosiades.org.br/wp-content/uploads/Caderno\\_GRID10.pdf](https://www.institutosiades.org.br/wp-content/uploads/Caderno_GRID10.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.277 (DF). Interpretado em conjunto com os princípios constitucionais da igualdade, da dignidade da pessoa humana — em sua vertente da proteção da autonomia individual — e da segurança jurídica, de modo a conferir guarda às uniões homoafetivas nos mesmos termos que a confere às uniões estáveis heterossexuais. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2001]. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635&pgl=51&pgF=55>. Acesso em: 09 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Instrução Normativa 36, de 4 de dezembro de 2020. Estabelece procedimentos e critérios para o reconhecimento federal e para declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos municípios, estados e pelo Distrito Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, n. 233, p. 16. 4 dez. 2020. Disponível em: <https://bitly.com/KjFFqF>. Acesso em: ??????????????

BOROWSKI, Marla. *Solicitação de informações*. Destinatário: Lisianne Ceolin. S.I., 27 maio 2021. Correspondência eletrônica.

BREYNER, F. M. Tutela jurisdicional dos direitos prestacionais: mecanismos processuais e eficiência administrativa. *Revista Ciência Jurídica*,. Disponível em: <https://sachacalmon.com.br/wp-content/uploads/2011/03/Artigo-Direitos-Prestacionais-Site.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2021.

CARVALHO, Délton Winter. As mudanças climáticas e a formação do Direito dos Desastres. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 18, n. 3, p. 397-415, set./dez. 2013.

CARVALHO, Délton Winter; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. A intensificação dos desastres naturais, as mudanças climáticas e o papel do Direito Ambiental. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496559/000940648.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 9 ago. 2021.

CEOLIN, Lisianne Pintos Sabedra. *Liberdade de pesquisa e meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2012. 260 p.

CHEROBINI, Michelly. *Solicitação de dados para projeto de pesquisa*. Destinatário: Lisianne Ceolin. S.I., 08 fev. 2022. Correspondência eletrônica.

RIO DE JANEIRO (estado). Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE). Disponível em: <http://www.defesacivil.rj.gov.br/images/formularios/COBRADE.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SEPDEC). Defesa Civil. Inundação: Conheça o desastre. Disponível em: <https://defesacivil.es.gov.br/Media/defesacivil/Como%20Agir/Inunda%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2021.

FELDEN, Luciano. *Direitos fundamentais e direito penal: garantismo, deveres de proteção, princípio da proporcionalidade, jurisprudência constitucional penal*,

jurisprudência dos tribunais de direitos humanos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

HÄBERLE, P. Direitos Fundamentais no Estado Prestacional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

OST, François. A natureza à margem da lei. A ecologia à prova do Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIBAS, Alex Sandro dos Santos. *Solicitação de informações*. Destinatária: Ana Padilha. s.l., 21 dez. 2020. Correspondência eletrônica.

RIO GRANDE DO SUL. Coordenadoria Estadual de Defesa Civil. Saiba como agir em caso de inundação. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://www.defesacivil.rs.gov.br/saiba-como-agir-em-caso-de>. Acesso em: 9 ago. 2021.

RODRIGUES, Lúcia de Fátima Bastos. Inundações e assistência municipal. Entrevis-tadora:Lisianne Pintos Sabedra Ceolin. São Borja: s.n., 14 mar. 2022.

SANDLE, M. J. Justiça – O que é fazer a coisa certa. Rio de Janeiro: Civilização Bra-sileira, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz; MITIDIEIRO, Daniel (orgs.). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 11-38.

SARMENTO, Daniel. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais: fragmentos de uma teoria. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (orgs.). *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 251-314.

SILVA, Carla Renata Santos. *Solicitação de informações*. Destinatário: Lisianne Ceolin. S.l., 25 set. 2020. Correspondência eletrônica.

UNDRR. Informe de evaluación regional sobre El riesgo de desastres en América Latina y el Caribe, Oficina de las Naciones Unidas para La Reducción Del Riesgo de Desastres (UNDRR). 2021. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RAR-LAC%202021%20ESP.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2021.

(UNDRR). InternationalStrategy for DisasterReduction(ISDR). 2015. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_63575sendaiframeworkportunofficial%5B1%5D.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficial%5B1%5D.pdf). Acesso em: 9 ago. 2021.



# O DOM, A FÉ, A ANCESTRALIDADE: A PRÁTICA DO RESPONSO EM MOSTARDAS (RS) A PARTIR DE TRÊS NARRATIVAS

Sabrina Machado Araujo<sup>1</sup>

Ronaldo Bernardino Colvero<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo se propõe a apresentar o Responso, uma prática que constitui forte expressão da cultura imaterial do município de Mostardas (RS), por meio de três entrevistas realizadas para a pesquisa de mestrado em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural na Universidade Federal de Pelotas (PPGMP – UFPel). Trata-se de uma prática cultural tradicional no município, que implica em encontrar coisas perdidas, para isso, é necessária a figura do “responsador”, uma pessoa que através da sua fé intercede para que outra pessoa encontre um objeto ou animal perdido. A crença no Responso é transmitida através das

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural, pela Universidade Federal de Pelotas. Pesquisa sobre Memória e Identidade Social. [araujosabrina96@gmail.com](mailto:araujosabrina96@gmail.com).

<sup>2</sup> Professor adjunto na Universidade Federal do Pampa, *campus* São Borja, atuando nos cursos de Ciências Sociais - Ciência Política e Ciências Humanas – Licenciatura. Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas na mesma instituição e do Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio da Universidade Federal de Pelotas. Pesquisa nas áreas de História, Relações Internacionais, Ciências Sociais, Ciência Política, Educação, Memória, Patrimônio e Políticas Públicas. [ronaldocolvero@unipampa.edu.br](mailto:ronaldocolvero@unipampa.edu.br).

gerações e, por isso, a prática pode ser compreendida como um Patrimônio Cultural Imaterial. As três entrevistas de história oral aqui utilizadas mostraram algumas particularidades do fazer de diferentes responsadores, indicando que o Responso não é uma prática homogênea. Atravessam a pesquisa os conceitos de memória e patrimônio, sendo a História Oral a principal metodologia utilizada na coleta de dados.

**Palavras-chave:** História oral; Mostardas; Ofício Tradicional; Responso;

## Introdução

Este artigo é um recorte da pesquisa de mestrado em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural da UFPel, orientada pelo Prof. Dr. Ronaldo Bernardino Colvero e co-orientada pela Profa. Dra. Olivia Nery. A pesquisa tem como delimitação espacial o município de Mostardas, uma cidade do litoral gaúcho, grande em extensão territorial, 1.977,442km<sup>2</sup> e pequena na população, são 12.888 habitantes, de acordo com a estimativa do IBGE para o ano de 2021.<sup>3</sup> Nessa faixa de terra entre o mar e a Laguna dos Patos resistem muitas tradições, e o Responso, objeto da pesquisa e deste artigo, é uma delas. Associado à fé, crença popular, religiosidade e cultura, está presente no cotidiano dos moradores de Mostardas.

O Responso trata-se de uma prática pautada, usualmente, em orações à Santo Antônio e também a São Longuinho e São Lázaro, dependendo do seguimento religioso do responsador, e até mesmo sem o auxílio de oração alguma, partindo de um dom pessoal que não necessita de outro auxílio. É realizado por uma pessoa, normalmente mais velha, conhecida como responsador ou responsadora/responsadeira que, utilizando orações ou não, intervém através da fé para que a pessoa que o procurou encontre um objeto ou animal que está perdido. Dessa forma, ao perder algo importante, se “manda responder”, ou seja, a pessoa vai até uma responsadora ou responsador e pede que “response” o que está perdido, ou seja, que encontre. Este responsador fará seu ritual e, em grande parte das vezes, ao finalizá-lo, é capaz de informar onde se deve procurar o objeto/animal ou se este foi roubado, pois a maioria dos responsadores possuem o dom da visão e, no caso das umbandistas, recebem informações dos orixás “sopradas no ouvido”.

Trata-se de um ofício tradicional pois, segundo Ferreira (1996, p. 103) “o mestre de um ofício é sempre um sabedor, é alguém bastante diferenciado

3 ?????????????????? ?????????????????? ?????????????????? ?????????????????? ?????????????????? ??????????????

que encarna um semideus, um pactuante com o sobrenatural, um detentor de um tipo de liderança". Os responsadores, mestres do ofício de responder, são reconhecidos no município, seu saber é legitimado pela comunidade que acredita no Responso como meio de encontrar coisas perdidas.

O presente artigo busca apresentar o ofício do Responso por meio das narrativas de três situações de entrevista muito importantes para a pesquisa, com o "Tio"<sup>4</sup> Nilo, a dona Terezinha, a "Tia"<sup>5</sup> Irma e a Jurema, que compartilharam suas histórias com o Responso. As narrativas apontam algumas particularidades do fazer de cada um, mostrando que o Responso não é uma prática homogênea. Assim, a principal metodologia empregada na pesquisa é a história oral a partir de entrevistas semi-estruturadas e a justificativa se dá devido à ausência de registros e pesquisa científica sobre a prática do Responso. No desenvolvimento serão apresentados alguns conceitos importantes para a pesquisa, o caráter essencial da história oral, seguido de três blocos que trazem, separadamente, as narrativas dos responsadores entrevistados.

## Desenvolvimento

A noção de tradição aqui utilizada parte de Arévalo (2004), que a discute como um conceito em transformação, passando de algo estático e que deve ser transmitido de forma inalterada a uma tradição que acolhe a mudança inerente à transmissão social que resulta na continuidade e permanência de aspectos passados no presente. Outro conceito essencial e bastante utilizado é o dom.<sup>6</sup> O dom sobre o qual os responsadores e a comunidade falam que se deve ter para responder se refere ao dom da fé, mais do que ao dom da visão. Isso porque nem todos os responsadores possuem a visão, mas nem por isso, deixam de ser responsadores, pois é a fé que os legitima como mestres do ofício de responder. A comunidade tem confiança nos responsadores por serem pessoas às quais se atribui uma grande fé, característica que os torna *capazes* de fazer o responso.

---

<sup>4</sup> Nilo é popularmente chamado de "tio" Nilo na região de Mostardas e assim irei me referir a ele durante o texto.

<sup>5</sup> Da mesma forma que Nilo, Irma é popularmente chamada de "tia" Irma na região de Mostardas e assim irei me referir a ela durante o texto.

<sup>6</sup> Entre as definições, as duas que mais se aplicam ao conceito de dom utilizado nessa pesquisa são: 4. (TEOL) Bem espiritual que se considera como oferecido por Deus; bênção, graça, mercê; e 5. Qualidade especial ou habilidade inata para fazer algo; aptidão, habilidade, talento. Disponível em: <https://michae-lis.uol.com.br/busca?id=vwVX>. Acesso em: ??????????????????????????????

Os conceitos de patrimônio cultural e imaterial são essenciais no desenvolvimento da pesquisa, pois busca-se desenvolver a compreensão do Responso como patrimônio cultural imaterial de Mostardas. Partimos da ideia de que patrimônio cultural é “entendido como todo aquello que socialmente se considera digno de conservación independientemente de sus interes utilitario” (PRATS, 2000, p. 115), ou seja, tudo a que é atribuído valor, tornando-se digno de preservação.

O conceito de patrimônio abrange os bens materiais e imateriais, sendo que patrimônio cultural imaterial ou intangível “designa as referências simbólicas dos processos e dinâmicas socioculturais de invenção, transmissão e prática contínua de tradições fundamentais para as identidades de grupos, segmentos sociais, comunidades, povos e nações” (VIANNA, 2016). No Brasil, é o artigo 216 da Constituição Federal de 1988<sup>7</sup> que constitui o marco legal para a política de patrimônio cultural imaterial, ampliando a noção de patrimônio cultural.

Falar de patrimônio, é falar de memória, de oralidade e narrativas. Bosi (1987, p. 18) diz que “o instrumento decisivamente socializador da memória é a linguagem”, assim, as recordações de cada indivíduo são externalizadas através das narrativas, que sob a forma de registros orais ou escritos são responsáveis pelo movimento de contar e de traduzir em palavras as reminiscências da memória e a consciência da memória no tempo (DELGADO, 2003).

A memória constitui a matéria da história oral e é através dela que os sujeitos têm consciência de si mesmos, da sua existência e da temporalidade. Assim, a narrativa compartilhada pelos indivíduos através da história oral faz parte de um exercício mnemônico importante na construção identitária. Essas narrativas memoriais transmitem experiências e vivências e a história oral, ao trabalhar com as subjetividades dos sujeitos às atribuindo legitimidade, permite que tornem-se fontes para a produção de conhecimento ao pensar o indivíduo como valor.<sup>8</sup>

## História Oral: a essencialidade das narrativas

Desenvolver a pesquisa e conhecer a prática do responso só é possível através da metodologia da História Oral, sendo as fontes orais utilizadas como eixo de um trabalho no qual estão ligadas questões de memória, narrativa, subjetividade e diálogo (PORTELLI, 2016). O responso ainda não foi devidamente

<sup>8</sup> Cf.:ALBERTI, 2004.

pesquisado, dessa forma, não tendo outras fontes diretas para recorrer, a oralidade é o único recurso que permite compreender o Responso, conhecer as singularidades do modo de fazer de cada respondadora e respondador e as histórias de quem já mandou responder objetos importantes, animais e até pessoas.

Alberti (2004, p. 22) fala sobre o fascínio do vivido, “quando bem aproveitada, a história oral tem, pois, um elevado potencial de ensinamento do passado, porque fascina com a experiência do outro”. No caso dessa pesquisa, não se trata de um ensinamento do passado e sim do presente, uma vez que buscamos conhecer e compreender uma prática cultural ativa no município, mas que também não deixa de buscar referências passadas. A autora menciona alguns campos de pesquisa em que a história oral pode ser útil, são eles: história do cotidiano; história política; padrões de socialização e de trajetórias; história de comunidades; história de instituições; biografias; história de experiências; registro de tradições culturais e história de memórias. As entrevistas realizadas e as entrevistas futuras para esta pesquisa se encaixam, principalmente, nas duas últimas categorias.

A definição de Delgado (2003, p. 23) de história oral como “uma metodologia primorosa voltada à produção de narrativas como fontes do conhecimento, mas principalmente do saber” se adequa à história oral empregada nesta pesquisa. As respondedoras e respondedores entrevistados são os guardiões desse saber, os únicos capazes de transmitir o que está por trás de suas práticas, é algo muito pessoal e cada um atribui um conjunto de sentidos ao modo de fazer e se relacionar com o Responso.

Portelli (2016) define história oral como “arte da escuta” e Alberti (2004) diz que na história oral é preciso, antes de tudo saber “ouvir contar”, de fato, o princípio da história oral é ouvir o que o outro tem a dizer, mesmo que nem sempre na entrevista nos seja dito o que queremos ouvir. No momento em que confiamos a alguém a missão de compartilhar suas memórias e vivências por meio da oralidade, temos o compromisso ético de ouvir com dedicação. Por vezes, através da demonstração de interesse podemos encorajar nosso narrador a falar mais, na mesma medida, a falta de interesse pode desencorajá-lo e fazer com que fale o mínimo. Mas a linha é tênue e, também como afirma Portelli, a história oral é um fazer que se aprende fazendo e cada entrevista permite muitos ensinamentos. A existência de uma relação com o entrevistado pode intervir na narrativa, bem como na sua análise.

O trabalho com a História Oral consiste na gravação de entrevistas e um dos seus principais alicerces é a narrativa, definida como a transmissão do que

foi vivido através da linguagem (ALBERTI, 2004). As narrativas são pautadas no trabalho da memória, que por sua vez possui caráter subjetivo e como dito por Alberti (2004, p. 09) “a história oral tem o grande mérito de permitir que os fenômenos subjetivos se tornem inteligíveis”.

Candau (2005, p.163) diz que “os testemunhos orais adquiriram um forte valor patrimonial para as coletividades territoriais que veem neles peças essenciais da cultura local: histórias da vida quotidiana, antigos ofícios, festas de aldeia, práticas religiosas [...]. Essa ideia vem ao encontro da pesquisa, visto que as narrativas dos responsadores adquirem valor patrimonial, pois são eles os detentores do saber referente à prática investigada. A seguir, falamos de cada uma das três entrevistas realizadas, trazendo parte das narrativas compartilhadas.

## **“Uma Revelação que Deus me Dá”: o responso do Tio Nilo**

A entrevista com Nilo Ferreira Chaves foi realizada dia 21 de junho de 2019; ele tem 73 anos e é um dos responsadores mais conhecidos e respeitados de Mostardas. Em seu caso, o Responso não é feito a partir da oração a Santo Antônio, ele inclusive reconhece que a prática dele, provavelmente, não se trata do Responso popularmente conhecido, embora chegue aos mesmos resultados que aqueles que fazem uso da oração:

[...] quando se fala em responso, que o Nilo responsa, o meu não é Responso, isso é uma revelação que Deus me dá. É diferente. O responso que o pessoal faz aí é com vela, com santo, comprehende... e eu não, eu é... o que tu pede eu me concentro, me ajoelho, eu oro, e Deus me mostra direitinho uma coisa tua, se roubaram, ou se perdeu, eu te digo onde é que tá [...] é dinheiro, é documento, é cavalo, é gado, o que vem aí sempre dá certo (CHAVES, 2019)

Seu Nilo ou “tio” Nilo, como é popularmente conhecido, começou a responder por volta dos 46 anos de idade, mas desde “guri” fazia benzeduras que aprendeu com os avós. Mais velho, ao tornar-se membro da Igreja Evangélica, seu dom foi inicialmente criticado,<sup>9</sup> mas optou por prosseguir com suas práticas

---

<sup>9</sup> Na entrevista, Nilo conta que assim que entrou para a Igreja Evangélica os pastores quiseram proibi-lo de responder, afirmando que “eles não fazem isso” por ser coisa de “batuqueiro” (referindo-se à seguidores de religiões afro-brasileiras e de matriz africana). Acredito que a associação se dá, principalmente, devido a questão da “visão”.

de benzedura e responso e diz que “no lugar de eu benzer como se dizia, eu faço oração, eu oro pelas pessoas, eu oro *pra* os bichos... quem quiser falar que fale, mas eu faço.” Dessa forma, a religião alterou o modo de se referir à prática, mas não o modo de fazer. Ele conta que muitas pessoas de Tavares, município vizinho, vêm até Mostardas à procura das suas orações de cura e Responso. É curiosa a forma como seu Nilo “descobriu” seu dom, ele relata que certa vez jogando pife<sup>10</sup> com um casal de amigos, conseguiu ver o que o amigo pensava, como se diz, “ler” o pensamento dele:

[...] o dom de ver as coisas faz vinte e cinco [anos] [...] um dia uma pessoa que trabalhava em batuque<sup>11</sup>, aí eu não era da igreja evangélica, né, nós *tava* jogando pife, eu, ele e a mulher dele, passamos a noite toda, quando foi chegando de manhã ele olhou pra mim firme e eu disse assim pra ele: “Eu sei o que tu tá pensando de mim”, diz ele: “Ah, duvido”, “Então tá, pega um papel, escreve o que tu pensou de mim e dá *pra* tua mulher e ela me dá um papel e uma caneta e eu vou escrever e tu vai ver se não é a mesma coisa”. Aí ele escreveu, e eu não sabia “que homem que tá bem feio” e eu escrevi “que homem que tá bem feio” aí ela leu [...] aí eu digo: “Ah, tá bom”; peguei a puxar, né, [...] “mas que homem que tá bem feio” ele pensou, e eu li o pensamento dele e escrevi a mesma coisa. Aí desse tempo em diante comecei a puxar e aí pronto, já tinha esse dom e não sabia. [...] e continuei e deu certo [...].(CHAVES, 2019)

Sobre o Responso, Tio Nilo sempre afirma a existência de um dom: “Deus me deu esse dom [...], e eu vou continuar enquanto eu existir” e acredita que dentre sua grande família, formada por oito filhos, dezessete netos e dois bisnetos, alguém irá “pegar esse ramo”, pois “Deus coloca um no lugar da gente [...]. No entanto, nenhum dos filhos ou netos apresenta, por enquanto, inclinação para o ofício do Responso ou de benzeduras.

Seu Nilo é bastante conversador e gosta de compartilhar suas histórias, contou muito sobre sua vida e andanças por diferentes lugares realizando variados serviços, falou com orgulho da paixão pelo Terno de Reis, tradição de canto e verso improvisado, que lhe rendeu algumas premiações e contou diversos casos em que foi solicitado para responder, orar e curar.

<sup>10</sup> Jogo de cartas de baralho que tem como objetivo combinar 3 jogos de 3 cartas.

<sup>11</sup> Forma genérica de se referir à religiões afro-brasileiras e de matriz africana.

## “Uma Oração de Fé Feita a Santo Antônio”: o responso da Dona Terezinha

A entrevista com Terezinha de Jesus Machado Araujo foi realizada dia 01.<sup>º</sup> de setembro de 2019. Ela tem 68 anos, é católica e define o responso como “uma oração de fé feita a Santo Antônio, pedindo pra ele mostrar às pessoas as coisas perdidas”. Sobre a forma de fazer ela diz que apenas reza: “Eu rezo. Assim ó, é o responsório ou responso de Santo Antônio, é uma oração só de pedido e a gente tem que ter fé..., só faço assim e peço aquilo que a pessoa perdeu”. Quando questionada sobre como começou a responder ela diz que foi pela fé: “Pela fé, eu fazia assim ó, eu tenho esse meu livro de orações, eu rezo pra Santa Rita, rezo pra Santo Antônio, eu rezo pros santos, gosto muito de santos, eu acredito em santos, e aí comecei a fazer essa oração de Santo Antônio” (ARAUJO, 2019).

Ela diz que a oração deve ser feita como qualquer outra, acreditando e pedindo que Santo Antônio devolva o que está perdido. Uma vela é acendida no momento da oração, como é habitual entre os católicos ao rezar. Dona Terezinha conta que começou a “responder” já mais velha, não faz tantos anos e fala que a avó paterna também respondava, mas que “isso não é coisa de dom de família”, é devido a sua fé em Deus e nos santos.

Para Terezinha a “visão” não é tão simples, e por vezes, não aparece. Ela diz que “às vezes se enxerga, nem sempre”, porque depende de como está se sentindo, tem épocas em que está bastante desanimada, pode-se dizer com a fé mais enfraquecida, e épocas em que está melhor para “responder e mostrar as coisas”. Assim, diferente de Tio Nilo, cuja “visão” é inerente à prática, Terezinha possui uma relação com essa questão que depende do seu bem-estar e da sua fé.

A entrevista com a dona Terezinha foi bastante mais sucinta, ela não abriu sua história de vida e limitou-se ao Responso, falando menos e ficando mais resguardada. Mas, Terezinha falou sobre respondedoras mais antigas, ela conheceu muitas senhoras já falecidas que faziam o Responso, e sobre a persistência da prática ao longo dos anos. Terezinha diz que “essa história de responder pra Santo Antônio aqui em Mostardas existe há muitos anos [...] aqui tem e sempre teve, isso aí eu posso te garantir”. Assim, interpreta-se que o Responso constitui uma prática tradicional no município, que resiste através das gerações.

## **“Um Dom que Vem de Berço”: o responso de Tia Irma e de Jurema**

A entrevista com “tia” Irma e Jurema foi a última a ser realizada, dia 21 de dezembro de 2021. Irma da Conceição Tavares tem 70 anos e Jurema Maria da Silva Lima, sua filha, tem 50 anos. Ambas são umbandistas e também fazem benzeduras e Responso. Irma estudou até a quinta série e trabalhou muitos anos no hospital municipal, Jurema tem o ensino médio completo, é funcionária da prefeitura municipal e faz faculdade de serviço social.

O Responso feito por elas é através de orações para Santo Antônio, São Longuinho e São Lázaro. Tia Irma conta que quando pedem para responder alguma coisa, ela vai até a frente do congá,<sup>12</sup> pega seu livrinho e faz as orações, a pessoa pode ficar ali junto com ela, em seguida das orações ela já consegue dizer se vai ser encontrado, onde deve procurar ou se foi roubado, ela diz que “os próprios orixás vêm em mim e me dão uma luz pra mim responder pra pessoa”.

Jurema fala que “na concentração a gente consegue enxergar mais ou menos, ter uma base, eles mostram pra gente se tá abafado, se tá caído, se foi pego” e afirma que, em caso de roubo, é fácil identificar pois se “vê que tem uma mão, então é fácil saber que alguém pegou, porque a gente enxerga a mão pegando”, mas que não é possível identificar a pessoa que roubou.

Irma menciona que além da visão, os orixás “sopram no ouvido”, dizendo se a pessoa vai encontrar o que está perdido e o lugar onde deve procurar: “A gente vê, mas parece que eles falam contigo, tu sente”. Se é um animal, dizem se está bem ou não ou se está preso, e sopram para tranquilizar a pessoa, por exemplo: “Não fica nervoso; ele tá bem cuidado”. Contam que quando estão concentradas vem a voz. Ainda se tratando de animais, elas relatam que conseguem ver se o bichinho está com vida ou não e se estão presos ou machucados, pedem clemência para os santos auxiliarem para que se soltem ou sejam encontrados. Ambas dizem que às vezes não se enxerga nada, como quando o animal já está sem vida e quando se trata de algo roubado que já foi passado adiante ou de algo que está numa localização “que não tem como achar”.

Quando questionada se o Responso se tratava de um dom ou algo que podia ser aprendido, “tia” Irma respondeu que “É um dom. Vem de família.

---

12 Palavra de origem africana utilizada na umbanda para denominar o altar onde ficam as imagens dos santos e outros elementos presentes nas crenças umbandistas. O congá é um espaço de respeito, oferenda e agradecimento. As imagens dos santos na umbanda são celebradas e são pontos de conexão com os orixás.

Vem de berço”, conta que a bisavó e a mãe eram parteiras e benzedeiras, então ela já veio “de dom de benzeduras e simpatias” e depois, “na umbanda, na religião, a gente sempre evolui mais, aí vem vindo as coisas”. Jurema acredita que as pessoas podem aprender as rezas e que já ouviu falar de pessoas que mesmo não sendo da umbanda fazem benzeduras, mas “tia” Irma salienta que “o africano, benzedor mesmo, vem de berço” e que Jurema já nasceu “na lei dos africanos de berço”. Comentou ainda que uma das netas já apresenta ter o dom também, assim, pode-se dizer que elas estão inseridas em uma rede de compartilhamento de conhecimentos tradicionais através das gerações.

Irma conta que começou a responder com vinte e poucos anos, já era casada e Jurema já era nascida. Jurema começou a responder por volta dos doze anos, ela relatou que não gostava e contou como foi a primeira experiência com o Responso:

[...] a mãe já respondava, minha mãe já benzia, e teve uma vez que teve uma senhora... eu era pequena, [...] e a mãe não tava, né, uma senhora desesperada, “mas quem sabe tu vai ali” a mãe tinha os santinhos dela assim num corredorzinho... “ai será que vou conseguir?” “quem sabe se tu te concentrar, porque isso aí deve vir de berço” a senhora falou isso pra mim, e foi minha primeira experiência, eu me concentrei, fechei os olhos e rezei, naquela época eu não sabia nem fazer uma reza, eu só me concentrei e me lembrei que a mãe fazia e muitas vezes eu ficava escutando a mãe e a mãe fazia pra Santo Antônio, naquela época eu não pedi nem pra São Longuinho, pedi pra Santo Antônio, né, que me mostrasse, que me dissesse se tinha sido roubado, se tinha sido perdido, e que ele fizesse aparecer se tivesse perdido. E assim comecei. E aí dali... daqui a pouco a senhora [...] bateu lá pra avisar [que tinha dado certo] com um pacote de vela, que a gente não cobra responso, né, nem responso nem benzedura a gente não cobra, a pessoa dá o que quer [...].

Após relatar sua primeira experiência com o Responso, Jurema disse que até hoje prefere encaminhar os pedidos de Responso e benzedura para a mãe. Elas contam que bastante gente as procuram e ambas se sentem bem em fazer o Responso e benzeduras e que é muito gratificante quando recebem o retorno de que os resultados foram positivos.

Um último ponto importante a ser destacado nessa entrevista é a questão do Responso de pessoas, que nenhum dos outros dois responsadores

mencionou. Irma fala que não gosta, porque é muito pesado e dói muito ver e ter que dizer pra pessoa que está ali, que a que está desaparecida “não existe mais”, mas faz.

Na entrevista com Irma e Jurema foram discutidas diversas questões, como o preconceito existente em Mostardas com as religiões de matriz africana e suas metas futuras de alterar esse cenário. Elas sentem que a procura pelo Responso tem aumentado e que seu “público” é bastante variado, tendo muita procura de jovens. Com o contexto da pandemia de covid-19, elas suspenderam os atendimentos por um tempo, e depois passaram a pedir que as pessoas entrassem de máscara, e poucas de cada vez, para evitar aglomeração.

## Considerações Finais

Nas entrevistas aqui expostas é possível perceber, através das narrativas dos responsadores, os universos de significados que envolvem as práticas de cada um, compostos por suas crenças, religiosidades e subjetividades culturais, que fazem com que a prática seja heterogênea.

Existem muitos pontos em comum, ambos os responsadores entrevistados disseram se sentir bem em fazer o Responso, pois estão ajudando as pessoas e ficam muito felizes quando têm o retorno de quem os procurou para informar que o que procuravam foi encontrado. Todos também fazem o Responso através de ligação, assim, basta ligar para um responsável e o procedimento e resultados serão os mesmos. Outro aspecto importante comum é o fato de não cobrarem nenhum valor pelo Responso, dizem que não se deve cobrar por exercer um dom, mas aceitam de bom grado “presentes” como agradecimento.

Mas, diversas questões divergem. Para Tio Nilo, o Responso é um dom; a conexão é direta com Deus, não havendo a presença de santos e ele tem visões que mostram onde está ou o que aconteceu com o objeto ou animal. Terezinha diz não se tratar de um dom e sim de fé. Ela nega o dom de família, mesmo tendo uma avó que respondava. Ela usa um livro de orações; é católica e nem sempre tem visões. Irma e Jurema são umbandistas e afirmam ter um dom que vem de família, recorrem aos santos e orixás, que sopram no ouvido delas aquilo que deve ser dito a quem as procurou, além de terem, também, visões. Outro ponto comum é que em três dos quatro entrevistados, a prática ou o dom foi manifestado na idade adulta.

A questão da fé é o ponto mais intangível que envolve o Responso e é o amálgama da prática, sendo o agente essencial para a realização e sucesso

do Responso. A fé é necessária tanto da parte do responsador, que através dela faz o intermédio entre a pessoa que perdeu algo e o divino, que ajudará a encontrar o que está perdido, quanto da parte de quem busca o Responso. A fé e a confiança no Responso como meio de encontrar coisas perdidas é a grande herança cultural, transmitida através das gerações pelos mostardenses.

Essas, são algumas questões identificadas até o momento da pesquisa como fundamentais para se entender o Responso e diversidade dentro da própria prática. Os tópicos aqui discutidos e as narrativas expostas ilustram a importância e caráter tradicional do responso, bem como a existência de heterogeneidade no Responso em Mostardas.

## Referências

- ALBERTI, Verena. *Ouvir contar: textos em história oral*. S.l.: FGV, 2004.
- ARAUJO, Terezinha de Jesus Machado. [Depoimento]. Entrevistadora: Sabrina Machado Araujo. Mostardas (RS), 01. set. 2019. 1 arquivo MP3 (13 min 34 seg).
- ARÉVALO, Javier Marcos. La tradición, el patrimonio y la identidad. *Revista de estudios extremeños*, v. 60, n. 3, p. 925-956, 2004.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo (2010)*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/mostardas/panorama>.
- BOSI, Ecléa. *Memória e Sociedade: Lembranças de velhos*. São Paulo: s.n., 1987.
- CANDAU, Joël. *Antropologia da memória*. Tradução: Miriam Lopes. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.
- CHAVES, Nilo Ferreira. [Depoimento]. Entrevistadora: Sabrina Machado Araujo. Mostardas (RS), 21 jun. 2019. 1 arquivo MP3 (33 min. 25 seg.).
- DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. História oral e narrativa: tempo, memória, identidades. *História Oral*, n. 6, p. 9-25, 2003.
- FERREIRA, Jerusa Pires. Os ofícios tradicionais - cultura é memória. *Revista USP*, n. 29, p. 102-106, 1996.
- LIMA, Jurema Maria da Silva; TAVARES, Irma da Conceição. [Depoimento]. Entrevistadora: Sabrina Machado Araujo. Mostardas (RS), 21 dez. 2021. 1 arquivo MP3 (30 min 28 seg)

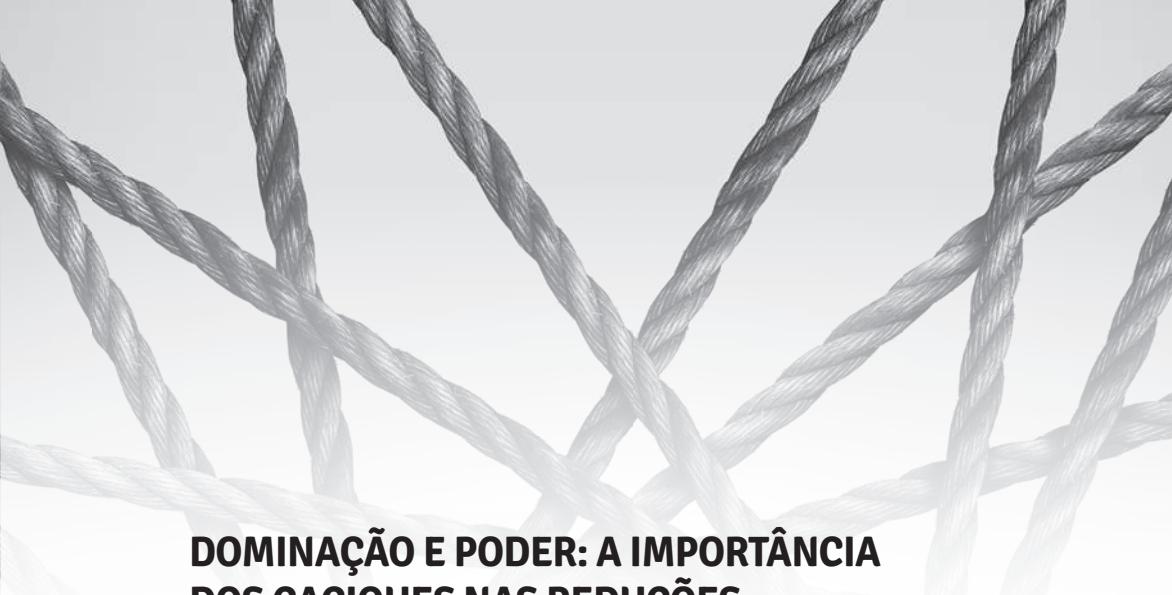
MICHAELIS - Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Dom. 2022. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?id=vwVX>. Acesso em: ?????

PORTELLI, Alessandro. História oral como arte da escuta. São Paulo: Letra e Voz, 2016. p. 24.

PRATS, Llorenç. El concepto de patrimonio cultural. *Cuadernos de antropología social*, n. 11, p. 115-136, 2000.

VIANNA, Letícia C. R. Patrimônio Imaterial. In: GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (orgs.). *Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural*. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copdoc, 2016. (verbete).





# **DOMINAÇÃO E PODER: A IMPORTÂNCIA DOS CACIQUES NAS REDUÇÕES**

Tiara Cristiana Pimentel dos Santos<sup>1</sup>

**Resumo:** O território das missões jesuíticas da banda oriental do Rio Uruguai foi desenvolvido em cima de um espaço habitado por diversos povos indígenas, além dos minuanos-guenoas e os guaranis, que serão abordados neste artigo. Essas sociedades indígenas já eram predeterminadas, com formas próprias de governo e baseadas em núcleos familiares que seguiam o cacique como representante desse poder. Após a conquista reducional desses povos, os caciques passaram a liderar dentro das reduções, como membros cabildos, tendo para isso trocado apenas a nomenclatura, mas exercendo o mesmo poder local.

**Palavras-chave:** Poder local; caciques; reduções jesuíticas

## **Introdução**

No território compreendido, com a extensão longitudinal do Rio Uruguai até o recôncavo do Rio da Prata, desde os tempos definidos como pré-colombianos, já ocorriam disputas, tanto por áreas que eram delimitadas geograficamente, através de rios e montanhas, entre outras formas de relevo,

---

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de pós-graduação em História da UPF/Bolsista FUPF.

quanto nos espaços decididos simbolicamente pelos povos originários que ali habitavam. Em suma, configurava-se em um local de constantes disputas de poder, ou seja, por posse de terras.

Assim, entendemos que a banda oriental do Rio Uruguai no território jesuítico missionário formou-se da mesma maneira, devido a constantes disputas ao longo dos anos, tanto entre as coroas ibéricas que estavam colonizando esses espaços quanto por povos que já habitavam a região:

A região e as suas fronteiras (*finis*) não passam do vestígio apagado do acto de autoridade que consiste em circunscrever a região, o território (que também se diz *finis*), em impor a definição (outro sentido de *finis*), legítima, conhecida e reconhecida, das fronteiras e do território, em suma, o princípio de divisão legítima do mundo social (BOURDIEU, 1989, p. 114).

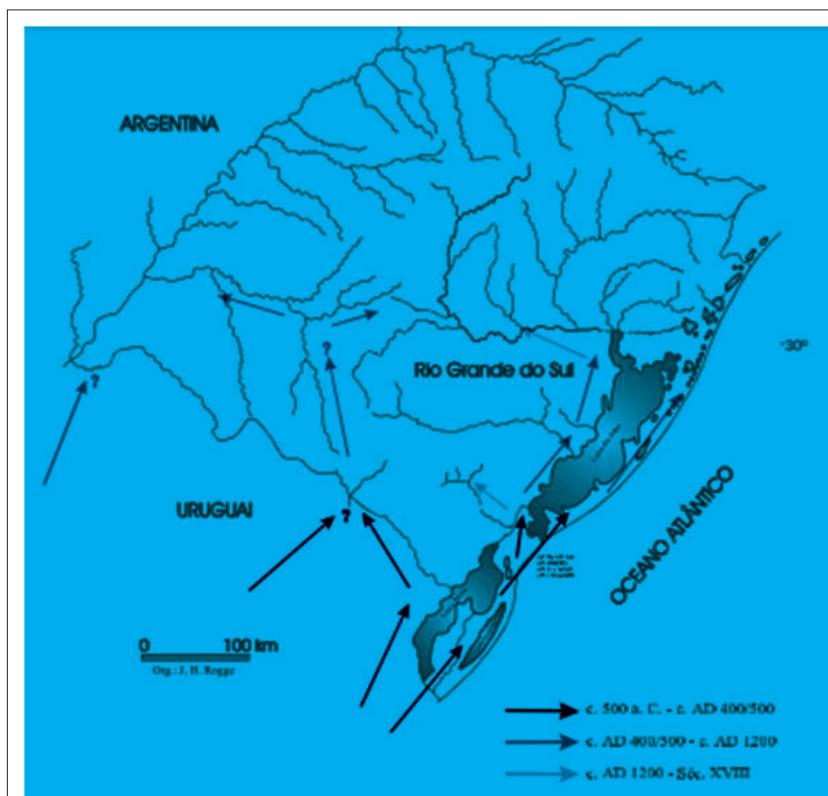
Os europeus, além de estarem em disputa pela América, com a colonização e a intrusão no espaço indígena, a partir do século XVII passaram a ter contato com esses grupos originários, e assim novas disputas passam a ocorrer, principalmente entre os colonos europeus e os povos originários que habitavam a banda oriental do Rio Uruguai.

Tendo isso em vista, vale ressaltar que o espaço em questão era habitado por diversos grupos, indígenas originários, que ao longo dos anos travaram lutas para decidir questões territoriais, que aqui podemos denominar como lutas por poder local.

## Poder Local: os cacicados

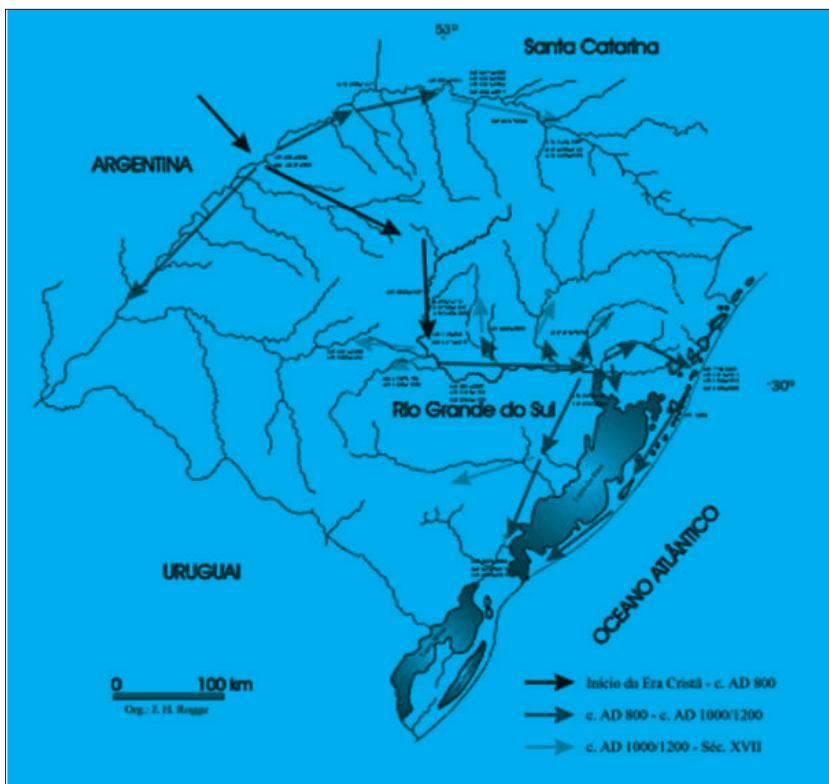
Anterior ao período colonial, as banda oriental e ocidental do Rio Uruguai já eram habitadas por povos originários, que, conforme suas migrações, foram ocupando diversas áreas ao longo do território hoje compreendido como Rio Grande do Sul. Podemos observar essa distribuição com os mapas arqueológicos referentes à difusão das tradições Vieira, com os minuanos-guenoas e charruas, e a tradição tupi-guarani, que como o nome já revela, refere-se aos povos guaranis. Nos mapas das figuras 1 e 2, do arqueólogo e historiador Jairo Rogge (2004), é possível observar em detalhes essas distribuições.

**Figura 1:** Direções hipotéticas da expansão da tradição  
Vieira entre o início da Era Cristã e o séc. XVII



Fonte: ROGGE, 2004, p. 100.

**Figura 2:** Direções hipotéticas da colonização das áreas de mata subtropical e do litoral pela tradição Tupi-Guarani



Fonte: ROGGE, 2004, p. 72.

Por meio dos mapas, podemos concluir que os guaranis estavam distribuídos de forma uniforme pelo território, diferentemente dos povos *kaingang*, que se situavam nas cabeceiras do Rio Uruguai nas proximidades de Santa Catarina, e dos charruas e minuanos-guenoas, que viviam próximo ao recôncavo do Rio da Prata. Com essas averiguações, é possível afirmar que nesse espaço havia um território preestabelecido, de forma simbólica e cultural, com uma ampla diversidade de povos que edificaram suas sociedades e seus modos de vida:

Em inícios do século XVI, a região compreendida entre a margem esquerda do Rio de la Plata e o divisor de águas com o Amazonas, a costa Atlântica e o Rio Paraná, em toda a sua extensão de 4000 quilômetros, constituem sua pátria, cobrindo 20 graus de latitude e 15 de longitude.

Compartilhavam parte desse território com outras etnias, como os Charrua e Minuano, que se estendiam ao Sul dos 28° e os Guaianá, que ocupavam o Planalto do Sul do Brasil. Preservam os territórios interligados com os de outras etnias, sem dominar ou absorver. (BECKER, 1992, p. 28)

Os povos indígenas habitantes desses espaços tinham uma forma própria de governo, e por mais simples que fosse a organização social, sempre existiam lideranças entre as famílias extensas de índios. Podemos citar o cacique e o pajé como as duas figuras que permaneceram paralelamente à colonização e se transformaram de forma híbrida dentro dos novos moldes trazidos pela população europeia e com a Companhia de Jesus (IHS), como relata Tau Colin, em entrevista a Patricia Fachin:

Todavia, no cotidiano da redução, inserida na territorialidade vivida do indígena, povos tradicionais anímicos, a religiosidade atingiu um hibridismo típico de uma expressão de fronteira involucrada, com diversos fenômenos nos mais distintos recintos — na liturgia oficial da igreja; nas capelas das famílias extensas; nas irmandades; nos postos das estâncias, ervais e lavouras, onde, no geral, os próprios índios se encarregavam do culto, misturando-o com práticas ancestrais, elaborando um catolicismo indígena, americano (e depois, caboclo), muitas vezes prosseguindo com celebrações xamanistas com os pajés das aldeias tradicionais, que permaneceram existindo paralelamente ao projeto jesuítico-indígena (FACHIN, 2010).

Conforme as reduções foram sendo criadas, o conhecimento das culturas locais ia se entrelaçando com os ensinamentos dos padres jesuítas, criando nas missões uma cultura híbrida local, que atingia a política, a religião e os costumes dos povos jesuíticos.

A igreja católica, com os jesuítas, foi pioneira nesse meio da transculturação<sup>2</sup> e do hibridismo junto aos novos povos das reduções. Segundo Tau Colin:

Na documentação jesuítica, a exemplo da de Nobrega, o pajé é denominado “feiticeiro”, pejorativamente e malignamente, como a figura que produz o mal. Em todas as frentes de catequese, os pajés

---

<sup>2</sup> “A transculturação está certamente associada à mistura, mas é principalmente uma dinâmica comunicativa que ajuda a ir além da oposição polarizada entre a cultura dominante e a cultura dominada, a global e a local, agindo como uma ponte entre elas. [...]”. (MARÇAL; VIEIRA, 2019, p. 484)

foram porta-vozes da resistência. Historicamente, na maior obra jesuítica — as missões —, o padre procedeu uma substituição do pajé. Concomitantemente às transformações materiais e culturais foi absolutamente necessário que o jesuíta assumisse a função de “médico-feiticeiro” do pajé. Além de organizador, o missionário elevou-se à figura de uma síntese poderosa do pajé e do morubixaba (o cacique), eliminando o primeiro e remodelando a relação com o segundo, como mediador entre a igreja e a família extensa. De certa forma a aliança entre o jesuíta e o morubixaba foi fundida no sacrifício do pajé. (GOLIN, 2002, p. 42)

As reduções, assim como todas as interferências no meio cultural dos povos tradicionais, sucumbiram à principal forma de poder dentro do sistema familiar indígena, que era a figura do pajé, sendo esta substituída, bem como as crenças depositadas nesse indivíduo mítico, pelo padre jesuíta e a fé cristã, ou seja, a partir das reduções o padre substituiu a função cósmica e religiosa antes ocupada pelo pajé:

A ação evangelizadora trazia, assim, uma perspectiva teórica que dava sustento a uma ação política a partir de um Modelo de Educação Bilíngue de transição. O que na prática significava que os povos indígenas eram estimulados a deixar de ser o que eram, para se adequar ao modelo unitário e excludente do Estado Nacional Moderno, cuja ideologia prega que a um Estado corresponde: uma nação, uma lei, uma língua, um território. Esta visão monolítica encobre uma diversidade pré-existente e que continua nos dias atuais, sobre a qual há um conflito político histórico que perturba a consciência da dominação colonial perpetuada pelos Estados Nacionais pós independência. Utilizava-se de conceitos como: bilinguismo subtrativo, homogeneização linguística e cultural, onde a educação bilíngue era para indígenas (REPETTO, 2019, p. 73).

Esse processo de desmitificação, ou enfraquecimento do poder, não ocorreu com o cacique do mesmo modo que com o pajé. O cacique representava um poder simbólico de chefe de Estado, já com a sua comunidade formada. Assim, os jesuítas apenas adaptaram o seu poder ao sistema espanhol, com base na concepção de Estado, que era presente nas reduções.

Dentro desse sistema jesuítico, o cacique sempre foi uma representação importante, tanto antes da formação das ditas reduções quanto em seu

desenvolvimento como povoado. O cacique representava a figura de chefe de família extensa para os índios, sendo este uma figura política, com total poder perante a população de índios que estava sob seu comando.

Para a Companhia de Jesus, o cacique se manifestava como uma das peças principais para o êxito das reduções, pois, ao conquistá-lo, conquistava-se o restante da população.

## O Poder dos Caciques

Os caciques, independentemente dos povos de origem, exerciam o papel de líder, e cada grupo escolhia o seu de uma maneira, sendo pelo mais forte ou por suas habilidades de comunicação. Dessa maneira, eles desenvolviam papéis fundamentais em seu grupo, como liderança durante conflitos e nos acordos de paz, na preservação da pacificação interna do próprio povo e também nas relações com outros povos. Havia casos em que os caciques “Lideravam o grupo somente em tempos de guerra e durante expedições de caça e coleta. Apesar de terem alguns privilégios frente aos demais, não tinham o poder de decisão exclusivo, dividindo com a assembleia de guerreiros e com os pajés a orientação do grupo” (DEMORI, 2005, p. 22). Assim, era visível uma comunidade, em que todos decidiam os rumos que a família poderia tomar.

Dois fatores eram indispensáveis a respeito de ser cacique: uma é a impecável oratória; já o segundo fator era a poligamia, permitindo que esses líderes possuíssem várias esposas:

A impressão que fica é que alguns chefes, em função de suas habilidades guerreiras e oratórias, conseguiram conquistar a admiração e a obediência de outros povos e impor sua autoridade sobre extensos domínios. Mas nada sugere que os povos, ou os caciques menos importantes, dessessem pagar tributos, ou que os caciques mais poderosos agissem como monarcas absolutos. (OLIVEIRA, 2010, p. 249)

Havia vários caciques em um mesmo povo, e esses homens eram responsáveis por determinada parcela de famílias extensas que estavam sob sua liderança. Os padres das reduções, então, se aproveitavam desse ato, aproximando-se e ganhando a confiança dos caciques, assim reduzindo uma parcela maior de indígenas:

A partir do que foi exposto, pode-se afirmar que existem duas formas de se interpretar o cacicado: a liderança indígena de nível familiar

ou suprafamiliar, fundamentada na sociabilidade e na convivência doméstica responsável pela gestão da reciprocidade praticada pelos índios; e a representação que os espanhóis criaram, baseada em uma relação hierárquica político-diplomática aos moldes do poder vitalício e hereditário moderno. O que ocorreu no contexto do contato, desde o século XVI, estendendo-se pelo XVIII, foi a tentativa dos agentes coloniais de, aproveitando-se da organização social indígena, impor a forma de governo político-estamental europeia para, por meio de suas lideranças parentais, integrar os índios no modelo administrativo colonial. (FELIPPE, 2017, p. 30)

Essas duas formas de lideranças cacicadas podem ser percebidas tanto na convivência dos núcleos familiares quanto nas famílias extensas, sendo este o poder local e originário de determinado povo. Além desses poderes, temos a liderança ou o cacique principal criado socialmente, quando há mais grupos, sendo um cacique superior aos demais.

O líder guarani tinha mais deveres que supostamente prestígio dentro da comunidade, mas em compensação este era altamente venerado e prestigiado por todos do grupo, e essa relação de poderio está inteiramente ligada com todos os fatores sociais nas comunidades guaranis. A autora Thais Luzia Colaço (1998) faz a seguinte afirmação sobre o prestígio dos caciques:

A partir do momento em que o líder transformar o seu poder de persuasão em poder de coerção, perderá todo seu prestígio perante a comunidade, podendo ser destituído, abandonado ou até mesmo morto, pois o “poder do chefe depende unicamente do muito bem querer do grupo”. (COLAÇO, 1998, p. 32)

Percebe-se, assim, que o poder exercido por um chefe indígena, bem como os atributos de oratória, coragem, habilidades na guerra, caça e agricultura, não dependia apenas de seu desempenho como tal, mas sim de como este iria tratar aqueles que o escolheram para esse cargo. O ato envolvia diversas atitudes do chefe para com o restante do grupo, e uma delas estava relacionada com a generosidade do cacique, inclusive dando a seu povo festejos e presentes, isso ao longo de sua vida como líder:

Para que os caciques Guarani pudesse ser generosos na prestação de serviços, promoções de festas e distribuição de bens, era necessário que usufruíssem de alguns privilégios capazes de lhes conferir o

prestígio econômico para manutenção de todas essas atividades.  
(COLAÇO, 1998, p. 33)

Dessa maneira, podemos entender que, para que os europeus pudessem se relacionar com os grupos indígenas, eles também deveriam se mostrar verdadeiros líderes e generosos. Essa suposta generosidade, carregada de segundas intenções, pode ser observada em diversos momentos, relatados nas cartas *annuas*, dos padres da Companhia de Jesus.

Podemos ver a liderança dos caciques quando os padres da Companhia se dirigiam diretamente a eles como porta principal de entrada em seus povos, tendo que haver anos de conquistas para conseguir a confiança desses chefes e assim atraí-los para as reduções.

Observamos a carta do início do século XVII do padre Francisco Dias Tano, referente às doutrinas do Paraná, Uruguai e Itapuá, em um trecho do escrito encontrado na coleção de Pedro d'Angelis, que alega o seguinte:

En este tiempo los religiosos de la compania q. estavan en la Reducion de S. Ignacio procuravan por medio de otros indios parientes de los dei dho rio Parana a traerlos con dadivas y resgastes como lo hiço con lo qual se reduxeron algunos, y los testigos de la parte contraria lo confiesan. con esto comenzaron los dhos religiosos a tener mas comunicacion con los indios des dho rio Parana embiandoles algunos resgastes y regalos a los caíques e yndios principales y a tratar con ellos por medio de los otros de su conversion y Reducion.  
(D'ANGELIS, 1970, p. 463)

Nota-se a liderança dos caciques devido à forma como estes eram abordados por parte dos padres, distinta dos demais índios. Para haver essa troca de informação e mais proximidade entre os padres da Companhia de Jesus e os líderes, era preciso, ainda, dar diversos presentes que fossem de agrado desses indígenas.

Os presentes eram variados e de estimados valores: poderiam ser facas, anzóis, espelhos, fumo de corda, aguardente e também a erva-mate, que era muito apreciada pelos índios. Esta última era muitas vezes ofertada de forma abundante, visando à conquista reducional desses grupos.

Fica notável, assim, a distinção dos caciques. Mencionando o povo minuan-guenoa, segundo estudos apontados por Diego Bracco e José María Lopez Mazz, esse povo possuía uma hierarquia de caciques junto aos seus povoados, que viviam dispersos pelo território ocupado, na grande área abaixo do Rio Ibicuí:

Pareciera entonces que existían hasta cuatro niveles en la organización jerárquica de los caciques. En el lugar principal estaría uno, que no se nombra, que tendría el rol que en 1730 desempeñaba el Queyrembá Yapleman, con ascendencia sobre toda la nación. En el segundo lugar estaría el “cacique principal de los indios que estaban en estas inmediaciones [...] Cumandat”. En tercer sitio estaría Comiray, a quién obedecían los cuatro que habían ido a Montevideo. Y, en cuarto lugar jerárquico los que habían ido a Montevideo, don Christobal un número no susceptible de ser cuantificado.(BRACCO; MAZZ, 2019, p. 747)

A hierarquia sempre esteve presente na sociedade indígena, independentemente da etnia. Sempre havia líderes com poder perante suas extensas famílias. Segundo a citação, podemos afirmar que esse poder estaria dividido em quatro níveis: no primeiro, temos o cacique *Queyrembá*, que estava no controle de toda a nação de minuanos-guenoas, podendo ser considerado um rei ou o chefe; abaixo deste estava o cacique principal, que chefiava os que estavam sob suas imediações, ou seja, era uma espécie de comandante desses índios; em terceiro lugar estava o cacique subordinado aos outros dois; já na quarta escala dessa hierarquia, havia os demais caciques que, segundo a citação, estariam em um número incontável, ou seja, provavelmente eram os chefes das famílias extensas:

Los diferentes cacicazgos o parcialidades habitaban en sus respectivos territorios. Como ya se ha visto la nación tenía un cacique principal y otros subordinados, probablemente jefes de familias extensas, padres y tíos de cazadores y eventualmente de guerreros. Los paisajes funerarios de ese espacio (con miles de años de continuidad) sugieren que los caciques habitaban lugares al que estaban vinculados históricamente por su genealogía de carácter patrilineal. La actividad ganadera rápidamente asumida hizo que cuando eran convocados varios caciques (transformados ya en pastores) acamparan a una distancia suficiente unos de otros, como para que no se les mezclara el ganado.(BRACCO; MAZZ, 2019, p. 760)

Com isso, podemos afirmar que cada cacicado habitava um espaço próprio, mas a população respeitava um cacique principal, e este tinha seus subordinados, que supostamente auxiliavam na administração das famílias extensas.

## Os Caciques e o Poder Híbrido nas Reduções

Os caciques, ao longo da história das missões jesuíticas, sempre tiveram seu espaço de poder, e a interculturalidade dos povos com a chegada do europeu não tirou a liderança cacicada, mas sim a adaptou dentro das percepções políticas europeias, trazidas para o meio social indígena com o processo reducional:

Ocorreram igualmente transformações socioculturais importantes, tais como a influência cultural mútua, as aculturações forçadas e espontâneas, bem como as intensas alterações dos costumes tradicionais das diversas comunidades indígenas locais, num processo gradual de europeização. Os contatos estabelecidos deram origem também a uma série de influências das culturas indígenas sobre as novas sociedades emergentes que aqui se organizaram no período colonial. Uma significativa herança cultural e social aborígene tornou este novo mundo ibero-indígena distinto das metrópoles ibéricas. (KERN, 1998, p. 18)

Esse processo intercultural dos indígenas ocorreu gradativamente na América, não sendo diferente no território compreendido, em meados do século XVII, como província do Rio Uruguai. Nesse processo, há os relatos do padre jesuíta Nicolas del Techo, que escreve sobre Roque Gonzales, que fundou a primeira redução, chamada de Concepción, na banda ocidental do Rio Uruguai. Essa fundação levou anos para ocorrer, pois o processo reducional corporificava-se gradativamente, em um progresso lento, para que os jesuítas conquistassem a confiança dos primeiros caciques. Vejamos um trecho em que consta a visível discordância do cacique, de nome Nieza, que se opunha aos atos dos padres da Companhia de Jesus e às fundações das reduções:

Tomada posesión de país tan extenso en nombre de Cristo y del rey Católico, el Padre González determinó en seguida echar los cimientos de una población. Hay cierto paraje denominado Ibitiracua, distante una legua del río; allí concurrieron muchos caciques; el Padre González celebró Misa en una iglesia provisional y acordó llamar al nuevo pueblo La Concepción por ser esta fiesta aquel día, como al primero del Paraná le llamara La Anunciación, pues él estaba convencido de que la Virgen era la que conseguía tantas victorias. Con el favor celestial y la industria del P. González empezaron á concurrir indios de todas partes para fijar su residencia en La Concepción. En esto anunciaron

al P. González, quien se hallaba recorriendo las aldeas indias, que los bárbaros de la otra ribera habían quemado la cruz que erigiera en Ibitiracua y se preparaban al asalto del pueblo, pues estaban enojados con el cacique Nieza por la buena acogida que le dispensó; también, que los habitantes de la parte superior del Uruguay pensaban hacer la guerra por igual motivo. Nieza había puesto sobre las armas sus amigos y vasallos en defensa propia y del P. González. Éste conocía bien cuán inferiores eran las fuerzas de Nieza comparadas con las de sus enemigos, por lo cual se decidió á exponer su vida antes que poner en peligro la de sus defensores; pasó el Uruguay y se presentó en la aldea donde moraba el caudillo de los incendiarios y principal instigador del tumulto, cuyo ánimo aplacó haciéndole varios regalos y hablándole con elocuencia; obtuvo promesa de que no se rebelaría (DEL TECHO,1897, p. 60-61).

Nesse trecho, notam-se os diversos caciques existentes em uma família, e conquistar esses líderes era algo que tinha de ser feito aos poucos, ocorrendo da seguinte maneira: se um cacique da mesma família se convencia de aderir à fé católica, teria uma grande possibilidade dos demais caciques se converterem. Isso porque havia as hierarquias dentro das famílias extensas, o que promovia uma reação em cadeia.

Dessa maneira, durante a celebração da primeira missa festiva de Concepción, muitos caciques se converteram, tendo sucesso em seus trabalhos o padre jesuíta. Mas isso só aconteceu devido à conquista moral para com os caciques, convencendo-os e tendo deles sua confiança, além de muitos presentes, que na simbologia dos cacicados era sinal de que a pessoa seria um generoso líder e, consequentemente, um honroso chefe, digno de estar à frente de um povo. Com isso, o cacique Nieza prometeu fidelidade ao novo sistema, que estava surgindo na sociedade indígena nas proximidades do Rio Uruguai.

A fundação de Concepción ocorreu com êxito, mas pode-se notar que as constantes desconfianças por parte dos caciques e dos demais indígenas continuavam, ao contrário do que é relatado pelos padres da Companhia, que esses indivíduos eram de fácil convencimento e ludibriados com os mais diversos presentes. Vejamos a carta em suas últimas partes do relato do padre:

Por espacio de siete años hubo que trabajar bastante en el Uruguay, á causa de los rumores insidiosos que espacián los indios idólatras, afirmando que el P. Roque González era solamente emisario de los españoles, y que disfrazaba su cometido con el pretexto de la religión

cristiana, cuando en realidad nada más procuraba que reducir los uruguayos á servidumbre.(DEL TECHO,1897, p. 61)

Podemos notar, com isso, que os povos tinham o conhecimento de que as reduções serviam para que os espaços que vinham sendo ocupados, principalmente pelas coroas ibéricas, se expandissem, com isso sucumbindo os territórios nativos desses povos. Contudo, fatores como a proteção contra os bandeirantes e os encomendeiros espanhóis fizeram com que as reduções fossem também um lugar de proteção para esses povos.

Conforme as reduções se desenvolviam, o modo de administração também se modificava, e cada vez mais os jesuítas desempenhavam um papel expansionista, realocando os povos em reduções, permitindo que as coroas ibéricas invadissem os espaços:

A intrusão dos contingentes humanos vinculados aos Estados coloniais e nacionais nas áreas indígenas- além da catequese pioneira dos séculos XVI e XVII e do bandeirismo — inscreveu-se no território americano nos modelos de frentes demográfica, de expansão e pioneira. Na campanha sulina rio-grandense, ocorreram as duas primeiras formas na penetração e na ocupação consagrada na estância.(GOLIN, 2002, p. 45)

Esses Estados nacionais, dentro do sistema colonial, em área dos povos tradicionais presentes no território jesuítico missionário, deram respaldo para a organização e a implementação do *cabildo*. Este, nas determinações das coroas ibéricas, tinha por finalidade o controle municipal e a representação do rei dentro de determinado espaço:

Esses estavam presentes em todos os níveis administrativos e representavam os interesses reais, como o Consejo de Indias, ou os interesses locais, como as Cortes, órgão consultivo, reunindo a nata da aristocracia, alto clero e burguesia de Castela (Aragão possuía sua própria Corte), ou os cabildos, a nível [sic] municipal. Os conselhos locais formavam as instâncias imediatas de poder no cotidiano. Formados quase sempre pelos fidalgos e, dependendo da região, médios e grandes proprietários locais, eram importantes instituições que constantemente contrabalanceavam o poder real em suas reivindicações e atividades. Eram sobretudo característicos do meio urbano, visto ser a cidade uma importante base do poder

real, mas ao mesmo tempo, uma comunidade política específica composta por uma população que desenvolvia laços e tradições e, por isso, que reivindicava para si o direito de ser detentora de uma característica autonomia administrativa. (RODRIGUES, 2019, p. 69)

Na América, principalmente nas reduções jesuíticas de posse da Coroa espanhola, esse poderio não foi diferente. O *cabildo* instaurado dentro de cada povo formou-se nos moldes da Coroa, mas por meio da sobreposição cultural, com características próprias dentro dos núcleos urbanos: “Mais do que um simples núcleo urbano, as cidades eram envolvidas por uma zona rural, o que lhes conferia esta característica de municipalidades, como se fossem as unidades políticas básicas sob as quais se estruturava o Império” (KERN, 1982, p. 211). As estruturas implementadas vão além de um órgão governamental, elas ultrapassam os limites transfronteiriços impostos na época pelas Coroas, estruturando nas recém-nascidas reduções um modelo de cidade, firmada nos moldes renascentistas espanhóis.

Ainda segundo Kern, existia um modelo pré-projetado para a construção dos núcleos missionários, todos planejados em um padrão, mas podendo haver modificações conforme as necessidades do povo:

- a) um traçado das ruas em forma de tabuleiro, com quadras de forma quadrada ou retangular; b) a praça principal ou *plaza* maior, formada por uma destas quadras sem construir; c) na *plaza mayor*: a igreja, o *ayuntamiento* (ou *Cabildo*) e a *gobernacion* ou seu equivalente; d) os lados da praça central possuíam arcadas e mesmo as ruas que dela saíam; e) se houvesse outras fachadas principais ou igrejas, deixava-se frente a estas uma pequena praça ou *plazoleta*. (KERN, 1982, p. 211)

Cabe esse entendimento de cidade para compreendermos a função do *cabildo* nas reduções e como se incorporou o nativo nesse sistema, para que tal estrutura social tivesse êxito quanto a suas funções administrativas.

Ao analisar a estrutura, percebe-se que o cacique tomou lugar nesse modo de cidade e de governo, integrando-se ao *cabildo* espanhol, formando novas características por meio do entrelaçamento da cultura indígena com os costumes políticos europeus. Dessa maneira, inferimos que o poder simbólico local, representado pela figura do cacique, não perdeu lugar nesse novo governo, mas sim teve uma mudança no sentido de realocação correspondente a esse espaço:

Essa autoridade social dos caciques foi adaptada nas Missões Jesuíticas com a criação dos cabildos. Enquanto alguns acreditam que eles realmente exerciam a administração da vida civil da redução em que viviam, outros afirmam que esta foi uma designação mais filosófica do que prática, para que o respeito dedicado à figura do cacique não se esvaísse, mas o poder de decisão permanecia nas mãos dos dois padres que coordenavam a missão, pois eles sempre deveriam ser consultados e suas opiniões eram decisivas. (SOSTER, 2014, p. 65)

O poder nas reduções não era totalmente centralizado, era preciso a articulação de todos os integrantes do poder local. Por mais que a palavra final fosse dos padres curas das reduções, eram necessários os caciques nesses espaços para manter a ordem entre os indígenas do povoado:

As reduções se constituíram como novos espaços de relação social, espaços que não eram exclusivos dos índios ou dos padres, mas integravam duas tradições. Os primeiros assentamentos guardavam certa semelhança com as aldeias Guarani, com um conjunto de moradias de fibras vegetais organizadas no entorno de um espaço aberto, onde se destacava a nova *casa de reza*, a igreja, a casa de Deus, do novo Deus. A diferença funcional nesse novo território católico foi que nesse novo sistema social não havia mais espaço para as práticas tradicionais dos *xamãs*, cujos papéis, nas reduções, foram assumidos pelos padres. (CUSTÓDIO, 2017)

Dentro desse modelo, de novas formas político-sociais, os caciques tomaram novos postos, conforme as funções do *cabildo* demandavam. Esse poder híbrido foi se entrelaçando com a supremacia da fé, criando novos meios sociais e novas formas de poder local, a partir da criação dos *cabildos* indígenas. Desse modo, temos o alcaide e dois regedores, mas essas funções sofriam alterações conforme o povo e o desenvolvimento da redução:

Mas de uma maneira geral, pode-se afirmar que sua constituição era a seguinte: um Corregedor, posteriormente, um Tenente de Corregedor, se necessário, dois Alcaldes Ordinários (um 1.º voto e outro de 2.º Voto), dois Alcaldes da irmandade, um Alferez Real, 4 Regedores, um Algazil Mor (ou 2 se necessário), um Mayordomo e um secretário. Na língua Guarani, o Corregedor era denominado

*Poroquaitara* (o que dá as ordens), os corregedores eram os *Cabildosiguara* (pertencentes ao cabildo), o Alcaide era o *Ibirayazú* (o que levava o bastão), o Escrivão ou secretário denominava-se *Quatiapoara* (o que escreve) e o cacique continuava a se denominar. (KERN, 1982, p. 46)

Se antes o cacique exercia o poder diretamente a seus subordinados, agora como *cabildante* a sua função não se tornou diferente, pois mudaram-se os nomes, mas as funções permaneceram, ainda que com algumas alterações, uma vez que os caciques (Tubichás) continuaram exercendo o poder hierárquico junto a suas famílias:

Los alcaldes pueden prender, imponer algunos azotes, ó un dia de prisión. El cabildo cuida de las cosas generales del municipio: júntese cada ocho dias, asistiendo el Administrador, El cabildo nombrará un sacristán, dos fiscales de doctrina y tres cantores. Sígase la costumbre ya establecida de sacar cada año el pendón Real la víspera y el dia de la fiesta señalada, Cuide el Gobernador y Tenientes del estado general de los pueblos, y de que todos trabajen, aunque sea necesario compelerlos á ello. No sean molestados los indios por deudas ú omisiones cuando van á Misa en los días de fiesta , Tengan libertad de poner sus hijos en aprendizaje: y cuando para esto los hubieren de sacar de los pueblos, sea con licencia del Gobernador, y volviendo los varones antes de los 18 años, y las mujeres antes de los 14.(HERNÁNDEZ, 1913, p. 184)

Os caciques, no sistema administrativo-político das reduções, passaram a exercer as funções do *cabildo* indígena, conforme os cargos existentes. Além dessas funções, esses indígenas, por exercerem encargos estruturais, estavam acima de seus pares, que antes eram subordinados, e consequentemente tinham mais direitos dentro da redução que os que não exerciam tais cargos.

Essas regalias também contribuíam para o bom funcionamento das reduções, ou seja, em troca de uma boa administração e controle dos demais indígenas, os *cabildos* e corregedores recebiam suas regalias, embora isso ainda não tirasse de funcionamento o papel de cacique de líder de seu grupo. Entre os privilégios, estavam a alfabetização de seus filhos, pois nem todos os indígenas tinham direito a frequentar a escola.

## Considerações Finais

A construção histórica da pesquisa teve por finalidade demonstrar o poder local dos cacicados e as mudanças que este sofreu durante o processo reducional. Assim, temos uma visão anterior à chegada do europeu no território que aqui chamamos como missionário, quanto ao processo de transformação ao longo da conversão dos indígenas nas reduções e a implementação do *cabildo* espanhol, que deu características híbridas para esse poderio na região.

Os vestígios arqueológicos e os relatos dos primeiros europeus na região mostram que desde a formação dos núcleos familiares indígenas existiu um líder, e este era escolhido conforme suas qualidades, como uma boa retórica, coragem e generosidade para com seus pares.

Notamos a liderança de um cacique quando começaram a ocorrer as primeiras tentativas reducionais, e os padres se dirigiam primeiro aos caciques. A partir desse contato, era decidido se haveria ou não um contato com o restante das famílias externas, pois conquistar o cacique era uma garantia de conversão daquele povo.

A partir da conversão, as reduções se estruturaram de uma forma mais sólida, assim os jesuítas partem para um modelo planejado de cidade. Com esse modelo, vem a estrutura dos *cabildos* espanhóis. As reduções nasceram no formato municipal, pois havia uma cidade cercada de um entorno predominantemente rural, de onde provinha o sustento do povo.

Para que essa administração funcionasse, as adaptações e as mudanças foram necessárias, surgindo um meio-termo híbrido entre o poder local dos caciques e o modo de governar europeu, originando-se o *cabildo* indígena, formado em sua maioria pelos caciques, com um poder descentralizado.

As reduções eram divididas em bairros, correspondentes às famílias extensas dos caciques. Assim, podemos afirmar que agora mudaram as nomenclaturas, mas continuaram as mesmas lideranças. Os caciques ocuparam papéis de corregedores, alcaides e alferes dentro das reduções, e cada representante era responsável pelo próprio bairro, pois o povo era em sua composição de etnias mistas.

Compreendemos, portanto, que o *cabildo* foi um modelo estruturado e político nas reduções, que teve modificações relacionadas ao poder local já existente, e entendemos, com isso, que os caciques eram líderes simbólicos absolutos, ou seja, sem essas figuras como representação de poder as reduções não seriam possíveis. Assim, foi por meio do convencimento dos caciques que as reduções se desenvolveram da forma como as conhecemos hoje.

## Referências

- BECKER, Ítala Irene Basile. Lideranças indígenas no começo das reduções jesuíticas da província do Paraguai. *Antropologia*, São Leopoldo, n. 47, 1992.
- BRACCO, Diego; MAZZ, José María Lopez. Guenoa Minuanos: caciques e território. *História: Debates e Tendências*, Passo Fundo, v. 19, n. 4, p. 745-771, dez. 2019.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel/Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- CUSTÓDIO, Luiz Antônio Bolcato. Ordenamentos urbanos nas missões jesuíticas dos Guarani. *Arquitectos*, ano 17, p. , jan. 2017. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/17.200/6398>. Acesso em: 2 set. 2021.
- DEL TECHO, Nicolas. *Historia de la Provincia de Paraguay de la Compañía de Jesús*. 1897. v.3.
- DEMORI, Tatiana Maria. *Cultura e poder: o guarani no discurso do outro*. Dissertação (Mestrado em Letras e Cultura Regional) – Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul, 2005.
- D'ANGELIS, Pedro. *Jesuítas e bandeirantes no Uruguai (1611-1758)*. Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional, 1970. (Manuscritos da Coleção D'Angelis).
- FACHIN, Patricia. Missões jesuíticas do Paraguai: uma sociedade alternativa. IHU, n. 350, 8 nov. 2010. **Disponível em: Acesso em: ??????????????**
- FELIPPE, Guilherme Galhegos . Caciques sem poder e cacicados negociados nas missões do Chaco. *Diálogos*, v. 21, n. 3, p. 26-38, 2017.
- GOLIN, Tau. *A fronteira: governos e movimentos espontâneos na fixação dos limites do Brasil com o Uruguai e a Argentina*. Porto Alegre: L&PM, 2002.
- MARÇAL, Márcia Romero; VIEIRA, Maria Christina Monteiro. Reflexões sobre o conceito de transculturação: da antropologia de Fernando Ortiz à inserção na literatura latino-americana por Ángel Rama, identificada na obra de Ricardo Guilherme Dicke. *RevLet – Revista Virtual de Letras*, v. 11, n. 1, jan.-jul. 2019. Disponível em: **Acesso em :?????????????????????**
- HERNÁNDEZ, P. Pablo. *Organización social de las doctrinas guaraníes de la Compañía de Jesus*. Barcelona: Gustavo Gili; Calle de la Universidad, 45, 1913. Tomo I. Disponível em: <https://bitlyli.com/dGmUSx>. Acesso em: 3 set. 2021.

KERN, Arno Alvarez. *Missões: uma utopia política*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982.

KERN, Arno Alvarez. Antecedentes indígenas: problemáticas teórico-metodológicas das sínteses sobre a pré-história regional. *Revista do Museu de Arqueologia e Etnologia*, São Paulo, n. 8, p. 15-24, 1998.

OLIVEIRA, Paulo Rogério Melo de. *O encontro entre os guaranis e os jesuítas na Província do Paraguai e o glorioso martírio do venerável padre Roque Gonzáles nas tierras de Ñezú*. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

REBES, Maria Isabel Artigas de. Antonio Ruiz de Montoya: testemunha de seu tempo. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). São Leopoldo, 2001.

REPETTO, Maxim. O conceito de interculturalidade: trajetórias e conflitos desde América Latina. *Textos e Debates*, Boa Vista, v. 2, n. 33, p. 69-88, jul.-dez. 2019.

RODRIGUES, Erick Matheus Bezerra Mendonça. *Espaços criados, espaços conquistados: relações de domínio da Espanha imperial sobre os territórios das Indias Occidentales no século XVI*. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

ROGGE, Jairo Henrique. *Fenômenos de fronteira: um estudo da situação de contato entre os portadores das tradições cerâmicas pré-históricas no Rio Grande do Sul*. Tese (Doutorado em História) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), São Leopoldo, 2004.

SANTOS, Maria Cristina dos; BAPTISTA, Jean Tiago. Reduções jesuíticas e povoados de índios: controvérsias sobre a população indígena (século XVII-XVIII). *História Unisinos*, v. 11, n. 2, p. 240-251, maio-ago. 2007.

SILVA, André Luis Freitas da. *Reduções jesuítico-guarani: espaço de diversidade étnica*. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados, 2011.

SOSTER, Sandra Schmitt. *Missões jesuíticas como sistema*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Carlos, 2014.

WILDE, Guillermo. *Religión y poder en las misiones de guaraníes*. Buenos Aires: SB, 2009.





## **UM OLHAR SOBRE A LICENCIATURA INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS**

Alison Fernando Jeronymo Eduardo<sup>1</sup>

Letícia Almeida Lopes<sup>2</sup>

Ronaldo Bernardino Colvero<sup>3</sup>

**Resumo:** A história da educação no Brasil passa constantemente por transformações e as instituições que preparam futuros docentes estão atentas a estas mudanças. O objetivo deste trabalho é colocar em discussão temas para analisar e refletir uma formação interdisciplinar, a interdisciplinaridade e suas particularidades para a formação de docentes pelo curso de Ciências Humanas - Licenciatura da Universidade Federal do Pampa, no campus São Borja. O presente trabalho foi desenvolvido utilizando a pesquisa exploratória,

---

<sup>1</sup> Bacharel em Ciência e Tecnologia pela Universidade Federal do Pampa, *campus* Itaqui, Acadêmico do curso de Licenciatura em Ciências Humanas da Universidade Federal do Pampa, *campus* São Borja. Pesquisa sobre Evasão universitária, Interdisciplinaridade e Políticas Públicas Educacionais. Correio eletrônico: alisoneduardo.aluno@unipampa.edu.br.

<sup>2</sup> Acadêmica do curso de Licenciatura em Ciências Humanas da Universidade Federal do Pampa, *campus* São Borja. Correio eletrônico: leticiaalmeida.aluno@unipampa.edu.br.

<sup>3</sup> Doutor em História das Sociedades Ibéricas e Americanas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Mestre em História pela Universidade de Passo Fundo. Área de concentração: História, Região e Fronteira. Professor adjunto na Universidade Federal do Pampa, *campus* São Borja (RS). Correio eletrônico: ronaldocolvero@unipampa.edu.br.

abordagem quantitativa e os procedimentos bibliográficos e levantamentos. O período de aplicação do questionário foi de 27 de dezembro de 2021 a 20 de janeiro de 2022, tendo sido enviado para 80 discentes, com retorno de 13 estudantes. Os resultados do questionário aplicado, mostraram que os discentes do curso, em sua maioria, são conscientes sobre as particularidades e práticas interdisciplinares presentes no curso de Ciências Humanas - Licenciatura, e buscam maneiras de levar o conceito para sua futura vida docente. Concluiu-se que foi possível entender como a formação interdisciplinar é recebida e entendida pelos discentes do curso. Porém, quanto aos desafios e dificuldades que existem na formação interdisciplinar, as proporções do problema levantado se tornam demasiadamente grandes para serem abordadas no presente artigo, abrindo espaço para os autores voltarem a explorar o tema posteriormente.

**Palavras-chave:** Ciências Humanas; Interdisciplinaridade; Futuros Docentes.

## Introdução

O trabalho desenvolvido, coloca em discussão temas para analisar e refletir sobre a interdisciplinaridade e suas implicações para a formação dos futuros docentes de Ciências Humanas—Licenciatura pela Universidade Federal do Pampa, no *campus São Borja*. Por isso, o estudo foi desenvolvido buscando identificar as particularidades que o conceito traz para a formação, assim como a percepção dos estudantes do curso em relação à prática interdisciplinar, ao conceito de interdisciplinaridade e a postura que assumem quanto ao tema em suas futuras carreiras. Por ser um tema extremamente rico e amplo para investigação, e as questões utilizadas como instrumento de pesquisa não terem sido exploradas em sua totalidade, existe a possibilidade de futuros aprofundamentos.

Na história da educação superior brasileira, um marco ocorrido foi o decreto n. 6.096/2007, que teve como objetivo ampliar as condições de acesso e permanência nas universidades federais, dando início à Reestruturação e Expansão das universidades federais (REUNI). O REUNI foi uma importante ferramenta para a interiorização das universidades no Brasil, deixando para trás o modelo estrutural antigo de “universidade tradicional”, caracterizada por *campiúnicos*, localizados em grandes centros econômicos e por instituições focadas nas áreas de pesquisa e ensino.

Em 2005, a UNIPAMPA, através do Consórcio Universitário da Metade Sul, (Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal

de Pelotas (UFPel), implantou os dez *campis* da nova instituição, entre eles o *campus* de São Borja. Nascia nesse período as atividades no *campus* de São Borja em outubro de 2006, contando inicialmente com os cursos de Jornalismo, Publicidade e Propaganda e Serviço Social (PPC Ciências Humanas - Licenciatura, 2021) e ao longo dos cinco anos iniciais da universidade, foram criados mais 35 cursos de graduação, dentre eles o curso de Ciências Humanas - Licenciatura no *campus* São Borja, em 2012.

O curso de Ciências Humanas - Licenciatura da Universidade Federal do Pampa campus São Borja, desde sua primeira versão de PPC, buscou alinhar os princípios do curso de formação dos futuros professores da área de humanidades, levando em consideração as transformações da sociedade. Considera-se também os novos modelos de ensino-aprendizagem em relação ao modelo tradicional, pois é primordial para a ampliação das discussões sobre os desafios e dificuldades da prática interdisciplinar avaliar estas demandas para a melhor atuação da prática docente.

A utilização de métodos expositivos, essencialmente baseados na ação do docente, é uma característica do modelo tradicional de ensino. Neste novo modelo de ensino é importante refletir sobre estas práticas e tentar orientar a atividade pedagógica para a adoção de técnicas e atividades que fomentem a participação do estudante (ESTEVES, 2010; LEITE & RAMOS, 2010; RAMOS, COSTA, TAVARES, & HUET, 2006), por isso as novas práticas pedagógicas de ensino e aprendizagem deve estar centrada no que o estudante é capaz de fazer, motivando o trabalho individual e cooperativo no sentido de desenvolver competências transversais (*soft skills*) fundamentais, como a capacidade de trabalho em equipe (RAMOS et. al., 2013, p.119).

A interdisciplinaridade integra a construção do curso Ciências Humanas – Licenciatura, além de ser um princípio e característica especial que a instituição universitária UNIPAMPA adota (PPC Ciências Humanas - Licenciatura, 2021, p. 15). A área das humanidades tem como objeto de estudo o ser humano e, por mais que existam delimitações de disciplinas e ramificações dentro deste objeto, se propor a estudar alguma disciplina ou assunto da área, sem levar em consideração as demais disciplinas e seus conteúdos, é uma falha no processo de aprendizagem, uma vez que “Não existe o saber fragmentado, ele é um só” (SANTO apud KALENA, 2014).

Portanto, prossegue-se o presente trabalho, primeiramente, com uma breve revisão da literatura sobre a interdisciplinaridade, evidenciando a relação

desta com o curso de Ciências Humanas - Licenciatura. Logo após, apresenta-se a metodologia seguida da exposição dos resultados, encerrando-se com as considerações finais.

## Breve Revisão da Literatura

O curso de Ciências Humanas - Licenciatura é sustentado por dois princípios centrais: a simetria invertida, que é um conceito de espelhamento entre aluno e professor, onde estes papéis se invertem e está ligado intimamente com a formação continuada e o princípio da interação com a realidade (PPC Ciências Humanas - Licenciatura, 2021, p. 38-40). O segundo princípio apresentado pressupõe a adoção da interdisciplinaridade para se concretizar, portanto aqui será explorada esta relação e este conceito.

Segundo Paviani (2008), o termo “interdisciplinaridade” aponta para diversos significados, mas nenhum preciso e amplamente aceito, justamente pelo seu mau uso. Portanto, parte-se aqui deste pressuposto e mantendo ciência da subjetividade presente em cada interpretação e discurso. Nesse sentido, antes de adentrar os temas referentes ao curso de Ciências Humanas – Licenciatura, é preciso compreender e delimitar o conceito de interdisciplinaridade que norteia este trabalho. Segundo Paviani (2008), tal conceito:

[...] só pode ser explicitado de um modo interdisciplinar. Exige a interferência da lógica, da filosofia, da história e de outras disciplinas. Seu âmbito de referência pode ser descrito de múltiplos modos. Pode-se, por exemplo, considerar as seguintes perspectivas: a) a natureza do objeto de estudo ou o problema de pesquisa; b) a atividade de diversos professores voltados para um objeto de estudo ou de diversos pesquisadores para a solução de um problema de pesquisa a partir de diversas disciplinas; c) a aplicação de conhecimentos de uma disciplina em outra ou de um domínio profissional em outro. (PAVIANI, 2008, p. 20)

Conforme o mesmo autor (2008, p. 14), “O uso indiscriminado do termo interdisciplinaridade aponta para múltiplos significados e, em consequência, para nenhum significado preciso aceito pela comunidade de professores e pesquisadores”. Porém, Paviani sintetiza as características inerentes da interdisciplinaridade, com as quais os autores do presente artigo concordam:

Em síntese, a interdisciplinaridade pode ser vista como uma teoria epistemológica ou como uma proposta metodológica. Também como uma modalidade de aplicação de conhecimentos de uma disciplina em outra. Igualmente, como modalidade de colaboração entre professores e pesquisadores ou simplesmente como um sintoma de crise das disciplinas, do excesso e da fragmentação de conhecimentos, da especialização que perde a visão do todo.” (PAVIANI, 2008, p. 14).

No curso de Ciências Humanas, a proposta adotada prioriza a unidade na prática docente, harmonizando o ensino, a pesquisa e o trabalho de forma a promover a diversidade perante os temas trabalhados; a reorganização do processo de ensino e aprendizagem; e a cooperação entre professores (PPC Ciências Humanas - Licenciatura, 2021). Uma das perspectivas pela qual se pode abordar o conceito de interdisciplinaridade, segundo Paviani (2008), é como a aplicação de uma disciplina em outra e esta abordagem se manifesta no curso, uma vez que a interdisciplinaridade dentro da matriz curricular se pressupõe a partir da interação de conteúdos entre componentes (PPC Ciências Humanas - Licenciatura, 2021, p. 59).

Assim, entende-se que o princípio da interação com a realidade necessita da interdisciplinaridade para se concretizar no currículo e nas práticas pedagógicas. A interdisciplinaridade, por sua vez, ocorre através da interação de conteúdos entre componentes curriculares e é o olhar do discente a quem essa prática se destina, que buscou-se investigar com a metodologia utilizada.

## Metodologia

O presente trabalho foi desenvolvido utilizando a pesquisa exploratória, abordagem quantitativa e os procedimentos bibliográficos e levantamentos. A metodologia de pesquisa exploratória deu-se pela estruturação e criação de um questionário, aplicação e coleta de dados, bem como posterior relatório dos resultados obtidos. A pesquisa exploratória, segundo Gil (2002, p. 41) visa constatar algo, buscar mais informações e familiaridade sobre determinado tema, “[...] tem a finalidade de ampliar o conhecimento a respeito de um determinado fenômeno. [...] esse tipo de pesquisa, aparentemente simples, explora a realidade buscando maior conhecimento, para depois planejar uma pesquisa descritiva”(GIL, 2002, p. 41).

Assim, após o devido levantamento, estabeleceu-se o objetivo de analisar a interdisciplinaridade na Licenciatura em Ciências Humanas da Universidade Federal do Pampa, pela ótica dos estudantes do curso. Portanto, criou-se um questionário contendo perguntas tanto de múltipla escolha (13 questões), quanto de livre escrita (9 questões) direcionado aos discentes. O questionário foi aplicado utilizando como amostra 13 estudantes do quarto, sexto e oitavo semestre do curso de Ciências Humanas – Licenciatura da UNIPAMPA *campus São Borja*.

O período de aplicação do questionário foi de 27 de dezembro de 2021 a 20 de janeiro de 2022, que coincidiu com o recesso do ano letivo escolar da instituição (2021/2). Assim, o questionário foi enviado para cerca de 80 discentes e obteve-se retorno com respostas para a pesquisa de 13 deles.

A abordagem quantitativa foi utilizada para conhecer o perfil dos estudantes e a familiaridade que possuem com o tema interdisciplinaridade. Foi empregado como ferramenta os gráficos estatísticos que foram gerados através da aplicação do questionário para os estudantes do curso Ciências Humanas - Licenciatura:

A pesquisa quantitativa é aquela que se caracteriza pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta como no tratamento dos dados, e que tem como finalidade medir relações entre as variáveis. No estudo quantitativo, por sua vez, o pesquisador parte de um plano preestabelecido com hipóteses e variáveis claramente definidas. Procura medir e quantificar os resultados da investigação, elaborando-os em dados estatísticos. (VIEIRA, 1995, p. 24)

Os procedimentos bibliográficos foram realizados para levantar a base teórica sobre o curso de Licenciatura em Ciências Humanas da Universidade Federal do Pampa. Partiu-se majoritariamente das versões existentes do Projeto Político Pedagógico (PPC) do respectivo curso (2012, 2014, 2021). Nesta metodologia:

A principal vantagem é permitir ao pesquisador uma cobertura mais ampla do que se fosse pesquisar diretamente; é relevante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos. Exemplo: Estudos históricos. Procura-se cotejar dados e informações para detectar possíveis incoerências ou contradições. Exemplo: Estudo da relação entre criatividade e processo decisório. (GIL, 2009, p. 7)

O procedimento para levantamento de dados do referencial teórico foi utilizado para trabalhar com o principal conceito abordado no trabalho: interdisciplinaridade. Também ocorreu o levantamento para a investigação sobre as dificuldades e desafios que um curso interdisciplinar pode apresentar, pois este:

[...] é um método de levantamento e análise de dados sociais, econômicos e demográficos e se caracteriza pelo contato direto com as pessoas. Os censos são exemplos de surveys. Pela dificuldade em conhecer a realidade de todas as pessoas que fazem parte do universo pesquisado é recomendado utilizar os levantamentos por amostragem. (GIL, 2009, p. 9)

A pesquisa exploratória permitiu a maior familiarização com o tema em questão, assim como um levantamento de dados concretos. Com a metodologia referida, foram obtidos os resultados que serão apresentados a seguir.

## Resultados e Discussão

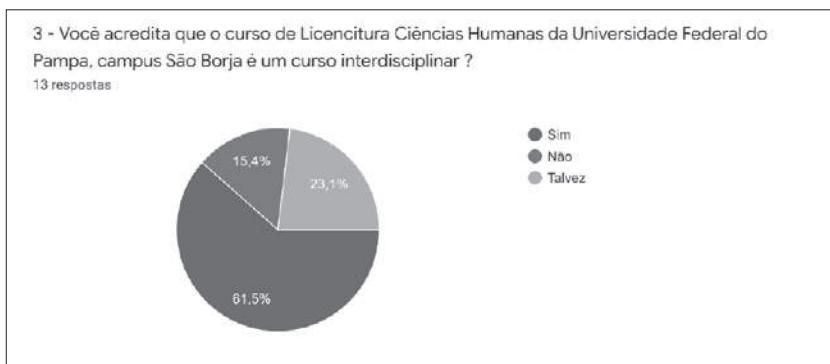
A fim de verificar a aplicabilidade e afinidade que os discentes do curso têm com o conceito de interdisciplinaridade, e suas opiniões sobre ambos, formulou-se um questionário visando “o conhecimento, opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc.”. (GIL, 1999, p. 128 *apud* CHAER; DINIZ; RIBEIRO, 2011, p. 260)

A seguir, serão expostos os resultados obtidos com a aplicação do questionário. Apesar dele contar com 22 questões, serão expostos neste trabalho o resultado de 6 delas, tendo em vista o aprofundamento que seria necessário para explorar as questões e as respostas em sua totalidade. As questões que terão suas respostas analisadas são: a) Percepção dos discentes sobre o curso de Licenciatura em Ciências Humanas ser interdisciplinar; b) Percepção dos discente sobre sua preparação para a prática interdisciplinar na área; c) Sobre a preparação atual e carga sociocultural/intelecto, para atuar interdisciplinamente em sala de aula; d) Grau de afinidade com tema interdisciplinaridade; e) Como docentes em formação, se pensam em práticas interdisciplinares; f) Nota atribuída para a preparação que recebe no curso e a relação desta preparação para a atuação profissional.

As perguntas do questionário aplicado foram formuladas de forma estratégica, separadas entre seções, visando a correlação entre as respostas dessas mesmas seções. No gráfico 1, foi perguntado aos alunos do curso de Ciências Humanas, se eles acreditavam que o curso era interdisciplinar. Cerca

de 61,5 % afirmaram acreditar que sim, o curso é interdisciplinar, 15,4 % não acreditam que o curso é interdisciplinar e 23,1 % ficaram na dúvida sobre a interdisciplinaridade do curso.

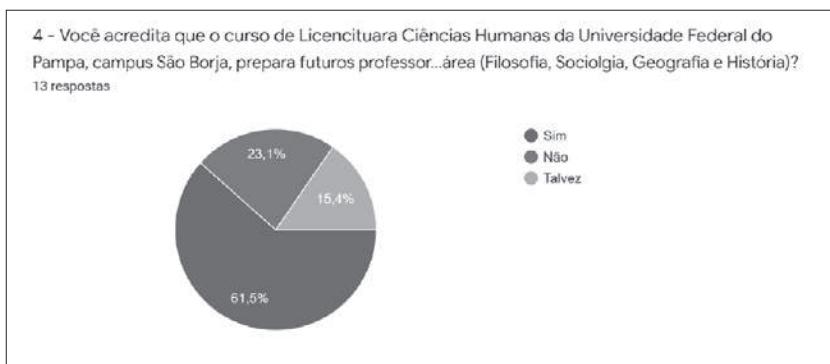
**Gráfico 1- Percepção dos discentes em relação ao curso de licenciatura em Ciências Humanas da Universidade Federal do Pampa - São Borja, ser interdisciplinar**



Fonte: os autores, 2022.

No gráfico 2, o questionamento foi acerca da preparação que recebem para atuar interdisciplinarmente em sua área, se ela de fato ocorre ou não. A isto, 61,5 % dos discentes responderam de maneira afirmativa, 23,1 % dos discentes responderam que não, o curso não oferece essa capacitação em suas opiniões, e outros 15,4 % não souberam responder, optando pela opção “talvez”.

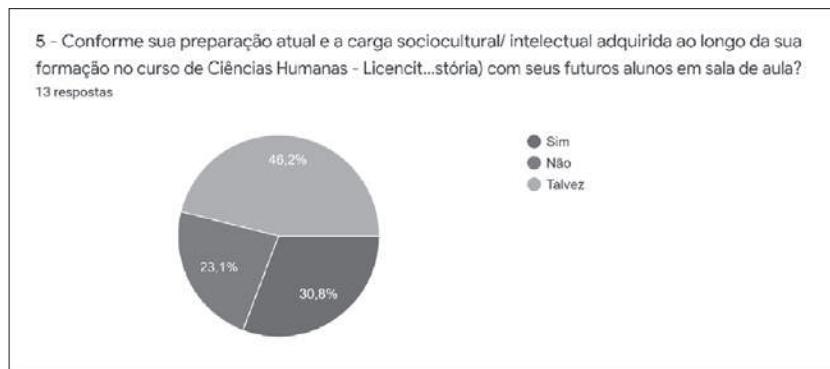
**Gráfico 2 - Percepção dos discente sobre a preparação para serem futuros professores capacitados para a prática interdisciplinar**



Fonte: os autores, 2022.

No gráfico 3 foi perguntado se os discentes achavam que a preparação atual do curso, atrelada a suas cargas socioculturais e intelectuais, faz com que os futuros profissionais se sintam preparados para dar aulas interdisciplinares. Dos participantes, 30,8 % afirmam que se sentem preparados, 46,2 % possuem a dúvida se estão ou não preparados para a interdisciplinaridade em sala de aula e outros 23,1 % não se sentem preparados para isto.

**Gráfico 3 - Sobre a preparação atual e carga sociocultural/intelecto, para atuar interdisciplinarmente em sala de aula**



Fonte: os autores, 2022.

A segunda seção de perguntas do questionário, conteve as questões 9 e 11, que traziam os seguintes conteúdos: “Qual o grau de afinidade você considera ter em relação ao tema ‘interdisciplinaridade?’” e “Na posição de professor em formação, você pensa em formas da sua prática docente contemplar a ótica da interdisciplinaridade?”.

No gráfico 4, a questão levantada foi sobre o grau de afinidade dos alunos do curso interdisciplinar com a interdisciplinaridade. Um total de 53,8 % dos discentes afirmam que tem uma afinidade “regular” ( contato ocasional) com o tema, 23,1 % afirmam ter “alta” afinidade ( contato frequente) e 23,1 % dizer média (sabe superficialmente) afinidade com o tema.

**Gráfico 4 - Grau de afinidade com tema interdisciplinaridade:**

Fonte: os autores, 2022.

No gráfico 5, questiona-se os participantes quanto a sua postura frente práticas interdisciplinares. Como resultado, tem-se 76,9 % dos futuros professores dizendo pensar em práticas que contemplam a interdisciplinaridade, enquanto os outros 23,1 % dos participantes respondem negativamente, dizendo não pensar em maneiras de usar a interdisciplinaridade em suas atuações.

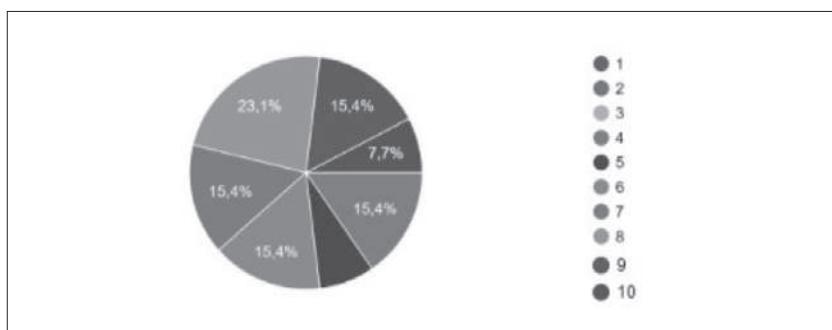
**Gráfico 5 - Como docentes em formação, se pensam em práticas interdisciplinares**

Fonte: os autores, 2022.

Por fim, no gráfico 6, foi requisitado que os estudantes classificassem a preparação que recebem no curso, e a relação dela para a atuação profissional, numa escala de 1 a 10, sendo 1 mínima formação e 10 para máximo

aproveitamento de formação. A isto, obteve-se respostas bastante dispersas, 15,4% dos discentes atribuíram nota 4, sendo esta a menor nota; 7,7% classificaram como uma preparação nota 5; 15,4 % deram nota 6 e a mesma porcentagem de discentes foi além e atribuiu nota 7; 23,1 % dos discentes concedeu nota 8, sendo esta a nota com mais concordância e recorrência; um total de 15,4 % dos discentes considera a preparação como nota 9, e, por fim, 7,7 % dos participantes designa nota 10.

**Gráfico 6 - Qual nota daria para a preparação que recebe no curso e a relação desta preparação para a atuação profissional.**



Fonte: os autores, 2022

Todas as questões apresentadas na primeira seção, possuem respostas de caráter particular dos indivíduos, conforme suas opiniões e experiências. No gráfico 1, a maioria dos participantes responde que sim, acredita no caráter interdisciplinar do curso do qual faz parte, mas o número de respostas indefinidas e negativas é relativamente expressivo.

A partir da questão 4, nota-se uma linha de coerência nas respostas afirmativas quando comparada ao gráfico 2, porém uma inversão de números entre respostas indefinidas e negativas, sendo que as negativas aumentaram. Isso indica que os participantes que responderam “talvez” no gráfico 2, optaram por “não” na questão 4, ou seja, existe a incerteza quanto ao caráter interdisciplinar do curso, mas em contrapartida, ela não existe para a resposta quanto a preparação interdisciplinar que o curso oferece.

No gráfico 3, as respostas afirmativas diminuem, enquanto as respostas indefinidas e negativas se equiparam e aumentam. Isto pode levar à conclusão de que, por mais que exista concordância quanto ao caráter interdisciplinar do curso e a preparação que ele oferece, isso não se traduz na realidade dos

discentes, uma vez que eles não se sentem plenamente preparados para desempenhar práticas interdisciplinares em suas respectivas carreiras docentes.

Quanto ao grau de afinidade que os alunos consideram ter com a interdisciplinaridade, segundo os resultados expostos, não se tem nenhuma resposta na opção “baixa afinidade”, que significa nenhum contato com o tema. Porém, constatou-se níveis expressivos de “grau médio”, com discentes que consideram saber superficialmente sobre o tema.

Ao se considerar essas pessoas que sabem superficialmente (23,1 %) sobre a interdisciplinaridade e que tem contato apenas ocasional (53,8 %) com ela, é questionável como esses futuros docentes pensam em práticas interdisciplinares (76,9 % diz fazê-lo) para sua atuação. De maior questionabilidade ainda, é como e se estas práticas irão ser aplicadas em sala de aula, visto a concordância existente quanto a importância da interdisciplinaridade para as Ciências Humanas.

## Considerações Finais

Cabe ressaltar que a pesquisa exploratória realizada através do questionário, foi aplicada durante o recesso do ano letivo escolar da instituição, entre os meses de dezembro e janeiro de 2021 e 2022. É em decorrência disso que acredita-se ter ocorrido o baixo retorno dos discentes para participar da pesquisa, um total de 13 participantes em relação aos cerca de 80 convidados. Mesmo assim, a amostra obtida foi colaborativa e suficiente, pois houve diversidade nas respostas. Contudo, dentro de um curso com diversos discentes ativos e pluralidade de vivências, os resultados obtidos e as conclusões apresentadas pelos autores não podem, de forma alguma, serem generalizadas e tomadas como definitivas.

A característica interdisciplinar dentro do curso de Ciências Humanas – Licenciatura, foi constatada pela ótica dos estudantes do curso. Em sua maioria, os estudantes compreendem as particularidades do curso do qual fazem parte, sentem-se preparados para a atuação interdisciplinar em suas carreiras e avaliam o curso de maneira positiva.

Foi possível entender como a formação interdisciplinar é recebida e entendida pelos discentes do curso. Porém, frente aos desafios e dificuldades que existem na formação dos futuros docentes de Ciências Humanas, as proporções do problema levantado se tornam demasiadamente grandes para serem abordadas no presente artigo. Sendo assim, os autores se propõem a voltar a explorar o tema posteriormente.

Para os resultados insatisfatórios obtidos em relação aos temas levantados (curso não ser interdisciplinar, discentes que não se sentem capacitados para a atuação interdisciplinar, que possuem pouca afinidade com a interdisciplinaridade e aqueles que não pensam em práticas interdisciplinares), por mais complexas e profundas que possam vir a ser as soluções para tais problemas, uma sugestão simples, mas que pode vir a se mostrar muito eficaz deve ser enunciada: o diálogo em sala de aula, como uma forma de tornar os alunos cada vez mais conscientes e familiarizados com o conceito de interdisciplinaridade, possibilitando pensar cada vez mais em ações interdisciplinares na ação docente em Ciências Humanas

## Referências

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Diretoria de Desenvolvimento das Instituições Federais de Ensino Superior. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das universidades federais. REUNI 2008 – Relatório de Primeiro Ano.2009.p. 1-17.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. *Evidência*, Araxá, v. 7, n. 7, p. 251-266, 2011.

GIL, Natália de Lacerda. A produção dos números escolares (1871-1931): contribuições para uma abordagem crítica das fontes estatísticas em História da Educação. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 29, n. 58, 2009.

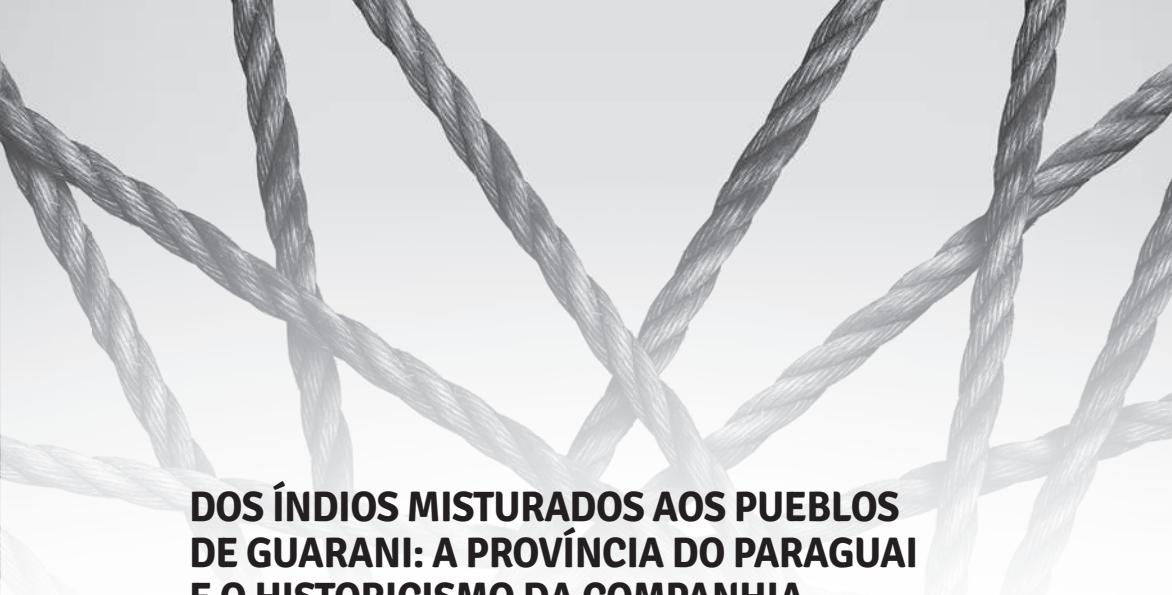
KALENA, Fernanda. “Não existe saber fragmentado, ele é um só.”*Porvir*, São Paulo, 20 mar. 2014. Inovações em Educação. Disponível em: <https://porvir.org/nao-existe-saber-fragmentado-ele-e-um-so/> Acesso em: 29 dez. 2021.

PAVIANI, Jayme. *Interdisciplinaridade: conceitos e distinções*. Rev. Educs., Caxias do Sul, n. 2, p. 2008.

RAMOS, Ana; DELGADO, Fernanda; AFONSO, Paulo; CRUCHINHO, Alexandra; PEREIRA, Paula; SAPETA, Paula; RAMOS, George. Implementação de novas práticas pedagógicas no Ensino Superior. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 26, n. 1, p. 115-1412013. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/rpe/article/view/2986/2406>. Acesso em: 29 dez 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA (UNIPAMPA). Projeto Político Pedagógico, Ciências Humanas - Licenciatura. 2021 Disponível em: [https://cursos.unipampa.edu.br/cursos/cienciashumanas/pagina\\_fixa/ppc/](https://cursos.unipampa.edu.br/cursos/cienciashumanas/pagina_fixa/ppc/) Acesso em: 03 jan. 2022.

VIEIRA, F. A autonomia na aprendizagem das línguas. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE PORTUGUESA DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO, 2. Ciências da educação: investigação e acção. 1995, Porto. Anais... Porto: SPCE, 1995.



# **DOS ÍNDIOS MISTURADOS AOS PUEBLOS DE GUARANI: A PROVÍNCIA DO PARAGUAI E O HISTORICISMO DA COMPANHIA DE JESUS (SÉC. XVII E XVIII)**

Júlio Ricardo Quevedo dos Santos<sup>1</sup>

Rodrigo Ferreira Maurer<sup>2</sup>

**Resumo:** As hipóteses aventadas nesse preâmbulo levam em conta o “tempo índio” e a tradição que foi interrompida quando da chegada Companhia de Jesus por sobre um território que se costumou conceber como Província Jesuítica do Paraguai, no Vice-reinado do Peru. Através deste argumento pretendemos demonstrar de que não há como, genericamente, estipular uma racionalidade padronizada ou ainda uniforme para circunstâncias que mais parecem indicar um aproveitamento voluntário em não só modificar a memória originária como também o sentido perceptivo das minorias étnicas que por entre o protótipo reducional “territorializavam-se” e eram por consequência “territorializadas”.

**Palavras-chave:** territórios de memória; práxis de colonização; classificação étnica.

<sup>1</sup> Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo (USP); Professor Titular do Departamento de História da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); compõe os quadros permanente dos Programas de Mestrado em Patrimônio Cultural, PROFHISTÓRIA e História e do Doutorado em História, ambos na UFSM; Pesquisador dos Grupos de Pesquisa do CNPQJesuítas na América e História Platina: Sociedade, Poder e Instituições. j-quevedo@uol.com.br

<sup>2</sup> Historiador. Mestre em História pela Universidade de Passo Fundo (UPF); Doutorando do Programa de Pós-Graduação em História UFSM; Professor da rede estadual de ensino. ORCID:0000-0002-5778-303X. ferreiramaurer@gmail.com

## O Índio como Fronteira Colonial

Amiúde uma investigação como essa, que trata da transformação de povos originários num curso histórico relativamente longo ao seu estado de orientação, é compreensível o cuidado que se deve ter ao questionar os propósitos regionais a eles contidos. Por esta circunstância, a historiografia latino-americana vem procurando contribuir com uma série de pesquisas das quais parecem esboçar a diversidade étnica como o problema a ser enfrentado.<sup>3</sup>

E essa ilustração, longe de uma excepcionalidade de caso, não exclui, apenas supõe uma convergência em níveis proporcionais de ilustração para dinâmicas já um tanto superadas — seja na literatura europeia como na latinoamericana, que já expuseram por interesses vários de pesquisa os meandros da problemática. Em todo caso, uma leitura acurada da matéria revela uma arbitrariedade padrão que Adone Agnolin soube muito bem tirar proveito:

[...] do ponto de vista missionário, para realizar (converter) o homem como tal, tornava-se fundamental transmitir a “fé na fé”. Por isso, entre os “rudes” da América e da Europa, o problema missionário (jesuítico) por excelência foi — no século XVI como, sucessivamente, no século XVII — o problema da ignorância. E, justamente em relação a esse problema, a necessidade e a prioridade da missão foram se impondo juntamente com o objetivo da instrução. (AGNOLIN, 2001, p. 41)

Em que pese a proposta de fundo ou que eventualmente possa enveredar ao conteúdo tipológico daqueles povos originários, Christophe Giudicielli faz ressalvas consideráveis ao problematizar que os jesuítas não foram os responsáveis por caracterizar historicamente aquelas comunidades como bárbaros, pois:

Esta figura operativa ya tenía una muy amplia foja de servicio en el imaginario occidental. Lo que sí, contribuyeron, por la calidad, la influencia y la difusión de sus escritos a terminar de privar de todo contenido político y cultural las poblaciones americanas a las que, precisamente, iban integrando en su red de misiones. La funcionalidad de esta operación ideológica que consiste em categorizar la barbárie de la *tierra adentro-behetrías* o bárbaros a secas — se estiende em seguida; los misioneros vanían a colmar el vacío así puesto de realce en ese tipo de presentación. (GIUDICELLI, 2011, p. 350)

<sup>3</sup> Cf.: BRACCO, 2004; BAPTISTA, 2006; SANTOS, BAPTISTA, 2007; MAURER, 2011; SILVA, 2014.

Para tanto, é importante que tenhamos em vista que situações dessa natureza fizeram com que a fronteira indígena fosse ganhando formatos que não remontariam ao espaço, ideologicamente ocupado pelos primeiros ancestrais. No entender de Ricardo Cavalcanti-Schiel, essas nuances implicariam primazia, em pressupostos, que deixam compreender que:

O “multiétnico”, de outra parte, é apenas uma miragem impressionista.

O que se move por trás dele, em termos de relações sociais, e aí está a “horizontalidade” — é uma lógica cultural da incorporação, ao que tudo indica, disseminada e de larga duração no mundo indígena andino. (CAVALCANTI-SCHIEL, 2011, p. 96)

E, a isso, é bom que se tenha em conta que o escopo de uma obediência restrita ou regulativa foi amplamente trabalhada no sentido de retratar uma pretensa padronização. Em decorrência, a inclinação ao termo de reconhecimento remonta a um tempo pretérito em que a interpretação, muitas vezes indica a pura singela possibilidade do ilusório.

Ao mesmo tempo, a simplicidade em determinados feitos não descarta a um salvacionismo que foi pretensamente elaborado para compor o momento de evangelização daquelas comunidades (FABRE, 2014). Supostamente, a elaboração de alguns pequenos detalhes demonstra que esta estratégia foi aproveitada, visando atualizar a manutenção de um espaço próprio de atuação daquelas comunidades, sobretudo dentro de um domínio que não lhes pertencia mais: o colonial. Reclinar o olhar para aquelas condições nos faz perceber que tratar-se-iam de “equilíbrios simbólicos, contratos de compatibilidade e compromissos mais ou menos temporários”.(CERTEAU, 1994, p. 46-47)

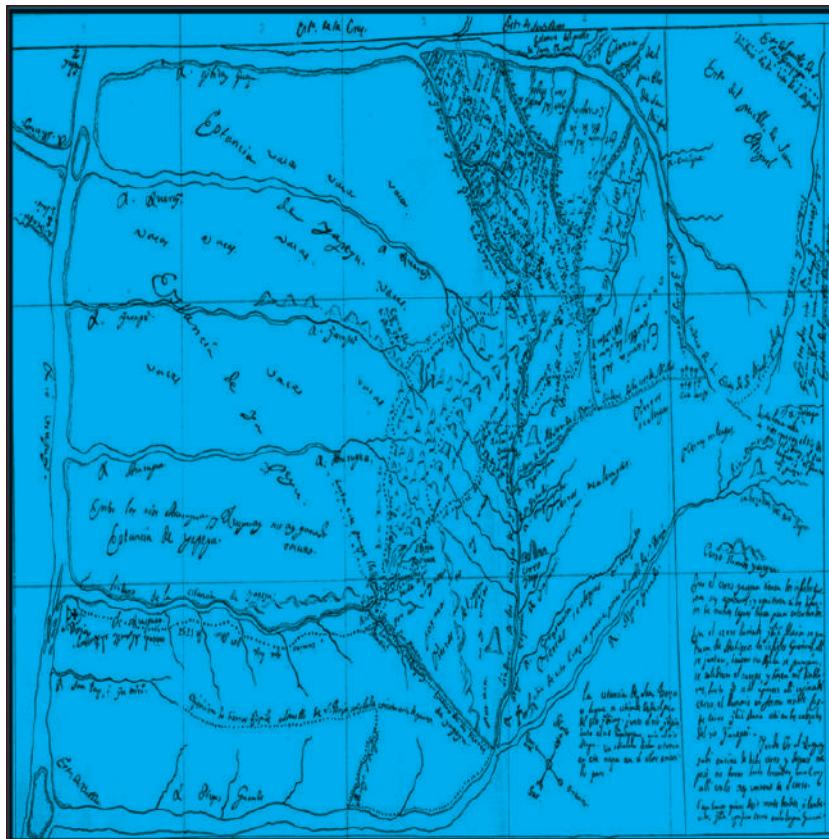
Paralelamente a essa abordagem, e de modo um tanto quanto consciente, Denise Maldi (1997) classificou aquelas demonstrações como práticas de uma representação europeia que mal compreenderia a noção de territorialidade e de fronteira a qual cabia a cada etnia. Por outro lado, o aspecto mais importante a ser referenciado não está integrado ao simples registro daquelas categorias, mas aos motivos que tiveram de ser levados em consideração até a sua realização. Pois é demasiado evidente que, até na menor das intenções, o desconhecido ofereceu um propósito constante de adaptação conforme os costumes.

Aliás, esse é um dos motes que fizeram Jacques Poloni-Simard (1999) a classificar o índio como um agente ajustado à rotina colonial. De qualquer modo, é um tanto incômodo perceber com tamanha facilidade os motivos que tornaram aqueles sujeitos adeptos a esse regramento. Em verdade, a

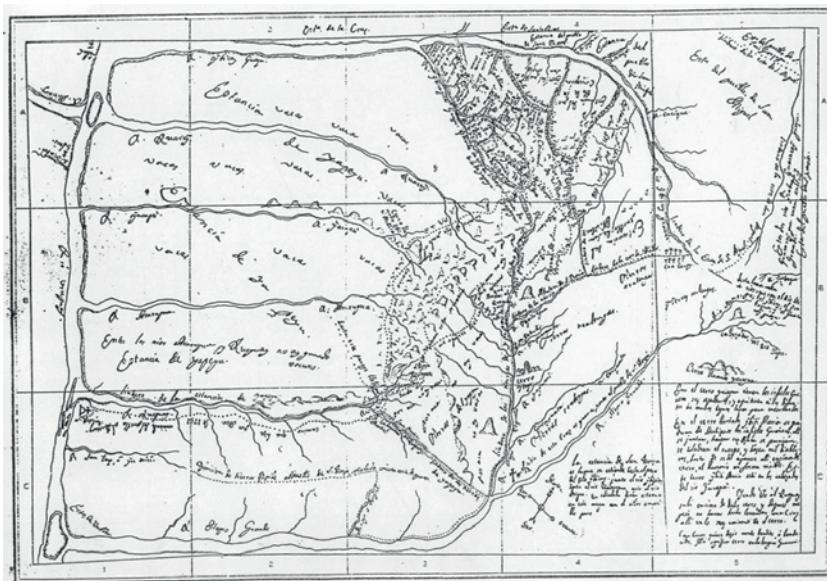
opção dos jesuítas pelos guaranis deixa supor uma conquista temporalizada e essencialmente eletiva. E algumas manifestações, especialmente paralelas e acintosamente contrárias, ao usual contexto na maior parte das vezes, retratam que o imediatismo de instabilidade que acompanhava aqueles feitos não perfilaria uma consciência contrária, mas retratariam a ocupação descontínua e dispersa de determinadas minorias em meio a uma dinâmica considerada ideal.

A lógica assim constituída não significou outra coisa que não há um ajustamento comum e regular voltado a atingir uma sociedade considerada padrão. Todavia, nunca é demais reforçar o fato de que algumas minorias étnicas dispersaram-se do território reducional e, nem por isso, estiveram isoladas no tempo histórico como deixa a indicar a cartografia a seguir:

**Figura 1:** Mapas de las estancias missioneiras.



Fonte: FURIONG 1936

**Figura 2.** ??????????????????????????

Fonte: FURLONG, 1936.

Esse registro cartográfico é uma das raras manifestações que indica o quanto que o recurso gráfico foi utilizado em situações que, porventura, retratassem a territorialidade das populações de difícil trato. Ao que tudo indica a carta foi elaborada aos idos de 1752, de modo a ratificar uma possível precaução por parte do padre Miguel Marinón, a partir da localização dos *guenoas*. Como se estivesse a indicar uma região intransponível, a ilustração traz como base de apoio a seguinte descrição:

En el cerro yacagua tienen los infieles guenoas sus sepulturas, y aqui traen á sus difuntos de muchas léguas peyos para enterrarlos. En el cerro llamado ýbiti Maria se gradu un de hechizeros los infieles guenoas; alli se juntan, hacen su dizaba [sic] se ocupan se tuladran el cuerpo, y hacen mil diabluras, hasta q.e. se les aparece alli en cima del cerro, el demônio en formas visible. Este cerro ýbiti Maria está en las cabezadas del rio Yarapeì. Yendo yo al Queguay subi en cima de dicho cerro, y despues me peso no haver hecho levantar una Cruz alli en lo mas eminente de el cerro.(FURLONG,1936)

Não é preciso fazer muito esforço para reparar que o reconhecimento de algumas comunidades — tal qual a dos *guenoas* que aqui ficarão retratados — acabarão delimitando algumas reservas de aproximação.

De toda sorte, situações dessa natureza não retratam com a devida clareza o feito ou o desgaste decorrente da estrutura reducional ou de consequências a ela agregados. Por essas condições muitas vezes somos condicionados a acreditar que a apresentação sintética entre dois contextos distintos de mundo (cristão/infiel), não só existiu como se fez imprescindível para a relação que foi mantida. Vejamos outro caso de proporção equivalente que tomou em conta a “clivagem indígena” dos grupos originários.

Em 1683, numa das várias incursões que realizou junto aos índios guenoas, o Galego, Francisco Garcia, retratou a existência de outra minoria étnica que atendia por *cloyá*. Ainda no que pese à descrição empregada, o padre cura de San Thome, fez significativas referências a uma suposta localidade alta da região, que até o “mais simples índio infiel” reconheceria facilmente por *Sacangi* (JAR-QUE, 2008). Curiosamente, as narrativas produzidas posteriores às observações elencadas por Garcia indicam uma desconsideração gradual a esse importante ponto da paisagem missionária. Classificamos como gradual, justamente porque existe uma reflexão isolada aferida pelo Bávaro Anton Sepp, no qual chegou a atestar os *cloyás*, “como os mais dados à feitiçaria” (Sepp, [1698], 1972).

Salvo à exceção, tudo sugere que a classificação daquelas minorias ou dos locais que davam acesso as suas identificações originárias, foram se perdendo conforme foi se dando o sucesso da conversão.

Chegamos, assim, a um dos temas mais delicados da presente avaliação: recompor o todo, conforme a abstração das categorias e seus nichos de atuação. Como recorda Cristophe Giudicelli: “Aquí tocamos con el dedo el fundamento teórico de la lógica de clasificación misionera: la fundación de tal o cual misión se ceñía — en teoria — a los linderos de las *naciones* a las que se pretendía encasillar para evangelizarlas”. (GIUDICELLI, 2011, p. 353)

Retraçando a conjuntura em questão, os resultados mais satisfatórios que já alcançamos, demonstram que com o decorrer dos anos o projeto passou a contemplar a etnia *Guarani* de modo a efetuar um esquecimento arbitrário sobre outras minorias étnicas — tanto as que competiam em zonas centrais como as que procuravam transitar em zonas periféricas — como a exemplo os *guenoase Cloyás* — que tiveram o destino a cargo do registro documental. Situações não muito distintas das que acabaram envolvendo a rotina de outras várias minorias do Rio da Prata, como por exemplo: os *Caracarás, Cup-salos, Lagunas, Homas, Frentones, Calchaquis, Cahro, Mohanes, Charruas, Payeguas, Abipones e Mocobis*.

Da paisagem supracitada tiveram de ser acrescidas condições que pudessem promover um sentido próprio para o novo tempo que se apresentava

em curso. O conteúdo, se aproveitado ao olhar contemporâneo de Fredrik Barth, nada mais ratifica do que uma insistência histórica por parte dos povos originários de preservar as fronteiras interétnicas<sup>4</sup>. Com efeito, não foi apenas a diversidade a fonte de todas as alterações decorrentes naquelas comunidades. A isso é bom que se tenha em vista que “o meio indígena propriamente dito não era homogêneo. As origens étnicas, o nível social, as gerações e os gostos pessoais introduziram mais do que nuances, irremediáveis clivagens entre os cronistas índios” (BERNARD; GRUZINSKI, 2006, p. 203).

Essa descrição, aparentemente definitiva para o âmbito colonial, revela a desestruturação do meio nativo. Conquanto, muito antes de realizado o processo histórico, provocado pela conquista e a posterior ocupação ibérica do Brasil meridional, é aconselhável fazer uma análise de reconhecimento (por mais breve que possa ser), do estado de sobrevivência e de resistência que aquelas comunidades conseguiam assumir em defesa de um tempo-origem próprio e incondicional.

Não por acaso, em seu minucioso estudo sobre a resistência das comunidades originárias ao modelo espanhol, Nathan Wachtel (2004, p. 221), conclui que “o objetivo explícito era hispanizar um grupo privilegiado, a fim de criar uma classe governante que fosse obediente aos espanhóis”. A bem da verdade, a mencionada obediência se projetava como uma regra que necessitava ser aplicada a todo e qualquer indivíduo que se colocasse à caminho de um *pueblo*, o que necessitava por parte daquele, assumir uma nova orientação, sem ter nisso qualquer prejuízo de lembrança que fizesse reportar aos idos não coloniais. Na esteira disto, César Pereira talvez seja o investigador que melhor tenha compreendido a problemática, sem ver nisso pretextos para ações de uma normalidade condicionada, ao considerar que “a diminuição dos espaços territoriais indígenas, no transcorrer do século XVIII, acarretou uma maior proximidade entre os missionários e os infiéis da Banda Oriental” (PEREIRA, 2012, p. 53).

Não se trata, portanto, de uma abordagem isolada ou uma excessiva preocupação em situar passagens específicas, que possam reportar alguma ou que outra situação mais relevante que não a temática da conquista colonial. No mais, a estranheza em determinados assuntos ou sobre grupos de pouca convivência reducional, tem demonstrado uma certa incredulidade ao propósito de benevolência. E a isso é por demais aconselhável

---

4 Da leitura que extraímos de Barth (1998), a permanência das fronteiras interétnicas justificaria um envolvimento entre grupos indígenas mantidos por uma independência de meios que mais tarde poderiam promover uma “fronteira territorial”.

compreender que o desprendimento foi confiado a leva de diretrizes programáticas, tanto para as populações locais como também para as autoridades eclesiásticas que se utilizavam dos episódios para exaltar os feitos alcançados no novo mundo.

Provocativamente as informações aqui elencadas, num sentido geral, estão provando que a estabilidade do dito índio reducional (de maioria guarani) esteve muito mais no imaginário e no registro feito pela “mão do religioso”, do que na estrutura missional de fato. E isso não significa de forma alguma atribuir-lhes uma denominação comum prevalente. Arriscaríamos dizer que de resto, e de uma maneira geral, não podemos perder de vista que:

Dentre todos esses “nomes”, aquele que os diferenciava como cristãos ou gentios era o mais importante. Nela estava registrado o grau de sua inserção no mundo colonial. Ser cristão significava ocupar um lugar no grêmio da igreja, passar, definitivamente, a fazer parte da “civilização”. O modelo colonizador e civilizador dos europeus justificava-se através da idéia de salvar as almas dos gentios e torná-los vassalos e cristãos úteis. Por outro lado, esta nomeação passou a ter uma “existência concreta”. Esta existência não se reduz somente ao termo classificatório criado pelos europeus, mas antes e principalmente, foi assumido e assimilados pelos próprios “índios”. (CARVALHO JÚNIOR, 2007, p. 125. Grifos...)

Visto por aí, parece redundante dizer que com o advento do catolicismo na América, os indígenas não encontraram muitas alternativas que não ter de enquadrar-se à proposta ou recusá-la. Mas esta ilustração não é um fato isolado. Nem sequer conclui a um feito de exceção como deixam demonstrar algumas ilustrações de época. Trataria-se de *pactos de reciprocidade*, como bem indicou Tristan Platt (1982), ora acompanhados, ora descartados. Não implicando, contudo, a benevolência, mas antes numa atuação que exigiu um comprometimento mais assíduo por parte dos envolvidos.

A desígnio da questão, o que se conhece atualmente é uma (re)significação de algumas peculiaridades que já acompanhavam aquelas comunidades desde os idos pré-coloniais. E ao cerne deste modelo esteve o sobredito “índio reduzido” para confundir as infrições interétnicas.<sup>5</sup>

---

5 Nesse caso nos reportamos ao antropólogo Roberto Cardoso de Oliveira (1976, p. 56-57) que sintetizou o problema como aquele que serve “para enfatizar o caráter conflituoso das relações interétnicas, moldadas por uma estrutura de sujeição e dominação”.

## Da Classificação Étnica ao Guarani Missionário: que aprendizado tiramos?

Como podemos descrever, a análise aqui mantida não se contenta apenas em apresentar o projeto jesuítico como um todo, tal qual acontece eventualmente nos livros didáticos, mas que, por condições pontuais já bem debatidas sobre aqueles, passemos a conhecer as profundezas que estabeleceram sentido ininterruptamente ao longo de 149 anos a um projeto de proporções cotidianas. Noutras palavras, não estamos interessados em apenas fazer constar a evidente distorção que advoga boa parte da literatura da forma como concebemos o desfecho do projeto reducional. Trata-se, também de uma revisão dos fatores que condicionaram e que ainda condicionam alguns investigadores a ver no propósito de conquista uma reiteração não determinante.

Nós, ao contrário, concebemos os territórios de memória daquelas comunidades, sem perder de vista as diferentes dimensões territoriais e as individualidades de vivência assim construídas em longa duração. Ocorre que a pluralidade de imaginários estabeleceu ao projeto reducional um propósito de envolvimento que, encontrou condições de entendimento em meio a comunidades que já se mostravam organizadas antes mesmo da chegada dos primeiros jesuítas na América. Nesta linha de entendimento, Júlio Quevedo, adverte com alguma razão que:

A redução foi o lugar onde o *gentio* foi *reduzido* à fé católica. Mas quando esse espaço consumou o ato de conversão, transformou-se num outro espaço, aquele onde o índio cristão foi evangelizado sistematicamente dentro da doutrina católica. Dessa forma, na ótica do jesuíta, a retomada da definição de “Terra da Promissão” é o melhor conceito que cabe às Missões. Esse conceito nasceu das *Sagradas Escrituras* e foi transplantado às Missões jesuíticas, dando-lhe um novo sentido, tornando-se um espaço de santificação. Essa explicação teológica à terra nos reporta à própria história da salvação. [...] Os missionários jesuítas do Paraguai dos séculos XVII e XVIII procuraram conduzir o processo histórico missionário à luz da história da salvação. (2006, p. 122-123)

Sem dúvida, pouco ou nada se duvida da transformação que o projeto reducional promoveu para os povos originários. Entretanto, fica a sensação que não basta apenas recordar a estrutura e a organização da ordem religiosa, se

junto a isso não problematizarmos o fundamento que levou ao desgaste do passado-origem e o regramento tipológico pelo qual foram submetidas as minorias étnicas.

Convém, então, avistar a causa desta finalidade. E tão logo se faça uma avaliação mais detida desta assertiva, ela precisa ser encarada no sentido de não cair em desuso à normalização historiográfica, já rebatida certa feita por Magnus Mörner.<sup>6</sup> Se insistimos neste aspecto, é também, e, sobretudo, pensando naqueles que já se convenceram a aceitar que a normalização historiográfica da qual se referiu o sueco, serviu (por muitas décadas) para inviabilizar a existência de grupos menores de envolvimento, por outro lado, esse encobrimento etno-historiográfico tem permitido conhecer um horizonte interpretativo variado que acaba trazendo luz para novos sujeitos e agrupamentos originários que se auto definiram pela insistência da diferença que admitam junto aos não aliados (leia-se identidades contrárias, mantidas e construídas ao longo dos séculos). E neste interim, nunca é demais recordar que:

A desordem que destrói os seres e as tradições engendra por fim novas práticas e novas crenças, algumas das quais acabam por se estabilizar antes de, por sua vez, se transformar. Ligadas às necessidades de adaptação e de sobrevivência, essas formas de mestiçagem constituem a trama das culturas que apareceram no século XVI no continente americano. Esta é uma diferença essencial com a história europeia, e é sem dúvida alguma a razão pela qual a vontade de construir uma outra Europa no Novo Mundo não deu origem a um “caos de duplos”, mas antes, à América. (BERNAND; GRUZINSKI, 2006, p. 723)

Somado a isso que resolvemos motivar algumas questões desafiadoras e admitir outros enlaces de coerência, usualmente pretendidos pelos investigadores, não só para alinhar nossa reflexão a um disciplinamento etno-histórico mas, também, porque entendemos que o que temos em avaliação é o descrédito de uma série de técnicas que não justificam o uso terríficante daqueles povos originários, como também, por vezes, os colocam pouco assentes das escolhas que detinham.

Postos esses propósitos, e por mais curiosa que possa ter sido a experiência missionária, ela acabou por priorizar não apenas um padrão ideal de “índio”

---

<sup>6</sup> Osueco Magnus Mörner (1998), realizou uma análise das produções historiográficas mantidas desde a década de 1950 até fins da década de 1990. Na sua opinião uma leva considerável de trabalhos teriam estabelecido um processo de “normalização” das temáticas referentes ao regime colonial do Guaraní missionário.

como de “sociedade”, o que fez em proporção com que muitas minorias étnicas acabassem relegadas ao esquecimento do próprio passado de modo a provocar um novo ritmo de envolvimento, embora, lento de transformação: a Província Jesuítica do Paraguai.

## Referências

BARTH, F. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: POUTIGNAT; STREIFF-FENART. Teorias da etnicidade. São Paulo: EdUNESP, 1998.

BERNAND, C.; GRUZINSKI, S. História do novo mundo. São Paulo: EdUSP, 2006. v. 2: as mestiçagens.

BAPTISTA, J. Diversidade reducional. A presença de culturas não-Guaranis e espaços reducionais. In: (orgs.). CONGRESSO INTERNACIONAL DE ESTUDOS IBERO-AMERICANOS, 6.2006, Porto Alegre. Anais...

BRACCO, D. Los errores Charrúa y Guenoa-Minuán. Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas, n. 41, 2004.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. Identidade, etnia e estrutura social. São Paulo: Pioneira, 1976.

CARVALHO JÚNIOR, A. D. Líderes indígenas no mundo cristão colonial. Canoa do Tempo, Manaus, v. 1, n. 1, jan.-dez., 2007.

CAVALCANTI-SCHIEL, R. Limites turvos, objetos fugidios, identidades inconstantes: as populações indígenas na etno-historiografia dos Andes Meridionais. Anos 90, Porto Alegre, v. 18, n. 34, 2011.

DA SILVA, A. Singularizando uma pluralidade étnica: as reduções jesuítico-guarani e a diversidade indígena. In: (orgs.). JORNADAS INTERNACIONALES – MISIONES JESUÍTICAS, 15., 2014. Santiago (Chile). Anais...

DE CERTAU, M. A invenção do cotidiano: artes de fazer. Petrópolis, Vozes, 1994.

DOS SANTOS, M. C.; BAPTISTA, J. Reduções jesuíticas e povoados de índios: controvérsias sobre a população indígena (séc. XVII-XVIII). Revista de História da Unisinos, maio-ago., 2007.

FABRE, P. A. Santidad y evangelización en la historia de la antigua Compañía de Jesús. In: (orgs). JORNADAS INTERNACIONALES – MISIONES JESUÍTICAS, 15., 2014, Santiago del Chile. Anais...

FURLONG, G. *Cartografía jesuítica del Río de la Plata*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, 1936.

GIUDICELLI, C. Las tijeras de San Ignacio. Misión y classificación en los confines coloniales. In: WILDE, G. [etal.]. *Saberes de la conversión: jesuítas, indígenas e imperios coloniales en las fronteras de la cristianidad*. Buenos Aires: SB, 2011.

JARQUE, F. Las misiones jesuiticas en 1687. *El estado que al presente gozan las misiones de la compañía de Jesús en la provincia del Paraguay, Tucumán y Río de la Plata*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, 2008.

KERN, A. O processo histórico platino no século XVII: da aldeia guarani ao povoado missionário. *Estudos Ibero-Americanos*, v. 11, n. 1, p. 23-41, 1985.

MALDI, D. De confederação a bárbaros: a representação da territorialidade e da fronteira indígenas nos séculos XVIII e XIX. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 40, n. 2, 1997.

MAURER, R. *Do um que não é sete: o caso da antiga redução de San Francisco de Borja e a dinâmica da diferença*. Dissertação (Mestrado em...). Programa de Pós-Graduação em História. Universidade de Passo Fundo. Passo Fundo, 2011.

MONTEIRO, J. Os guaranis e a história do Brasil meridional: séculos XVI-XVII. In: CU-NHA, Manuela Carneiro da (org.). *História dos índios no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras; Secretaria Municipal da Cultura: FAPESP, 1992.

MÖRNER, M. Del estado jesuítico del Paraguay al régimen colonial guaraní misionero: un proceso de “normalización” historiográfica desde los años 1950. In: (orgs.). *JORNADAS INTERNACIONALES SOBRE LAS MISIONES JESUITICAS*, 7., 1998. *Anais...* p. 26-28.

NUSDORFFER, B. In: FURLONG, G (org.). *Misiones y sus pueblos de guaraníes*. Buenos Aires: Imprenta Balmes, 1962.

PLATT, T. *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el norte de Potosí*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1982.

PEREIRA, C.“Y hoy están en paz”: relações sócio-políticas entre os índios ‘infiéis’ da banda oriental e guaranis missioneiros no século XIII (1730-1801). Dissertação (**Mestrado em...**) – Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2012.

POLONI-SIMARD, J. Redes y mestizaje: propuestas para el análisis de la sociedad colonial. In: BOCCARA, G.; GALINDO, S. (eds.). *Lógica Mestiza en América*. Temuco, Chile: Instituto de Estudios Indígenas, 1999.p. 113-137.

QUEVEDO, Júlio. As missões jesuítico-guaranis. In: BOEIR, Nelson; GOLIN, Tau (coords.). *Colônia*. Passo Fundo: Méritos, 2006.v. 1. (Coleção História Geral do Rio Grande do Sul)

SEPP,A. Viagem às Missões Jesuíticas e Trabalhos apostólicos(1655-1733). Introdução e notas de Wolfgang Hoffman Harnish.Tradução:Reymundo Schneider. EdUSP,1972.

WACHTEL, N. Los vencidos: los índios del Perú frente la conquista española (1530-1570). Madri, Alianza, 1976.

**ACHTEL, N. Os índios e a conquista espanhola. In: História da América Latina: América Latina colonial. BETHELL, Leslie (org.). 2. ed. São Paulo:EdUSP; Brasília, DF: FundaçãoAlexandre de Gusmão, 2004. v. 1.**





# **CRIMES DE FRONTEIRA E TERRITORIALIDADE: UM ESTUDO SOBRE A AÇÃO DO ESTADO NA COIBIÇÃO DOS CRIMES DE FRONTEIRA EM SÃO GABRIEL (RS)**

Adriana Hartemink Cantini<sup>1</sup>

Mariane Moreira da Silva<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo objetiva compreender a relação do princípio da territorialidade com a ação de coibição aos crimes de fronteira no município de São Gabriel (RS). Para atender ao objetivo da pesquisa, pretende-se analisar e conhecer as normativas relativas ao direito fronteiriço, que regulamentam as ações do Estado na coibição dos crimes típicos da faixa de fronteira. Também, estuda-se como a Geografia percebe a questão da territorialidade, que serve de indicativo para estabelecer a delimitação fronteiriça de um Estado. Além

---

<sup>1</sup> Professora Associada da UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa. Doutora em Direito pela Universidad de Salamanca (USAL), Espanha. Mestra em Educação pela PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Licenciada em Formação de Professores em direito e legislação. Especialista em Metodologia do Ensino Superior. Especialista em Direitos Humanos. Bacharela em Direito. Advogada. Vice-Líder do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Grupos Vulneráveis e Violências, UNEB/CNPq. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Diálogos do Pampa UNIPAMPA/CNPq. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Relações de Fronteira e Interdisciplinaridades UNIPAMPA/CNPq. Correio eletrônico: adrianacantini@unipampa.edu.br.

<sup>2</sup> Licenciada em Geografia pela UAB/UNIPAMPA/EaD. Correio eletrônico: mariane.msilva@outlook.com.

disso, procura-se conhecer e descrever os crimes típicos da faixa de fronteira previstos na legislação, identificando os crimes mais comuns cometidos no município de São Gabriel (RS), no período de 2015 a 2020. Por fim, descrevem-se as ações empreendidas pelos órgãos estatais presentes no município para reprimir crimes fronteiriços. O método de abordagem do problema é o dedutivo, porque o raciocínio parte de uma compreensão geral do que consiste a territorialidade, a sua relação com a normatização dos crimes de fronteira e o exercício do poder de polícia do Estado para as ações para coibi-los. O método de procedimento utilizado foi o monográfico, que consiste no estudo das ações de determinadas instituições públicas, buscando entender como realizam o combate aos crimes típicos de fronteira no período referido acima. Este estudo resulta em uma pesquisa semelhante à bibliográfica e documental, porque utiliza dados sem tratamento analítico, fornecidos pelos órgãos de segurança pública em relação ao tema pesquisado, além da análise da legislação sobre o direito fronteiriço.

**Palavras-chave:** Geografia; Fronteira; Territorialidade; Crimes de Fronteira.

## Introdução

O objetivo deste trabalho é compreender a relação do princípio da territorialidade com a ação de coibição aos crimes de fronteira no município de São Gabriel. Como objetivos específicos, propôs-se: a) analisar e conhecer as normativas relativas ao direito fronteiriço, que regulamentam as ações do Estado para coibir os crimes típicos da faixa de fronteira; b) averiguar como a Geografia percebe a questão da territorialidade, que serve de indicativo para estabelecer a delimitação fronteiriça de um Estado; c) conhecer e descrever os crimes típicos da faixa de fronteira previstos na legislação, identificando os crimes mais comuns cometidos no município de São Gabriel (RS), no período de 2015 a 2020 e d) descrever as ações empreendidas pelos órgãos estatais presentes no município para reprimir crimes fronteiriços. Este trabalho pretende analisar como a Geografia trata a questão da criminalidade na fronteira, tendo por base o termo “Territorialidade”, visto que esses delitos transfronteiriços modificam a dinâmica do espaço geográfico. A pesquisa proposta visa a abrir espaço para o debate em relação ao tema, estabelecendo a possível articulação das instituições públicas localizadas no município para controlar a prática dos crimes de fronteira.

O método de abordagem do problema é o dedutivo, porque o raciocínio parte de uma compreensão geral do que consiste à territorialidade, a sua

relação com a normatização dos crimes de fronteira e o exercício do poder de polícia do Estado pelas ações para coibi-los. Já o método de procedimento utilizado foi o monográfico, que consiste no estudo das ações de determinadas instituições públicas, buscando entender como realizam o combate aos crimes típicos de fronteira no período de 2015 a 2020. Este estudo resulta em uma pesquisa semelhante à bibliográfica e documental, porque utiliza dados sem tratamento analítico, fornecidos pelos órgãos de segurança pública em relação ao tema pesquisado, além da análise da legislação sobre o direito fronteiriço e à territorialidade.

## O Combate aos Crimes de Fronteira e as Concepções de Espaço Geográfico, Território, Região e Fronteira

Visando a analisar e conhecer as normativas relativas ao direito fronteiriço que regulamentam as ações do Estado na coibição dos crimes típicos da faixa de fronteira, antes de definirmos o conceito de fronteira, estabelecemos a relação da Geografia com o tema a ser trabalhado. A Geografia, como ciência, estuda o espaço geográfico, abrangendo os aspectos naturais e humanos contidos nesse espaço. Para compreender melhor as relações sociedade-sociedade e sociedade-natureza materializadas no espaço geográfico, é de fundamental importância analisar os conceitos-chave para o estudo da ciência geográfica que, nessa análise são: espaço geográfico, território e região.

Segundo Seixas (2020), o espaço geográfico é formado pela associação entre a sociedade e a paisagem, sendo construído pela sua transformação realizada pelo homem (relação sociedade-espac). Ele é o palco das transformações humanas e das relações sociais. “Portanto, o espaço geográfico tem vida e movimento [...], e constrói-se e articula-se a partir das redes (redes de transporte, as digitais e as urbanas são alguns dos exemplos de redes geográficas).” (SEIXAS, 2020). Já sob a perspectiva de Milton Santos, o espaço geográfico é compreendido como:

Um conjunto de relações realizadas através de funções e de formas que se apresentam como testemunho de uma história escrita por processos do passado e do presente. É resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço intermediados pelos objetos naturais e artificiais. Nesse ponto, a técnica também é importante, pois é através dela que o homem produz e transforma o espaço. Através da técnica de produção, os humanos foram organizando e produzindo espacialidades de acordo com as necessidades e forças produtivas disponíveis.

As novas necessidades e desejos foram conduzindo a novas técnicas e a novas formas de organização espacial.(SANTOS, 1986, p. 153)

Ainda de acordo com Santos (2008):

Um conceito básico é que o espaço constitui uma realidade objetiva, um produto social em permanente processo de transformação. O espaço impõe sua própria realidade; por isso a sociedade não pode operar fora dele. Consequentemente, para estudar o espaço, cumpre apreender sua relação com a sociedade, pois é esta que dita a compreensão dos efeitos dos processos (tempo e mudança) e especifica as noções de forma, função e estrutura, elementos fundamentais para a nossa compreensão da produção do espaço. (SANTOS, 2008, p. 67)

Outro conceito básico para a análise do estudo da Geografia é o entendimento do significado de região geográfica, que concerne a aquela que agrupa locais (podem ser municípios, estados ou países), que possuem aspectos e características em comum. Tais critérios podem ser físicos (naturais), históricos e/ou socioeconômicos (SEIXAS, 2020). Logo, uma região seria um “recorte” espacial. O conhecimento desse “recorte” espacial é utilizado, muitas vezes, para a aplicação de políticas públicas, cujo objetivo é apresentar melhorias em educação, saúde, segurança, alimentação, entre outros temas.

O conceito de território para a Geografia, na visão de Seixas, pode apresentar dois vieses. Primeiramente, comprehende-se a delimitação de fronteiras, divisas e limites, podendo ser utilizados elementos naturais (tais como rios e montanhas) ou artificiais (como cercas e muros). Um exemplo de elementos naturais para demarcar fronteiras é a tríplice fronteira entre o Brasil, Argentina e Paraguai, em que a confluência dos rios Paraná e Iguaçu define os limites dos países e das cidades de Foz do Iguaçu (BR), Puerto Iguazú (AR) e Ciudad Del Este (PY). Já um exemplo de demarcação de fronteira constituída de elementos artificiais, é o muro construído entre Sonora, estado localizado no México, e no Arizona, situado nos Estados Unidos.

A segunda ótica que Seixas (2020) apresenta é o conceito de território entendido como um espaço definido e delimitado a partir de relações de poder, dominação e apropriação que nele se instalaram. Esses territórios assim entendidos, envolvem territorialidades militares, jurídicas (vinculadas ao poder estatal), naturais, culturais e até criminais, como os territórios do tráfico de drogas ou de grupos mafiosos. Ambas perspectivas vão ao encontro da

pesquisa proposta e a autora citada ainda reforça que o conceito de território, em diversas abordagens, constitui as relações de poder e soberania em disputa.

O território ainda pode ser compreendido como o espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder (SOUZA, 2000), estando relacionado ao poder de soberania do Estado. A territorialidade se apresenta como uma ramificação do conceito de território e estuda as práticas exercidas para constituir o território. Nesse sentido, importa mencionar que os conceitos trazidos aqui não se esgotam e vários autores do estudo da Geografia oferecem entendimentos sobre território e ramificações distintas, o que demonstra uma compreensão que se relaciona ao tempo em que se conceitua.

Em relação ao ensino da Geografia, a nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC) prevê o ensino desses conceitos básicos a partir dos anos iniciais do Ensino Fundamental, considerando os conhecimentos adquiridos na Educação Infantil, da mesma forma que as experiências dos alunos. Entretanto, essa relação ensino-aprendizagem não será realizada de maneira abstrata, mas de forma lúdica, garantindo ao educando o entendimento do conteúdo. A BNCC de Geografia para o Ensino Fundamental está fundamentada nos cinco conceitos basilares da ciência: espaço geográfico; lugar; território; paisagem e região, do mesmo modo que o conceito de natureza, divididos por níveis de complexidade. “[...] o componente Geografia da BNCC foi dividido em cinco unidades temáticas comuns ao longo do Ensino Fundamental, em uma progressão das habilidades” (BNCC, 2018 p. 361). As unidades temáticas são: o sujeito e seu lugar no mundo; conexões e escalas; mundo do trabalho; formas de representação e pensamento espacial e natureza, ambientes e qualidade de vida. Além disso, há as competências específicas da Geografia para o Ensino Fundamental que precisam ser alcançadas.

Os conteúdos das aulas são meios para desenvolver o raciocínio geográfico, organizado em dois grandes eixos: a formação de conceitos (relativos ao espaço geográfico - por exemplo: lugar, território, paisagem, região, rede, sociedade, natureza) e a alfabetização cartográfica. Os conteúdos selecionados são, portanto, a ponte necessária que liga os objetivos de ensino à aprendizagem/construção do conhecimento. Tais temáticas estão intimamente relacionadas ao objeto e ao quadro conceitual, identificando a disciplina e a sua importância. Então, ler o espaço geográfico é compreender a sociedade e a realidade pelo estudo da sua fisicidade, que é, antes de qualquer coisa, uma construção social e histórica (FANTIN; TAUSCHEK; NEVES, 2013). Em concordância com a BNCC, o ensino da ciência geográfica deve permitir que os educandos conheçam

a realidade ao seu redor para que, posteriormente, possam compreender o contexto mais amplo, global. Isso facilita o desenvolvimento do pensamento crítico e facilita o exercício da cidadania.

Considerando os diversos enfoques que o conceito de território apresenta, a fronteira se refere não somente aos marcos de delimitação fixados no território físico. Ela representa o fim e o início da jurisdição estatal, bem como os limites da cidadania e dos símbolos oficiais da pátria. Muitas vezes, significa zonas de hibridismo entre línguas nacionais, meios de comunicação e outros símbolos culturais. “As fronteiras nacionais são lugares de controle e de travessia, lugares de movimento de pessoas que cruzam os limites territoriais e configuram outras fronteiras” (ALBUQUERQUE, 2010, p. 34).

Em um espaço geográfico visto como frágil, a fronteira é o lugar no qual múltiplas territorialidades são exercidas em diversas escalas, desde o poder estatal até a poderes considerados mais simbólicos. A esfera simbólica:

[...] remete à pertinência a uma comunidade política inscrita num território que é o seu; têm um sentido identitário. O imaginário conota a relação com o Outro, vizinho, amigo ou inimigo, e, portanto, a relação consigo mesma, com a própria história e com seus mitos fundadores, ou destruidores. (FOUCHER *apud* MENEGOTTO, 2004, p. 19)

Diante disso, a fronteira é estudada por várias perspectivas: a fronteira cultural; a fronteira econômica e a fronteira jurídica, de acordo com Polon (2019), por outro viés, a fronteira política.

A questão política da fronteira é, certamente, a mais rígida dentre as faces da fronteira, porque envolve a questão da soberania dos países, suas leis próprias e a organização interna. Diferentemente de outros espaços nacionais, na fronteira as relações internacionais ocorrem a todo momento, todos os dias. Por isso, é um espaço mais suscetível a conflitos. Os fluxos de pessoas, mercadorias, de recursos financeiros e culturais são constantes e envolvem uma regulamentação própria. Somente a faixa de fronteira do Brasil abrange onze unidades da Federação e 588 municípios, o que engloba milhões de pessoas em dinâmicas todos os dias. Um controle sobre esses espaços de fronteira é muito complexo e políticas públicas específicas para fronteira são muito necessárias (POLON, 2019).

Vale destacar, ainda, o que Lia Osório Machado evidencia no seu texto “Limites, Fronteiras, Redes”, ao mencionar os diferentes atores que operam nesse espaço geográfico particular. Ela escreve que “[...] esse processo de diluição dos limites nacionais se deve não só à multiplicação de redes transfronteira mas

também à competição entre diferentes sistemas de normas, induzida pelos próprios estados e por outras grandes organizações, legais e ilegais" (MACHADO, 1998, p. 47-48). Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa é compreender e identificar as múltiplas territorialidades consideradas para controlar crimes típicos de faixa de fronteira no município de São Gabriel (RS), por intermédio das instituições públicas presentes nesta cidade e que têm por objetivo garantir a segurança e a soberania nacional.

Sob a perspectiva de Evans e Newnham (1998), o vocábulo “transnacional” se refere a algo que se realiza pelas nações. Logo, são abarcadas as atividades que se desenvolvem pelas fronteiras dos Estados, movimentando fisicamente objetos, incluindo populações, informações, dinheiro e créditos (SANTOS *et al.*, 2014). Portanto, crimes de fronteira, crimes transfronteiriços ou, ainda, crimes transnacionais compreendem os atos ilícitos praticados em áreas de fronteira. Os praticantes desses atos se aproveitam das diferenças de legislações entre os países e pelo fato, de que, muitas vezes, o marco de fronteira é apenas uma rua ou uma avenida, o que é denominado “fronteira seca”, com ausência de acidentes geográficos, tais como, rios, montanhas, dentre outros. Um exemplo de fronteira seca é parte da fronteira entre o Brasil e Uruguai, como as cidades gêmeas de Santana do Livramento (RS) e Rivera (UY) e entre o Brasil e Paraguai, como Ponta Porã (MS) e Pedro Juan Caballero (PY).

## **Compreendendo os Crimes da Faixa de Fronteira e os Órgãos que Atuam nesse Processo em São Gabriel (RS)**

Dentre os crimes de fronteira mais conhecidos está o contrabando, que se constitui em um crime aduaneiro de importação ou exportação de mercadoria proibida no território brasileiro. Como mercadoria proibida se entende a mercadoria que possua restrição absoluta quanto à sua entrada ou saída do território nacional. Um exemplo disso seria: importação de cigarro irregular, carabina de pressão, munições em pequena quantidade; medicamentos/anabolizantes em pequena quantidade ou tabaco para narguilé (FAZOLO, 2020). O crime de contrabando está tipificado no artigo 334-A, do Código Penal Brasileiro, de 1940, e assim está definido:

Art. 334-A. Importar ou exportar mercadoria proibida:Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos. § 1º Incorre na mesma pena quem: I - pratica fato assimilado, em lei especial, a contrabando; II - importa ou exporta clandestinamente mercadoria que dependa de registro, análise ou autorização de órgão público competente; III - reinser-

no território nacional mercadoria brasileira destinada à exportação; IV - vende, expõe à venda, mantém em depósito ou, de qualquer forma, utiliza em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria proibida pela lei brasileira; V - adquire, recebe ou oculta, em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria proibida pela lei brasileira. § 2.º - Equipara-se às atividades comerciais, para os efeitos deste artigo, qualquer forma de comércio irregular ou clandestino de mercadorias estrangeiras, inclusive o exercido em residências. § 3º A pena aplica-se em dobro se o crime de contrabando é praticado em transporte aéreo, marítimo ou fluvial. (BRASIL, 2014)

Outro crime recorrente nas faixas de fronteira é o descaminho, que também se configura como um crime aduaneiro, que protege o controle da aduana sobre a entrada/saída de mercadoria do território brasileiro. São punidos aqueles que violam o controle aduaneiro na introdução/extração irregular de mercadorias estrangeiras não proibidas no território brasileiro que deixarem de recolher os tributos aduaneiros. O cerne da questão é a existência de uma irregularidade administrativa aduaneira na importação (ou exportação) de uma mercadoria não proibida e estrangeira. Como mercadoria não proibida se entende a mercadoria que não possua restrição quanto à sua entrada ou saída, bem como aquela cuja restrição seja apenas relativa: vinculada à qualidade do importador, ao contexto da importação e à destinação das mercadorias. (FAZOLO, 2020). Isso é, o crime de descaminho consiste na sonegação de impostos de produtos não proibidos e estrangeiros no território do nosso país. As restrições quanto as especificidades dos produtos, tais como tamanho, quantidade e conteúdo serão mencionadas na lei. O crime de descaminho está listado no artigo 334 do Código Penal, assim tipificado:

Art. 334. Iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria. Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. § 1º Incorre na mesma pena quem: I - pratica navegação de cabotagem, fora dos casos permitidos em lei; II - pratica fato assimilado, em lei especial, a descaminho; III - vende, expõe à venda, mantém em depósito ou, de qualquer forma, utiliza em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria de procedência estrangeira que introduziu clandestinamente no País ou importou fraudulentamente ou que sabe ser produto de introdução clandestina

no território nacional ou de importação fraudulenta por parte de outrem; IV - adquire, recebe ou oculta, em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria de procedência estrangeira, desacompanhada de documentação legal ou acompanhada de documentos que sabe serem falsos. § 2.º Equipara-se às atividades comerciais, para os efeitos deste artigo, qualquer forma de comércio irregular ou clandestino de mercadorias estrangeiras, inclusive o exercido em residências. § 3.º A pena aplica-se em dobro se o crime de descaminho é praticado em transporte aéreo, marítimo ou fluvial. (BRASIL, 2014)

A grande diferença entre os crimes aduaneiro e tributário, contrabando e descaminho, é quanto à natureza da permissividade da mercadoria que entra ou sai do território do país. Enquanto o crime de contrabando se constitui pela entrada ou saída de produtos proibidos no Brasil, ou seja, de restrição absoluta, o descaminho se configura como a entrada ou a saída de mercadorias não proibidas e estrangeiras no Estado, de restrição relativa, mas que não tiveram os tributos incidentes declarados.

O crime de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, também conhecido como narcotráfico, está previsto no artigo 33 da Lei n. 11.343/06 - Normativa que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), denominada também como Lei antidrogas. O presente artigo trata sobre diversas condutas que caracterizam o ilícito, proibindo qualquer categoria de venda, compra, produção, armazenamento, entrega ou fornecimento, mesmo que gratuito, de drogas sem autorização ou em desconformidade com a legislação pertinente. A pena prevista é de 5 a 15 anos de reclusão e pagamento de multa de 500 a 1500 dias-multa. A definição do crime pode ser encontrada no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). A Lei n. 11.343/06 tem outro artigo que merece destaque ao mencionar as competências dos órgãos públicos federais, ou melhor, referentes a União no combate ao crime transfronteiriço de tráfico de entorpecentes:

Art. 8.º-A. Compete à União: [...] VIII - promover a integração das políticas sobre drogas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IX - financiar, com Estados, Distrito Federal e Municípios, a execução das políticas sobre drogas, observadas as obrigações dos integrantes do Sisnac; X - estabelecer formas de colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução das políticas sobre drogas; [...] XIII - adotar medidas de enfretamento aos crimes transfronteiriços; e XIV

- estabelecer uma política nacional de controle de fronteiras, visando a coibir o ingresso de drogas no País. (BRASIL, 2019, Grifo nosso)

Para coibir os crimes de fronteira, há o que se denomina policiamento ostensivo, que é uma modalidade de emprego da força policial que atua preventiva e visualmente, isso é, com elementos de fácil identificação pela população, como fardamento, equipamentos, viaturas e símbolos, com o intuito de reprimir eventual transgressão que ocorra para a preservação da ordem pública. Consoante Di Pietro (2001, p. 110), a maneira de agir do Poder de Polícia “[...] é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.

Em São Gabriel existem seis órgãos de segurança pública destinados a coibir os crimes típicos de fronteira. As instituições públicas a serem analisadas são: Brigada Militar do Rio Grande do Sul (BM (RS)); Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Receita Federal do Brasil (RFB).

A Brigada Militar do Rio Grande do Sul (BM (RS)) está representada em São Gabriel pelo 4.<sup>º</sup> Esquadrão de Polícia Montado (4.<sup>º</sup> Esqd P Mon.), localizado na Avenida Francisco Chagas, n. 1310, no bairro Progresso, vinculado ao 2.<sup>º</sup> Regimento de Polícia Montado (2.<sup>º</sup> RPMon) sediado na cidade de Santana do Livramento (RS). O Comando Regional de Polícia Ostensiva da Fronteira Oeste (CRPO-FO) foi fundado pela Lei Complementar 10.991, de 18 de agosto de 1997, regulamentado pelo Decreto 38.107, de 22 de janeiro de 1998 e teve as suas instalações inauguradas em 1.<sup>º</sup> de setembro de 1998. O CRPO-FO é o órgão responsável pelas atividades administrativo-operacionais, competindo-lhe administrar a execução das atividades de polícia ostensiva, para evitar a ocorrência de crimes, responsável pelo grau de segurança pública nos 22 municípios da sua circunscrição. O CRPO-FO abrange uma área de 66 mil km<sup>2</sup> (cerca de 23 % do RS) e uma estimativa de população em 750 mil habitantes (o que corresponde a, aproximadamente, 7 % da população do estado), constituindo, ainda, uma fronteira seca e fluvial (ou seja, por rios) com dois países do cone sul: o Uruguai e a Argentina, por mais de 900 km.<sup>3</sup> Dentre as suas atribuições, inclui-se a preservação da ordem e segurança pública, em uma região caracterizada pela baixa densidade populacional, somada a grandes extensões de terra e com destaque na economia para a produção do setor primário, ou melhor, agropecuário e de extrativismo. O CRPO-FO tem como principal objetivo o combate aos crimes de abigeato, que corresponde ao furto de gado e transfronteiriços, tais como tráfico de entorpecentes, descaminho, contrabando, dentre outros.

3 Disponível em:<https://www.bm.rs.gov.br/sobre-o-crpo-fo>. Acesso em:

Dentre as territorialidades, isso é, as ações e práticas para constituir o território desempenhadas pela Brigada Militar, está o Programa de Vigilância de Fronteira - Sentinel, que teve a Operação Avante Rural realizada entre os dias 10 e 17 de setembro de 2021 em diversos municípios da região da campanha, incluindo São Gabriel. O objetivo foi o de combate aos crimes de abigeato e demais delitos da área rural, assim como crimes transfronteiriços que acontecem nesse espaço geográfico.

A Polícia Rodoviária Federal (PRF) é mais um dos órgãos que tem a atribuição de legitimar a segurança do território brasileiro previsto na Carta Magna, que relata:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; [...] § 2.º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. § 7.º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. (BRASIL, 1998, Grifo nosso).

A PRF tem como responsabilidade exercer as incumbências dispostas no § 2.º do artigo 144 da Constituição, no artigo 20 da Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro (CTB), no Decreto n. 1.655, de 3 de outubro de 1995, e, especificamente, que consiste em: “I - planejar, coordenar e executar o policiamento, a prevenção e a repressão de crimes nas rodovias federais e nas áreas de interesse da União; [...] III - executar o policiamento, a fiscalização e a inspeção do trânsito e do transporte de pessoas, cargas e bens; [...]”<sup>4</sup>

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, a PRF foi incluída e institucionalizada ao Sistema Nacional de Segurança Pública. Sob o novo diploma legal, a Polícia Rodoviária Federal consolidou o seu compromisso com a segurança pública, além das rodovias federais. A Polícia Rodoviária Federal tem como competências: a segurança viária, do mesmo modo a prevenção e a repressão qualificada ao crime em estradas e rodovias brasileiras. Atualmente,

---

4 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9662.htm). Acesso em: ??????????????????????

a PRF possui uma ampla abrangência no território nacional com mais de 75 mil quilômetros, englobando estradas e rodovias presentes em todas as Unidades da Federação e áreas de interesse da União. Inclusive, a Polícia Rodoviária Federal tem como missão: “Promover a segurança pública, protegendo vidas, garantindo a mobilidade nas rodovias federais e nas áreas de interesse da União”.<sup>5</sup> A unidade da PRF do município de São Gabriel está subordinada a Delegacia Regional de Santana do Livramento (RS).

A Receita Federal do Brasil (RFB) — denominada também como Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil — é uma instituição pública com abrangência em todo o território nacional. Esse órgão público, vinculado ao Ministério da Economia, tem entre as suas atribuições a administração dos tributos de competência da União, incluindo os previdenciários e incidentes sobre o comércio exterior, correspondendo a grande totalidade das contribuições sociais da nação. A RFB atua com o Poder Executivo, ao auxiliar na formulação da política tributária do país. Outra função que a RFB desempenha e que vai ao encontro do problema de pesquisa é combater e prevenir “a sonegação fiscal, o contrabando, o descaminho, a contrafação, a pirataria, o tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, o tráfico internacional de armas de fogo e munições, a lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e outros ilícitos aduaneiros”.<sup>6</sup> É relevante destacar, ainda, as demais competências atribuídas à Receita Federal, como: gerenciamento e execução dos serviços de administração, fiscalização e controle aduaneiro; repressão ao contrabando e descaminho, no limite da sua alçada; e Atuação na cooperação internacional e na negociação e implementação de acordos internacionais em matéria tributária e aduaneira.

Dentre diversas áreas de atuação da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, está a segurança das fronteiras e o combate ao contrabando, trabalhando conjuntamente com outras instituições, tais como Forças Armadas, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI) e Polícia Federal (PF). Entre os objetivos esperados se inclui “garantir segurança e agilidade no fluxo internacional de bens, mercadorias e viajantes”.<sup>7</sup> Na cidade de São Gabriel, a Agência da Receita Federal (ARF) está situada na Rua Barão de São Gabriel, n. 602, no centro da cidade. Dentre os crimes da faixa de fronteira mais recorrentes

5 Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em:

6 Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: ??????????????

7 Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/arquivos-e-imagens/areas-de-atuacao-rfb-com-interface-5.pdf>. Acesso em: ??????????????

no município estão os crimes de descaminho e o de contrabando. Em relação ao combate desses crimes transfronteiriços, a instituição menciona:

A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), exercendo funções essenciais para que o Estado possa cumprir seus objetivos, é responsável pelo combate ao contrabando e descaminho como está elencado no Regimento Interno, inciso XX do artigo 1º do Anexo I à Portaria ME n. 284, de 27 de julho de 2020, ‘planejar, coordenar e realizar as atividades de repressão aos ilícitos tributários e aduaneiros, inclusive contrafação, pirataria, entorpecentes e drogas afins, armas de fogo, lavagem e ocultação de bens, direitos e valores, observada a competência específica de outros órgãos’. [...] Entre os trabalhos realizados pela Receita Federal no combate ao contrabando e ao descaminho (Territorialidade) existe a Operação Fronteira Blindada, ação permanente, inserida no Programa de Proteção Integrada de Fronteiras do Governo Federal, instituído pelo Decreto n. 8.903, de 16 de novembro de 2016. [...] (BRASIL, 2020-2021, grifo nosso)<sup>8</sup>

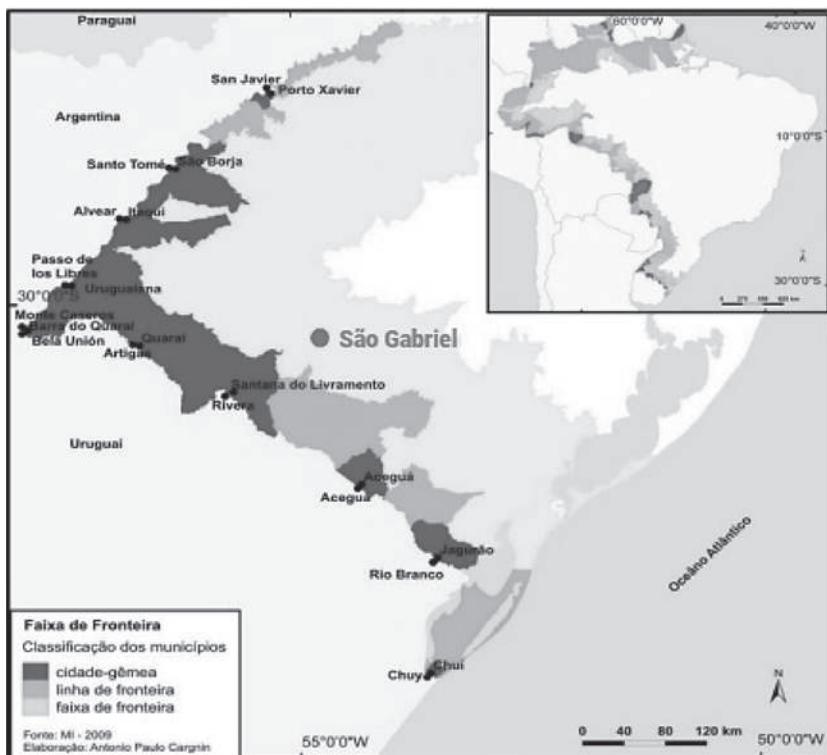
Em relação às normativas, é importante destacar o Decreto n. 8.903/16, que institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para a sua execução. Da mesma forma que o desenvolvimento de políticas públicas (territorialidades), como a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), que pretende “fortalecer a prevenção e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira em parceria com Estados e municípios”, tem como público-alvo a “população residente e profissionais de segurança pública lotados na faixa de fronteira, que atuam nos municípios, rios, lagos, rodovias e estradas vulneráveis localizadas na faixa de fronteira brasileira”. Diante disso, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) é descrito como um “sistema de sensoriamento, de apoio à decisão e de atuação operacional, cujo propósito é fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira”.

Para conhecer e descrever os crimes típicos da faixa de fronteira previstos na legislação, identificando os crimes mais comuns cometidos no município de São Gabriel (RS), no período de 2015 a 2020, e descrevemos a situação geográfica da cidade. O município de São Gabriel está localizado na região

<sup>8</sup> Disponível em:<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/sonegacao/contrabando-e-descaminho>. Acesso em: ??????????????

sudoeste do estado do Rio Grande do Sul, conforme a regionalização realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), situado na área denominada campanha gaúcha. Segundo estimativas do IBGE (2021), São Gabriel possui 62.187 habitantes e é considerada a 36.<sup>a</sup> cidade mais populosa do estado (IBGE, 2021).

**MAPA 1:** Faixa de Fronteira do Brasil e do estado do Rio Grande do Sul, com a localização do município de São Gabriel. Fonte: Ministério da Integração Nacional (2009).



Fonte: IBGE, 2021.

A cidade se encontra em um ponto estratégico, praticamente no centro de umas das principais vias de circulação do estado, a BR-290, que liga a fronteira e a capital, Porto Alegre. Ademais, o município apresenta proximidade com dois países platinos, a República Argentina e a República Oriental do Uruguai. Além disso, São Gabriel é um dos 588 municípios que configuram na lista de cidades da faixa de fronteira. A Lei que dispõe sobre a Faixa de Fronteira (Lei n. 6.634/79) logo no seu artigo 1.<sup>º</sup>, apresenta a conceituação do termo “Faixa

de Fronteira” e que expõe: artigo 1º. - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira” (BRASIL, 1979). É importante frisar ainda neste artigo, a imprescindibilidade da seguridade nacional e, nessa perspectiva, este projeto de pesquisa se torna mais relevante.

Sob essa ótica, o pragmatismo dessas políticas públicas, ou melhor, as territorialidades, visam a coibir crimes típicos da faixa de fronteira como o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, descaminho e o contrabando. A respeito do tráfico ilícito de drogas, Lia Osório Machado no seu texto “Limites, Fronteiras, Redes” realiza a seguinte declaração: “O comércio de drogas ilícitas tem o caráter de atividade transnacional, opera em escala global, mas seus lucros dependem do risco que representam as diferenças de legislações e o controle de limites de cada estado nacional” (MACHADO, 1998, p. 47-48).

Essas territorialidades realizadas para controlar crimes de faixa de fronteira inferem em outro viés do conceito de território: “A partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural” (HAESBAERT, 2009, p. 79). Isso se estabelece na articulação de diversas relações de poder entre diferentes atores sociais, no foco desta pesquisa, as instituições públicas, partilhando do mesmo espaço geográfico, a fronteira.

## **Coibição dos Crimes de Faixa de Fronteira: a territorialidade em números**

A Brigada Militar do Rio Grande do Sul (BM (RS)) possui um sítio oficial contendo os índices criminais classificados por ano, categoria de delito, por município e referente a todo o estado. Para fins de atender ao objetivo da pesquisa, que é conhecer quais são os crimes de fronteira mais comuns cometidos no período de 2015 a 2020, optamos por buscar dados sobre o tráfico de entorpecentes e de drogas afins e o abigeato, visto que a economia do município gabrielense provém, principalmente, do setor primário.

Entre os anos de 2015 a 2020, o número de ocorrências do crime de abigeato apresentou oscilação, demonstrando aumento nos primeiros anos analisados e queda nos demais anos seguintes. Durante o período analisado, os meses de maior ocorrência desta categoria de delito foram os meses de julho, seguido do mês de agosto. Já o crime de faixa de fronteira tráfico de

entorpecentes e de drogas afins apresentou crescimento exponencial entre os anos de 2015 a 2020. Os meses com maior ocorrência desse delito foram os meses de maio e dezembro.

No ano de 2015, o crime de abigeato apresentou 156 ocorrências, enquanto o delito de tráfico de drogas foi notificado 32 vezes. No ano seguinte, 2016, ambos os tipos de crime demonstraram um considerável aumento. O abigeato expressou seu ápice no período analisado, com 168 ocorrências. Já o tráfico de drogas quase dobrou o número de ocorrências, evidenciando 61 notificações. Em 2017, a transgressão de abigeato expõe uma leve queda em comparação ao ano anterior, porém, continua sendo considerada alta, apresentando 137 registros. Nesse entretempo, o crime de tráfico de entorpecentes e de drogas afins continua a crescer, entretanto, o aumento é menor em relação ao ano antecedente, sendo registrado 72 ocorrências.

Já em 2018, ambas as violações, abigeato e tráfico de drogas, manifestaram quase a mesma quantidade de notificações. Ao passo que o furto de gado, abigeato, apresentou queda em referência ao ano precedente, com 105 registros. O crime de tráfico de drogas ultrapassa o abigeato em número de ocorrências policiais, exibindo 106 notificações. No ano posterior, 2019, os dois tipos de infrações em faixa de fronteira tiveram aumento. O abigeato revelou um leve crescimento em comparação a 2018, demonstrando 110 registros. No entanto, o tráfico de drogas cresceu mais de 50 % em relação ao ano anterior, superando o crime de abigeato em número de registros, com 173 ocorrências. No último ano analisado, 2020, o furto de gado evidenciou um decréscimo na quantidade de notificações, na mesma proporção que o tráfico ilícito de entorpecentes expôs um leve aumento em relação a 2019, todavia foi registrado o maior número de ocorrências deste tipo de delito no período verificado. Em 2020, o crime de abigeato registrou 97 ocorrências policiais, enquanto o tráfico de drogas teve 199 notificações, isto é, mais que o dobro de boletins de ocorrências lavrados pela violação de furto de gado no mesmo ínterim. As informações constam no sítio oficial da Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul (SSP/RS).

A Polícia Rodoviária Federal (PRF) também apresenta o registro dos índices criminais ocorridos nesta localidade. Segundo o Chefe da Delegacia de Santana do Livramento, Delegado Vasconcellos, entre o período de 2015 a 2018, foram registrados delitos de diferentes classificações, tais como: contrabando, descaminho, apreensão de armas, crimes ambientais, dentre outros. No ano de 2017, foram registradas quatro apreensões de contrabando/descaminho no município de São Gabriel, sendo divididas em: bebidas - Total: 575 l (380l,

dia 02 de junho de 2017 e 195 l, em 19 de setembro de 2017) e eletrônicos, sendo apontadas dezesseis unidades, dia 19 de setembro de 2017. Na mesma apreensão, relacionada como outros, foram lavradas 325 unidades, distribuídas entre laticínios e vestuários.

Com relação aos crimes tributários, foram apontados cinco ocorrências entre o período de 2016 e 2017. No dia 01 de fevereiro de 2016 foi autuada transgressão de descaminho de jarras elétricas. Descaminho de laticínios e vestuários, ocorreu em 11 de fevereiro de 2016. Foi registrado o crime de descaminho de bebidas (380 l), dia 02 de junho de 2016. Já no ano de 2017, foi notificado delito de descaminho de CDs e DVDs, em 20 de março de 2017. Também, em 19 de setembro de 2017, foi alistado crime de descaminho de bebidas e ventiladores.

Em 2016, apreenderam-se quatro unidades de armas, duas unidades de revólver, em 19 de março de 2016 e outras duas, dia 26 de março de 2016. Entre os anos de 2017 e 2018, a Polícia Rodoviária Federal lavrou onze ocorrências policiais, classificadas em diferentes categorias, como: violar a suspensão ou a proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor; mandado de prisão; lesão corporal culposa na direção de veículo; descaminho; não guardar com a devida cautela animal e embriaguez ao volante. Durante o tempo analisado, a PRF apreendeu cinco veículos e 83 unidades de munições e 31 pessoas foram detidas no município de São Gabriel.<sup>9</sup>

## Considerações Finais

Este trabalho teve o objetivo de compreender a relação do princípio da territorialidade com a ação de coibição aos crimes de fronteira no município de São Gabriel (RS). Foram, para tanto, explicados os conceitos basilares para o estudo da Geografia, dentre eles: espaço geográfico, região, território e territorialidade. Constatou-se que documentos que orientam o ensino da Geografia na educação básica brasileira apresentam essas conceituações e debate sobre a importância desses conteúdos para podermos entender a relação da Geografia com os crimes típicos da faixa de fronteira.

Abordou-se, também, as especificidades da fronteira e as diversas questões que seu entendimento implica, dentre esses, a questão política, que incide diretamente na atuação das instituições públicas para a repressão dessas categorias de delito. Para depreender melhor a temática, foi apresentada

<sup>9</sup> Disponível em: <https://pdi.prf.gov.br/pdi/login>. Acesso em: ????????????

a definição dos crimes mais frequentes na faixa de fronteira, destacando o trabalho das instituições públicas localizadas no município de São Gabriel: a Brigada Militar do Rio Grande do Sul (BM (RS)), a Polícia Rodoviária Federal (PRF) e a Receita Federal do Brasil (RFB).

Discorreu-se de maneira breve sobre a geografia do município de São Gabriel, dados que permitiram justificar a escolha dessa cidade para o estudo e, por último, o tópico a territorialidade em números, revelando-se os dados criminais da faixa de fronteira, ocorridos na cidade entre o período de 2015 a 2020.

O ramo do Direito que versa sobre as áreas fronteiriças apresenta uma infinidade de leis. Da mesma maneira, as próprias instituições públicas referidas possuem em seus respectivos estatutos artigos e/ou leis que contemplam as regiões de fronteira. As jurisprudências revelam tanto as suas atribuições, como práticas para reprimir violações transnacionais, ou seja, as territorialidades para manter esse espaço geográfico.

A Geografia como ciência, permite compreender pelos conceitos-chave e objeto de estudo, o recorte espacial realizado para essa pesquisa. Do mesmo modo, pesquisar os dados geográficos do município e os estudos de fronteira possibilita entender como a ciência geográfica estuda a questão fronteiriça e a territorialidade.

Visando cumprir com os objetivos da pesquisa, foi necessário restringir as categorias de delitos transfronteiriços, identificando as que possuem o maior número de ocorrências na cidade no período mencionado. Entretanto, é importante considerar que as categorias de crimes fronteiriços, assim como a jurisprudência, não se delimitam ao tema de pesquisa, possibilitando o estudo sob outros vieses. Pôde-se conhecer e caracterizar algumas categorias de crimes que constam na legislação, da mesma forma que se evidenciam os dados criminais entre o período de 2015 a 2020. É possível notar que o aumento do tráfico de entorpecentes e de drogas afins vem crescendo em grande proporção no município, tornando fundamentais políticas públicas nesse sentido.

Dando prosseguimento ao assunto, foi preciso conhecer e descrever as ações desempenhadas pelos órgãos estatais presentes no município para coibir violações transnacionais. Apesar de haver esforços por parte das instituições públicas, os órgãos enfrentam adversidades, tais como, escassez de pessoal, corte de gastos, carência de dados, dentre outros aspectos que dificultam desenvolver um trabalho mais eficiente e, consequentemente, mais eficaz, resultando em uma atividade que não atinja toda a efetividade.

Propõe-se abrir espaço para o debate em relação ao tema estabelecendo

a possível articulação das instituições públicas localizadas no município para controlar a prática dos crimes de fronteira. Como exemplo, poderia ser realizada a criação de um banco de dados unificado entre os órgãos públicos, proporcionando o compartilhamento de índices criminais, da mesma maneira que possam realizar operações conjuntamente.

## Referências

ALBUQUERQUE, José Lindomar C. *A dinâmica das fronteiras: os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai*. São Paulo: Annablume, 2010.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília, DF, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto n. 8.903, de 16 de novembro de 2016. *Programa de Proteção Integrada de Fronteiras*. Brasília, DF, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm). Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Código Penal*. Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 6.634, de 2 de maio de 1979. *Faixa de Fronteira*. Brasília, DF, 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6634.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6634.htm). Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 11.343/06, de 23 de agosto de 2006. *Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad*. Brasília, DF, 23 de agosto de 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm). Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. *Base Nacional Comum Curricular*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2018. Disponível em: [http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518\\_versaofinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf). Acesso em: 22 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. **Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2020/10/mapeamento-das-politicas-federais-na-ff.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Rodoviária Federal. Acesso à Informação.Institucional. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Rodoviária Federal.Acesso à Informação.Competências. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/competencias>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **São Gabriel (RS) Portal IBGE Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-gabriel/panorama>. Acesso em: 13 nov. 2021.

COSTA, Fábio Rodrigues da; ROCHA, Márcio Mendes. Geografia: conceitos e paradigmas – apontamentos preliminares. **Revista Geomae**, Campo Mourão (PR), v.1, n.2, 2010.

DI PIETRO,Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

EVANS, G.; NEWNHAM, J. **The Penguin Dictionary of International Relations**. Londres:Penguin Books, 1998.

FANTIN, Maria Eneida; TAUSCHECK, Neusa Maria; NEVES, Diogo Labiak. **Metodologia do Ensino de Geografia**. Curitiba(PR): InterSaberes, 2013. (Série Metodologias).

FAZOLO, Diogo Bianchi. Crime aduaneiro de descaminho. **DBF Advocacia**, Curitiba(PR), s.d. Disponível em: <https://dbfadvacacia.com/descaminho-crime-aduaneiro/>. Acesso em: 16 nov. 2021.

FAZOLO, Diogo Bianchi. Tudo que você precisa saber sobre o crime aduaneiro de contrabando. **DBF Advocacia**, Curitiba(PR), 2020. Disponível em: <https://dbfadvacacia.com/crime-aduaneiro-contrabando/>. Acesso em: 16 nov. 2021.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 4.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

MACHADO, Lia Osorio. "Limites, Fronteiras, Redes". STROHAECKER, T.; A. DAMIANI; NEIVA SCHÄFFER (orgs.). *Fronteiras E Espaço Global. Porto Alegre (RS)*. 1998. Unbral Fronteiras - Portal de Acesso Aberto das universidades Brasileiras sobre Limites e Fronteiras. Disponível em: <http://unbral.nuvem.ufrgs.br/base/items/show/2600>. Acesso em: 13 nov. 2021.

MENEGOTTO, Ricardo. *Migrações e Fronteiras: os imigrantes brasileiros no Paraguai e a redefinição da fronteira*. Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2004.

POLON, Luana Caroline Kunast. *Componente Curricular Estudos de Fronteiras*. São Borja: Universidade Federal do Pampa, 2019. Disponível em: <https://moodle-ead.unipampa.edu.br/mod/page/view.php?id=25496>. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. Receita Federal. *Áreas de Atuação da Secretaria da Receita Federal do Brasil*. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/arquivos-e-imagens/areas-de-atauacao-rfb-com-interface-5.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Receita Federal. *Combate ao Contrabando e Descaminho*. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/sonegacao/contrabando-e-descaminho>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Receita Federal. *Competências da Receita Federal*. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/competencias-1>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Receita Federal. Acesso à Informação.Institucional. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 18 nov. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Brigada Militar. CRPO - Fronteira Oeste. Sobre o CRPO-FO. Disponível em: <https://www.bm.rs.gov.br/sobre-o-crpo-fo>. Acesso em: 16 set. 2021.

RIO GRANDE DO SUL.Secretaria da Segurança Pública. Indicadores Criminais. Disponível em: <https://ssp.rs.gov.br/indicadores-criminais>. Acesso em: 17 dez. 2021.

SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova: da crítica de geografia a uma geografia crítica*. São Paulo: Hucitec, 1986.

SANTOS, Milton. *Espaço e Método*. São Paulo:EdUSP, 2008.

SANTOS, S. *Det al.* A Repressão aos Crimes Transnacionais e sua Influência no Desenvolvimento Socioeconômico da Região do Pantanal Sul-Mato-Grossense.*In:* (org.). ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE(ENGEMA),16., 2014.São Paulo. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <https://www.engema.org.br/XVIENGEMA/440.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2021.

SANTOS, M. e Outros. O Mercosul, o Brasil e a Faixa de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul. *In:* (org.).SIMPÓSIO IBEROAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E A INTEGRAÇÃO REGIONAL, 8., 2017. Cerro Largo (RS). **Anais eletrônicos...** 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/o-mercosul-o-brasil-e-a-faixa-de-fronteira-do-estado-do-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 10 fev. 2022.

SEIXAS, Ava. Conceitos Geográficos. **Proenem**,Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://proenem.com.br/enem/geografia/conceitos-geograficos/>. Acesso em: 03 fev. 2022.

SOUZA. Marcelo Lopes de. *O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento.**In:* (org.). CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p.77-116. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/38739/26249>. Acesso em: 21 fev. 2022.



# MÉTODOS DE ANÁLISE: IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Taís Martins Camoretto<sup>1</sup>

Ewerthon da Silva Ferreira<sup>2</sup>

Ronaldo Bernardino Colvero<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo refletir sobre os mecanismos de análises aplicados na implementação de políticas públicas em políticas sociais nos estudos de caso a partir de revisão bibliográfica de obras atuais que obtiveram destaque no campo metodológico. A análise tem como objetivo explorar a manifestação de diversos pesquisadores a respeito de temas metodológicos gerando um arcabouço conciso em relação aos processos de implementação que devem nortear a análise de políticas públicas. Constatou-se que a abordagem ideal observa a estrutura de cada proposta, norteando-se pelas características de implementação específicas de cada projeto e a partir dos mesmos elencando indicadores particulares da implementação para a análise.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa - *campus* São Borja (RS). Pesquisadora da área de governança municipal. Correio eletrônico: [tais.m.camoretto@gmail.com](mailto:tais.m.camoretto@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Políticas Públicas e Licenciado em Ciências pela Universidade Federal do Pampa. Presidente do Centro de Estudos Interdisciplinares. Correio eletrônico: [ewertonferreira266@gmail.com](mailto:ewertonferreira266@gmail.com).

<sup>3</sup> Doutor em História. Professor do curso de Ciências Sociais - Ciência Política (UNIPAMPA). Professor do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (UNIPAMPA). Coordenador do grupo de pesquisa Relações de Fronteira, política e cultura no tríplice aliança. Correio eletrônico: [ronaldocolvero@unipampa.edu.br](mailto:ronaldocolvero@unipampa.edu.br).

**Palavras-chaves:** Políticas Públicas; Metodologias de análise; Implementação;

## Introdução

O Estado funciona como um grande organismo com diversos sistemas atuando em diferentes funções, todos visam a facilitar o governo, manter a unidade e a sua soberania frente a outros estados. A união possui recursos limitados, e cabe ao governo elencar as prioridades do meio social e gerir a aplicação de recursos para o bem de todos.

Neste sentido, as políticas públicas são conjuntos de ações, programas e atividades desenvolvidas pelo Estado de forma direta ou indireta, podendo ter a participação do setor privado, que visam assegurar direitos de cidadania, garantidos constitucionalmente, de forma difusa ou específica. A criação da política pública depende do reconhecimento de uma carência, por parte da sociedade ou dos poderes do Estado, em alguma área que possua resguardo constitucional. Para Reinaldo Dias:

De forma sucinta, é disso que tratam as políticas públicas: a gestão de problemas e demandas coletivas através da utilização de metodologias que identifiquem as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de atingir os objetivos e metas predefinidos” (2013, p. 279).

O conceito de política pública é entendido como uma ação que visa a solução de um problema público.<sup>4</sup> Podendo o gestor dessa ação ser um ente do setor público ou privado, conforme a natureza da ação. Um ente privado, por exemplo, não pode colocar em vigor uma legislação que obrigue a população a fazer o plantio de árvores nativas, pois o Estado é soberano e constitucionalmente a legislação cabe a ele; mas o ente privado, pode, por exemplo, lançar uma campanha publicitária incentivando o plantio de árvores nativas.

A campanha publicitária de plantio de árvores ao ser lançada por uma ONG teria o objetivo de solucionar um problema público, logo se caracterizaria como uma política pública. A ONG teria autonomia para promover a política pública, porém sem sobrepor à soberania estatal na qual se encontra o monopólio coercitivo. Essa abordagem dentro do contexto acadêmico é chamada

<sup>4</sup> Este problema pode ser econômico, social, jurídico ou afetar outras áreas da sociedade, porém para ser um problema público deve afetar um grupo social ou a sociedade como um todo, podemos usar como exemplo o racismo que afeta um grupo étnico.

de multicêntrica,<sup>5</sup> ela permite a interpretação do que possa ser um problema no âmbito social, e o afloramento dos atores políticos para a solução desse problema.

A ação por parte do poder público demanda da visibilidade do problema para agenda governamental,<sup>6</sup> logo, a formulação da política pública depende da relevância do problema, não apenas socialmente, mas também para o governo. O problema deve afetar o desenvolvimento do Estado, causar uma perturbação ou comoção social. Em resposta ao governo traça um *status quo* ideal e tenta através da política pública alcançar os seus objetivos para atingir padrões de retorno social previamente estipulados.

Quando o problema alcança a relevância no meio público, são elaboradas estratégias para a estruturação de uma proposta que atinja um resultado que possa ser tangível e mensurável ou possuir um formato subjetivo, alterando a percepção ou comportamento da sociedade a respeito de algo. Um evento que traz nitidez a esta premissa é a criação do auxílio emergencial instituído para minorar as desigualdades sociais que se agravaram durante o período de pandemia, conforme Egler:

A tentativa de minorar os efeitos da pandemia sobre a população submetida à pobreza e a fome trouxe à tona o drama dos “invisíveis”, isto é, aqueles que se inscreveram para receber o auxílio emergencial e constavam no Cadastro Único (CadÚnico), que reúne informações dos beneficiários de programas assistenciais do governo federal, como o Bolsa Família, de apoio ao sustento familiar, e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que apoia os idosos e os deficientes que comprovem não ter meios de prover a própria manutenção. (2020, p. 4)

Quando o autor se refere ao “drama dos invisíveis” e na sequência coloca que estes já estavam economicamente identificados pelo sistema, a constatação que se pode fazer do fato é que estes não compunham a agenda do atual governo como um problema público. Conforme, só foram alvo de medidas governamentais (complementares das quais já eram beneficiados) em razão do contexto de pandemia.

5 O conceito foi elaborado por Leonardo Secchi. Cf.: SECCHI, 2014.

6 A agenda governamental (também chamada de agenda pública) é a agenda do governo. Ela reúne o conjunto de situações que o poder público decide 55 Uma catástrofe natural, como uma enchente que desabrigou centenas de pessoas, obriga o governo a agir - e força um problema na sua agenda a encarar como problema, mobilizando recursos para saná-las. Atores bem organizados podem infiltrar problemas de suas próprias agendas na agenda do governo. (TRONCO, 2018, p. 55-56)

De modo que, se o contexto adverso não trouxesse visibilidade para a insuficiência dos benefícios de transferência de renda, em satisfazer as necessidades básicas, estes estariam à margem dos objetivos urgentes da gestão pública. O fato de haver ciência de que estes benefícios não são suficientes para conferir bens de consumo imediato,<sup>7</sup> pesando as famílias em vulnerabilidade o complemento informal da renda, já cria uma demanda de ação por parte do Estado, todavia a ausência de visibilidade não faz desta uma pauta de ação na agenda de governo.

Uma estratégia pode ser formulada para alcançar um resultado em pouco tempo e de curta duração, a exemplo, ou pode demandar mais empenho com prazo indeterminado. A exemplo, temos as campanhas de prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, que busca alterar o pensamento da população a respeito de um comportamento, e a exemplo da primeira questão temos as campanhas de vacinação para grupos específicos quando surgem novos vírus, por exemplo a vacinação para o grupo de risco da H1N1.

Na estruturação da política pública devem ser definidos os objetivos a serem alcançados com base em dados coesos que vão projetar a realidades e definir as metas. As metas vão projetar efeitos no público-alvo, o processo para alcançar as metas vai depender de um plano de ação, e geralmente do envolvimento de mais de um ente federado.

A fim de nortear o resultado final, os objetivos são empregados seguindo uma percepção geral do que se compreende como uma situação ideal em relação a uma demanda pública. Abaixo fez-se referência aos objetivos do Programa Auxílio Brasil, conforme artigo 2.º, §1.º:

§ 1.º São objetivos do Programa Auxílio Brasil:

I - promover a cidadania com garantia de renda e apoiar, por meio dos benefícios e serviços ofertados pelo Suas, a articulação de políticas direcionadas aos beneficiários, com vistas à superação das vulnerabilidades sociais das famílias;

II - reduzir as situações de pobreza e de extrema pobreza das famílias beneficiárias;

III - promover, prioritariamente, o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, por meio de apoio financeiro a gestantes, a nutrizes, a crianças e a adolescentes em situação de pobreza ou de extrema pobreza;

<sup>7</sup> Proporcionar a autonomia dos beneficiários e promover a satisfação imediata de bens de consumo através da transferência de renda, faz com que a proteção social permita a autogestão por parte dos beneficiários e promove a eficiência tendo em vista que determinar o uso do benefício consiste em gerar mais uma etapa de coordenação e decisão na política pública.

IV - promover o desenvolvimento das crianças na primeira infância, com foco na saúde e nos estímulos às habilidades físicas, cognitivas, linguísticas e socioafetivas, de acordo com o disposto na Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016;

V - ampliar a oferta do atendimento das crianças em creches;

VI - estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência; e

VII - estimular a emancipação das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, principalmente por meio:

a) da inserção dos adolescentes maiores de 16 (dezesseis) anos, dos jovens e dos adultos no mercado de trabalho;

b) da integração das políticas socioassistenciais com as políticas de promoção à inclusão produtiva; e

c) do incentivo ao empreendedorismo, ao microcrédito e à inserção no mercado de trabalho formal (BRASIL, 2021, s/p.)

É observável que em todas as disposições está expressa de forma subjetiva uma situação ideal. Em análise, entende-se que os objetivos se fragmentam em diversas ações para atender uma demanda maior, ou seja, atuando em forma difusa na solução de um problema. Logo, na implementação da política pública é imprescindível que o gestor de ponta tenha conhecimento do objetivo, para que saiba identificar possíveis problemas durante a implementação, nesse sentido podemos citar o desvio de finalidade.

O ciclo das políticas públicas estabelecido por Tronco (2018, p. 54) no Guia para Estudantes e Pesquisadores, o autor prevê cinco etapas na qual decorrem a vida útil de uma política pública, sendo elas: a definição da agenda, definição das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação.

A definição da agenda é quando a questão passa a ser tratada como um problema público, na fase seguinte o governo define as alternativas para a resolução do problema. No Brasil a tomada de decisão deve conter o assentimento do poder executivo e legislativo para que o projeto seja publicado e se torne concreto.

Na fase de implementação são mobilizados recursos de poder institucional, de conhecimento e organizacionais, na intenção de estruturar e tornar possível a intervenção. O gestor de políticas públicas é quem traz à realidade a proposta do governo, para Costa e Bronzo, “O papel da gestão — é, portanto, da implementação — é justamente combinar e mediar esses diferentes recursos, para converter as intenções em produto, supondo-se que esses gerarão efeitos e impactos esperados” (2012, p. 51).

Nesta fase é possível identificar a exequibilidade dos projetos, particularidades sociais locais, especificidades de capacidade administrativas dos entes de acordo com a região, a percepção dos receptores da ação estatal, impactos a curto prazo, mecanismos de localização do público-alvo, alcance dos objetivos em relação aos métodos aplicados. As dinâmicas de implementação de políticas públicas sociais têm como objeto principal os executores da medida, a estrutura de implementação e desígnio da proposta.

É de entendimento comum entre os pesquisadores de políticas públicas o papel dos gestores, em especial quando se aborda questões de discricionariedade dos agentes de rua,<sup>8</sup> que em seu cotidiano se deparam com situações que não estão previstas nos manuais. Para estes, os burocratas de rua, ao deparar-se com situações inusitadas e por vezes ambíguas, são forçados a tomar uma decisão, que pode impactar todos os eventos seguintes, constituindo uma cultura:

Para compreender a implementação de uma política pública, é importante entender o Estado, não como um ator unitário, mas como um ambiente dentro do qual se dão interações entre diferentes agentes que têm importantes papéis e desempenham diversas ações na produção cotidiana da política pública, em contraponto a uma visão ilusória de decisões e formulações sendo realizadas em momentos destacados. (CARDOSO, 2020, p. 1.054)

No processo que comprehende a implementação, as decisões sobre como abordar determinado objetivo acontecem o tempo todo, ao mesmo tempo, e em diversas esferas. A constância destas questões surge do conflito entre o que as políticas de atuação estabelecem para os agentes e a diversidade de situações e contextos que a realidade apresenta durante a execução.

A estrutura de implementação diz respeito a questões de exequibilidade da proposta, que inclui estrutura física, recursos humanos e tecnológicos. Ao abordar o tema da gestão descentralizada Affonso aponta que, “no caso do Brasil a primeira, a mais distintiva característica de sua federação é a sua acentuada disparidade socioeconômica entre as unidades federadas” (2000, p. 131). O fator socioeconômico regional ou local pode ser fator determinante para o êxito da implementação de uma política pública.

8 Agente de rua, ou burocrata, são termos utilizados pelos pesquisadores de políticas públicas para identificar ou destacar os servidores que realizam trabalhos de forma volante ou atendimento direto nas unidades institucionais. A exemplo dos burocratas de rua, podemos citar: policiais, agentes comunitários de saúde, professores, entre outros.

Durante a implementação são identificadas e desenvolvidas alternativas para sanar possíveis disparidades estruturais. No desenvolvimento de uma política pública, os agentes constituem um planejamento de implementação, delegando responsabilidades de acordo com competência e a possibilidade do ente executor da proposta.

O gestor público que atua na implementação, para além do legitimador institucional é portador do elemento técnico e científico do processo. Na abrangência de suas funções é responsável também pela identificação de falhas metodológicas no percurso de implementação que dizem respeito à estrutura da proposta.

O público-alvo, de acordo com objetivo, deve para além de receber a medida de forma clara e concisa, ter o acesso às garantias da proposta, direitos e deveres para com o Estado. Ter acesso a informações relacionadas aos objetivos e aos mecanismos de ação da política pública permite aos usuários responder de forma positiva com relação aos resultados esperados. Não obstante, novamente se dá ênfase ao gestor público, bem como ao agente de rua, visto que estes são os encarregados de tornar a informação acessível aos usuários das políticas públicas.

## Análise de Implementação

Existe na administração pública a preocupação com o uso correto do orçamento público, no sentido de tornar os atos relevantes para a sociedade trazendo resultados positivos. As decisões que envolvem políticas públicas são tomadas com base em evidências, as alegações devem ser consistentes a fim de trazer confiança e transparência para a administração pública.

Quando formuladas no âmbito público, as propostas seguem procedimentos norteados atualmente pelos guias disponibilizados pela Casa Civil da Presidência da República em parceria com outras instituições de cunho administrativo no âmbito Federal. Os guias<sup>9</sup> trazem a institucionalização para o processo de formulação de políticas públicas nacionalmente, neles é possível encontrar um compilado de orientações técnicas que foram discutidas entre seus promotores, bem como a experiência dos gestores públicos em relação a processos que trazem bons resultados.

O material tem caráter orientativo, o que permite a adequação do administrador de acordo com as demandas vigentes. É importante salientar que

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads>; <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/205>; <http://repositorio.ipea.gov.br>. Acesso em: ????????????

os processos de elaboração e implementação sofrem influências de fatores externos, valendo-se tanto de experiências locais como internacionais. Os documentos têm livre acesso e são constituídos de uma série de questionamentos em relação ao projeto que permitem ao formulados da proposta desenvolver um trabalho consistente atendendo aos princípios compreendidos para a verificação da relevância do trabalho.

Durante o processo de implementação o pesquisador deve entender e diferenciar, no processo de análise, o que foi planejado para a execução de uma política pública, e o que foi de fato executado. Com atenção aos fatores que influenciaram a adaptação da política pública na realidade em que ela está sendo implantada. A percepção das diferenças e maneira como os métodos aplicados obtêm resultado positivo ou negativo, é o que norteia os estudos de análise de implementação (LOTTA, 2019). Outrossim, pode-se compreender melhor o funcionamento do sistema social no qual a política pública busca surtir efeito.

A formulação da análise de implementação em um primeiro momento deve identificar, na estrutura da política pública, os fatores que envolvem a execução como, por exemplo, as instituições envolvidas, o objetivo, os resultados esperados, a estrutura de monitoramento e o perfil dos gestores envolvidos. É importante que seja levado em consideração o objetivo do projeto de pesquisa, quando pensarmos os recortes de análise. Do ponto de vista da produção de conhecimento, a compreensão é requisito básico. No entanto, quando demasiado densa pode interferir na visão do pesquisador, quando este se projeta sob o objeto real.

A visão do pesquisador sobre o objeto de estudo não pode ser pré-estabelecida, pois este conceito formado pelo esgotamento teórico pode contaminar a análise empírica. Os dados coletados empiricamente, são únicos e são estes que orientam a tomada de decisão dos gestores. Neste sentido o perfil dos burocratas de rua, que são os agentes que terão contato direto com a população, bem a visão destes é um ponto importante da análise, pois estes são os atores que vão receber o primeiro feedback do grupo onde se aplica à proposta.

A visão cíclica da compreensão de Políticas Públicas fundamenta questões teóricas de compreensão e introdução nos estudos desta matéria em Ciência Política, no entanto, no caso concreto, como se pode observar em diversos setores, existe um movimento contínuo de reformulação de propostas de ação no Estado. O processo decisório do gestor, independentemente do nível de discricionariedade e abrangência do ator político, durante a implementação, gera resultados

diversos. Perceber a diversidade e impacto da decisão no empiricamente é fator que traz luz às particularidades, locais e também ao perfil do agente:

Para compreender a implementação de uma política pública, é importante entender o Estado, não como um ator unitário, mas como um ambiente dentro do qual se dão interações entre diferentes agentes que têm importantes papéis e desempenham diversas ações na produção cotidiana da política pública, em contraponto a uma visão ilusória de decisões e formulações sendo realizadas em momentos destacados. (CARDOSO, 2020, p. 1.054)

De uma forma geral está consolidado o entendimento de que o agente de rua desempenha um papel fundamentalmente na implementação. As normativas desempenham um papel importante na institucionalização de uma proposta, todavia durante a execução a realidade extrapola o contexto normativo, logo a análise que não considera dados empíricos e a discricionariedade do agente público está fadada a produzir uma visão míope da política pública.

## A Decisão Política Contida na Política Pública

Ao construir um projeto de pesquisa que tenha como objeto a implementação de uma política pública, o pesquisador deve observar seus elementos constitutivos para entender a análise do problema que está expressa na medida. Observando também a decisão política contida nos objetivos da proposta, pois a agenda de um determinado governo e o reflexo da sociedade se manifestam nos programas públicos do período.

A expressão do caráter político se dá de maneira sutil, está empregada na ação concreta da medida escolhida para solucionar um problema. A exemplo temos a Lei de Drogas, Lei n. 11.343, de agosto de 2006,<sup>10</sup> que expressa, no seu capítulo segundo, medidas de prevenção e reintegração social do usuário ou dependente químico. Em referência ao usuário, no artigo 28 da mesma lei, entende-se que as medidas socioeducativas, prestação de serviços à comunidade bem como a orientação sob os efeitos da droga, são ações que farão o usuário deixar de realizar a prática ilícita.

Em uma sociedade diferente, ou em um governo diferente, o entendimento a medida cabível ao usuário pode ser norteado por diversos princípios, inclusive princípios que não buscam a reinserção do usuário na sociedade. Segundo reportagem da Nexo (2022), de fevereiro:

10

A legislação sobre drogas na Tailândia é considerada uma das mais duras do mundo. O país prevê pena de morte para pessoas que sejam presas em posse de 20 gramas de qualquer substância ilegal do tipo A (cocaína, metanfetamina, heroína, *crack*, *ecstasy* e cogumelos psicodélicos).

Necessariamente existem diferentes interpretações sobre as ações coerentes quando pensamos a ação do Estado, todavia, mesmo que essas interpretações não sejam opostas, podem produzir resultados diversos. O exemplo mencionado acima, reflete o entendimento de uma sociedade que comprehende o ato de portar drogas de maneira equivalente a uma pena aplicada somente em períodos de guerra no Brasil, a pena de morte.

Durante a troca de governo, uma política pública, ainda em fase de implementação, pode ser alterada, sem que a medida anteriormente estabelecida para sanar um problema seja estudada ou venha a causar algum efeito. A alteração da política pública, por vezes, pode ser fruto na alteração de um grupo político majoritário na esfera decisória, logo, é o entendimento político de como o Estado deve agir na sociedade para sanar uma adversidade. Todavia a mudança não consolida uma estrutura estabelecida, ou seja, ao longo de um governo uma proposta pode ser alterada diversas vezes, sem que seus efeitos a longo prazo possam ser mensuráveis de uma maneira eficiente.

Políticas públicas são constituídas em diversos setores decisórios. Estes setores de organizam em alguns momentos de forma hierárquica, e em outros momentos de forma paralela. As camadas intersetoriais são responsáveis por decidir temas distintos ao longo da política pública, “Assim, a separação real não é entre quem formula (e decide) e quem implementa (e executa), mas sim sobre quem decide com quem sobre o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e ‘redecididas’” (LOTTA, 2019, p. 18).

Pensar a possibilidade de ajuste durante a implementação faz parte da proposta analítica de implementação. Todavia, essa proposta deve sempre estar atrelada aos objetivos da política pública em acordo com possibilidades de execução. Durante a análise é importante considerar as entidades envolvidas, o contexto e amplitude geográfica, o perfil dos agentes, o público-alvo, a complexidade da medida, o tempo estimado de efeito (se a curto ou a longo prazo) e os mecanismos de registro de dados.

Os mecanismos de pesquisa permitem que um trabalho científico na área das ciências sociais produza dados coerentes e capazes de ajudar no processo

decisório. Pois, através do método, permite ao pesquisador tornar formais as práticas que não foram previamente estabelecidas e que contribuem para a administração pública. As práticas podem ser percebidas e ter seus efeitos pendurados através de métodos comparativos, bem como os métodos de análise de correlação, ambos, são métodos simples de demonstração que podem trazer suporte ao dado empírico como complemento de análise.

Os dados empíricos podem identificar os possíveis conflitos nos processos de implementação que de alguma forma prejudicam o objetivo da proposta. Alguns destes fatores só podem ser identificados pela observação, tendo em vista que podem não ser mensuráveis de forma quantitativa, ou não são considerados importantes pelo mecanismo de ação, ou simplesmente não foram percebidos.

Utilizando o software MAXQDA<sup>11</sup> numa análise da obra Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil, e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil, organizada por Gabriela Lotta, através do Enap, em 2019, foi possível identificar as palavras-chaves relacionadas ao tema da obra. A ferramenta do software permitiu, através da frequência dos termos, formar uma nuvem de palavras, tornando possível a identificação das principais discussões em torno da implementação de políticas públicas. Conforme se verifica na imagem abaixo.

**Figura 1:** Nuvem de palavras



Fonte: os autores, 2022.

11

A análise da frequência identifica, depois dos principais termos, os atores sociais responsáveis, tanto pela implementação como pelo desenvolvimento. Desta forma pode-se observar na imagem as palavras: Estado; servidores; municípios; governador. Em um segundo momento, tem se vista aos instrumentos de burocracia que compõem a política pública como: recursos; processo; capacidade; produção; objetivos; território. É possível verificar os conjuntos relacionados à análise, bem como os que buscam resultados na implementação das medidas.

Ademais, quando consideramos a abordagem multicêntrica das políticas públicas descrita por Leonardo Secchi (2014) em analogia ao caso concreto, que pode ser observado na obra pelo Instituto Nacional de Administração Pública (ENAP), é possível concluir que a realidade brasileira é complexa, e em razão da amplitude, não é possível que haja uma centralização das decisões e nem mesmo um ciclo fechado para a implementação de políticas públicas. Logo, se apresenta na realidade social uma infinidade de variáveis que interferem na implementação de políticas públicas, que independente da projeção feita pelo proposito da política pública.

Outrossim, cabe ao pesquisador na construção da análise, utilizando-se de métodos acadêmicos, compor um projeto que consiga abranger a realidade da implementação de políticas públicas no território brasileiro.

## Considerações Finais

As políticas públicas são fundamentais para o desenvolvimento do Estado e da solução dos problemas que emergem junto as demandas da sociedade. Nesse sentido, o desenvolvimento tecnologia possibilita com que o corpo social tivesse mais contato com os dados monitoramento das políticas públicas, no entanto a informação por si só não gera conhecimento a respeito de um produto. O advento da tecnologia sem o conhecimento da realidade na qual está inserido o produto pode destorcer a estrutura de uma política pública.

O papel da análise de implementação no contexto brasileiro requer do pesquisador um olhar atento e capaz de absorver as particularidades locais e torná-las acessível para os demais gestores. Logo, a função daqueles que analisam a implementação precisa desenvolver um monitoramento atento e frequente para garantir a qualidade dos serviços prestados à população.

## Referências

- AFFONSO, Rui de Brito Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade, Revista de Economia da Unicamp*, n. 14, p. 127-152, 2000.
- CARDOSO, Baranda Bruno. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, jul.-ago. 2020. p. 1.052 -1.063.
- COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz, BRONZO. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação da gestão. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de(org.).*Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: EdPUC, 2012.
- DIAS, Reinaldo. *Ciência Política*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- EGLER, Claudio A G. Pandemia e Desigualdade Territorial no Brasil. In: (org.). SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA REGIONAL: a redescoberta da região e Seminário Internacional O Espaço do Novíssimo Século XXI, (SINGER), 2., 2020. Anais... p.
- LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: \_\_\_\_\_ (org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.
- NEXO. Os brasileiros presos na Tailândia e as penas antidrogas na Ásia. 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/02/22/Os-brasileiros-presos-na-Tail%C3%A2ndia-e-as-penas-antidrogas-na-%C3%81sia>. Acesso em: 15 maio 2022.
- TRONCO, Giordano B. *O guia de políticas públicas para estudantes e gestores*. Porto Alegre: Jacarta Produções, 2018.





# **HOME OFFICE NA INDÚSTRIA: A ENQUETE OPERÁRIA COMO FERRAMENTA DE DIÁLOGO PARA A REPRESENTAÇÃO FORA DO CAMPO FABRIL**

Rita Correa Garrido<sup>1</sup>

Davide Carbonai<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente estudo explora o processo de negociação coletiva sobre o tema do home office na campanha salarial de 2021 da categoria metalúrgica de Canoas e Nova Santa Rita, no Rio Grande do Sul. A pauta, que foi novidade em muitas mesas de negociação a partir do avanço da pandemia da covid-19, impôs desafios à representação sindical, o que exigiu a adoção de uma estratégia até então pouco recorrida por parte do sindicato dos trabalhadores: a aplicação de uma enquete dirigida aos empregados em atividade remota. A análise se desenha a partir de uma metodologia mista, que emprega os dados quantitativos obtidos na consulta do sindicato em conjunto com o método de observação-participante. Com a finalidade de mapear a satisfação em relação ao trabalho remoto, a consulta cumpriu o papel de subsidiar o sindicato na

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Pesquisa sobre Sindicalismo e Relações de Trabalho. Correio eletrônico: [rita.garrido@ufrgs.br](mailto:rita.garrido@ufrgs.br).

<sup>2</sup> Departamento de Ciências Administrativas (UFRGS). Professor do Programa de Pós-graduação em Políticas públicas (Unipampa). Correio eletrônico: [davide.carbonai@ufrgs.br](mailto:davide.carbonai@ufrgs.br).

mesa de negociações, momento em que a proposta patronal para o *home office* foi derrubada, mas também se construiu como uma importante ferramenta de participação dos trabalhadores dos setores administrativos, tradicionalmente pouco afeitos à representação sindical.

**Palavras-chave:** home office; Negociações Coletivas; Representação Sindical; Relações Trabalhistas; Enquete Operária.

## Introdução

A pandemia da covid-19 modificou o ambiente de trabalho de muitos trabalhadores e trabalhadoras ao redor do mundo. A atuação de forma remota, também conhecida como *home office*, não só transferiu o trabalho para o ambiente de casa como também isolou os indivíduos. Segundo o Ipea (2021), 11 % dos trabalhadores ativos do Brasil exerceram atividades remotas em 2020, com destaque para as áreas da Educação, do Setor Financeiro e da Comunicação.

Na indústria, onde há predominância do trabalho de produção essencialmente presencial, as discussões sobre o *home office* podem não apresentar grande relevância, mas para os sindicatos de trabalhadores o tema foi uma importante novidade nas mesas de negociação coletiva. Segundo nota técnica divulgada em abril de 2021 pelo Dieese (2021), o trabalho remoto integrou 13,7 % das tratativas entre sindicatos e empresas.<sup>3</sup> Na indústria, o percentual foi menor (9,7 %), mas representa expressivo crescimento, visto que em apenas um ano o número de mesas de negociações que abordaram o tema passaram de 66 para 708 no setor.

Inevitável, em razão da necessidade de distanciamento social, o *home office* integra um conjunto de transformações no campo do trabalho, que no Brasil se veem aceleradas desde a Reforma Trabalhista (lei n. 13.467/17) e seus resultados catastróficos sobre a legislação protetiva dos trabalhadores e trabalhadoras, bem como seus efeitos sobre as percepções de pertencimento da classe. Antunes (2020, p. 109) afirma que a desregulamentação, a informatização e a intensificação do trabalho geraram uma dissociabilidade destrutiva, que procura dilapidar todos os laços de solidariedade e de ação coletiva, individualizando as relações de trabalho em todos os espaços onde essa pragmática for possível. Destes novos cenários, cabe ao movimento sindical, ainda responsável pela construção das principais garantias e conquistas dos trabalhadores no país (MOREIRA; CALVETE, 2020, p. 202 apud GALVÃO; TEIXEIRA, 2018) o papel de encontrar meios e mecanismos de aglutinação e

<sup>3</sup> Comparação com o ano de 2019, onde a menção do tema nas mesas de negociação foi de apenas 1,2%.

participação, desafio este ainda maior junto à parcela de trabalhadores que se encontra fora do ambiente tradicional de trabalho.

Neste contexto, esta pesquisa busca explorar o processo de negociação coletiva sobre o tema do *home office* em uma categoria de trabalhadores da indústria. O objetivo é verificar se a estratégia utilizada pelo sindicato dos trabalhadores garantiu a representação do grupo em atividade remota, tanto no aspecto dos direitos quanto no de participação. Para tanto, optamos por um estudo junto ao sindicato dos Metalúrgicos de Canoas e Nova Santa Rita (STIMMMEC), localizado no Rio Grande do Sul, durante o período da campanha salarial de 2021. A entidade, que tem tradição junto à produção fabril e à cultura do chão de fábrica, optou pela aplicação de uma enquete virtual direcionada aos trabalhadores dos setores de administração e gerenciamento. Em hipótese, a ferramenta de consulta elaborada e aplicada pela entidade não serviu apenas ao interesse de coleta das informações, ainda que tenha sido fundamental às negociações, mas também, serviu como um método de ação efetiva da entidade sindical, no qual segundo Michel Thiolent (1985, p. 114), supõe a participação ativa dos trabalhadores no próprio processo de investigação.

O formulário foi aplicado no formato virtual e se organizou em cinco eixos: perfil do trabalhador; condições de trabalho e renda; posse de equipamento e estrutura adequada ao trabalho; satisfação quanto ao trabalho remoto; e a relação com a empresa no que diz respeito à organização de metas e tarefas. Os dados obtidos a partir de 151 respostas serviram para subsidiar as negociações durante a campanha. Em nossa análise, utilizamos uma metodologia mista, que emprega os dados quantitativos obtidos na consulta do sindicato em conjunto com o método de observação-participante, a partir da nossa participação em reuniões, assembleias e mesas de negociação. Ainda, serão utilizados documentos e publicações do sindicato, divulgados no período da campanha.

Para cumprir os objetivos propostos, este trabalho está organizado como segue: uma nota metodológica com o detalhamento dos nossos métodos; a apresentação dos principais dados obtidos pela enquete do sindicato; nossa análise sobre o processo de negociação coletiva; e por fim, as conclusões.

## Nota Metodológica

Para a construção de nossa análise, o desenho da pesquisa é misto. Os dados quantitativos, obtidos a partir da enquete com os trabalhadores, precedem os dados qualitativos (observação-participante). Cresweel e Plano Clark (2018) definem esses desenhos como “sequenciais” (*Explanatory Sequential Design*).

Conforme será apresentado no estudo, a análise qualitativa é estritamente ligada aos resultados da análise quantitativa: os resultados da enquete com os 151 trabalhadores entrevistados, são utilizados pela direção do sindicato dos trabalhadores como diretrizes da negociação, o que representa também um elemento de inovação da atuação sindical. Por meio da observação participante (MARIETTO, 2018), entendemos que o resultado da enquete afetou profundamente a negociação.

Os dados obtidos pelo sindicato foram sistematizados no software SPSS<sup>4</sup> e serão apresentados na sessão 3 deste artigo. Em sequência, no capítulo 4, organizamos nossas observações e anotações na medida em que foi possível acompanhar: três assembleias virtuais dos trabalhadores; duas reuniões virtuais dos diretores da executiva e dos assessores jurídicos do STIMMMEC; e uma reunião virtual de negociações junto ao sindicato patronal. Para uma melhor compreensão, os trechos obtidos a partir da observação participante eletrônica estão organizados da seguinte forma: E1, fala de integrante da Patronal; E2, fala de integrante da Patronal; E3, fala de integrante da Patronal.

Ainda, trouxemos para a análise mensagens que foram obtidas a partir do campo aberto da pesquisa do *home office*. Estas estão organizadas na análise da seguinte forma: M1, mensagem de trabalhador na pesquisa; M2, mensagem de trabalhador na pesquisa. Por fim, o período de negociações sobre o tema do *home office*, que compreende também o período desta pesquisa, parte de fevereiro de 2020, até junho de 2021, e está contextualizado por meio de fontes documentais sindicais, tais como matérias divulgadas pelo sindicato em seu sítio virtual<sup>5</sup> e documentos oficiais pertinentes às negociações coletivas (oficialização de pautas e Convênio Coletivo de Trabalho).

## **Home Office: mapeando a base para as negociações**

Elaborada em uma plataforma gratuita do **Google Formulários**<sup>6</sup>, a enquete foi aplicada entre fevereiro e abril de 2021, a partir de contatos, telefones e correio eletrônico, que o sindicato possuía e/ou coletou junto à categoria. No total da aplicação foram obtidas 151 respostas, sendo este o quadro de dados encaminhado às negociações da campanha salarial de 2021 e do qual apresentamos abaixo os pontos mais relevantes.

<sup>5</sup> Disponível em: [www.sindimetalcanoas.org.br](http://www.sindimetalcanoas.org.br). Acesso em: ??????????????????????????

**6 Disponível em: . Acesso em: ?????????????????????????????**

A idade dos participantes corresponde à fase mais produtiva dos sujeitos que estão ativos no mercado de trabalho, compreendidos entre os 26 e 45 anos, com um perfil predominante de trabalhadores autodeclarados brancos (90,1%) e com formação no ensino superior (39,1 % Graduação; 49% Pós-Graduação).

Quando verificados os dados sobre trabalho e renda, foram constatadas informações importantes às negociações, na medida em que mais de 70 % dos participantes relatou trabalhar em grandes empresas da base, que contam com mais de 500 trabalhadores na ativa. No entanto, a renda líquida não atinge para a maioria (84,8 %) o valor de três mil reais, que mesmo acima do piso instituído na Convenção Coletiva de Trabalho da categoria (R\$ 1.428,85) se mostra relativamente baixa quando considerada, por exemplo, a formação superior.

Neste aspecto, destacam-se duas constatações: a) a falta de valorização dos trabalhadores com formação/qualificação na categoria; b) a maioria dos participantes é dependente das negociações do sindicato para obter melhores condições salariais e benefícios, visto que ganham consideravelmente abaixo do teto limitador<sup>7</sup> estabelecido pelo Patronal na Convenção Coletiva de Trabalho. Ainda, se observado o contexto da pandemia, é possível afirmar que o aumento de gastos no trabalho *home office* gerou impacto expressivo na renda destes trabalhadores.

No que diz respeito ao tempo de atuação na modalidade, a grande maioria dos participantes informou estar há pelo menos doze meses trabalhando de forma remota, e mais de 90 % relatou trabalhar assim de forma integral, ou seja, realizando as atividades 100 % fora da empresa. Também se verificou que a maioria dos trabalhadores atua com bons equipamentos tecnológicos, tais como computadores de mesa e portáteis, e celular que, segundo o levantamento, foi concedido pelas empresas.

Quanto à realização do trabalho em espaço e mobiliário adequado, a maioria dos trabalhadores relatou que tem realizado ou realizou a jornada em um ambiente propício. No entanto, no campo aberto destinado aos comentários gerais da consulta, muitos trabalhadores incluíram nas reivindicações econômicas os gastos com a compra, principalmente, de cadeiras, o que nos faz considerar a hipótese de que muitos arcaram com a adequação da estrutura.

---

7 Convenção Coletiva de Trabalho 2020/2022 - Cláusula 4ª, parágrafo primeiro: Para empregados que possuam remuneração base acima de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), as empresas concederão uma parcela única de acréscimo de R\$ 200,00 (duzentos reais) ao salário mensal base do empregado.

**Tabela 1 – Distribuição de frequências**

	Sim	Não	Respondentes Totais
Você possui um bom computador?	137	14	151
	90,7 %	9,3 %	100 %
O equipamento é próprio?	37	112	149
	24,8 %	75,2 %	100 %
O equipamento é fornecido pela empresa?	121	29	150
	80,7 %	19,3 %	100 %
Trabalha em espaço e mobiliário adequado?	79	72	151
	52,3 %	47,7 %	100 %
A empresa se responsabiliza pelo acréscimo de gastos?	0	148	148
	0 %	100 %	100 %

Fonte: os autores, s.d.

De forma geral, o peso da consulta ficou centrado no que diz respeito às condições econômicas nas quais os trabalhadores foram submetidos no trabalho *home office*. Isso porque a maioria relatou acréscimo em gastos cotidianos, tais como internet (necessidade de ampliar o alcance), luz, água e gás. Quando solicitada uma estimativa destes valores, a média de aumento nos gastos ficou em torno de 30 %. Neste contexto, a pesquisa verificou que a totalidade das empresas não se responsabilizou por tais acréscimos no decorrer do trabalho remoto, fato que se repete em relação à alimentação dos trabalhadores, que teve acréscimo de 21 %. Sendo esta uma das principais reivindicações, os relatos no campo aberto da consulta dizem que não foi fornecida qualquer ajuda de custo para realizar/comprar refeições e/ou o valor recebido é insuficiente para os gastos diários.

Quanto à avaliação do trabalho em *home office*, os participantes relatam que se sentem “muito bem” (60,4%) e “regular” (38,9 %) com o trabalho remoto. Ao mesmo tempo, a maioria afirma sentir falta do ambiente coletivo e dos colegas de trabalho (54,7 %), o que pode refletir em um sintoma do isolamento e da individualização das atividades. No entanto, quando questionados sobre a vontade de permanecer no *home office*, 41,6 % dos trabalhadores deseja manter o trabalho remoto de qualquer forma (integral ou híbrido), o que reforça não haver uma rejeição à modalidade, ainda mais que esta representa segurança em tempos de pandemia, mas sim, a influência de um cenário social atípico que rompe com a socialização, tanto do ambiente de trabalho quanto da vida cotidiana.

Também, foi percebida a capacidade de organização da jornada, visto que há, pela maioria, respeito aos períodos de intervalo (80,7 %) e ao limite das horas de trabalho (68,7%). No entanto, chama atenção a parcela expressiva

(49 %) de trabalhadores que sentem a necessidade de estender as horas de trabalho. A pesquisa não buscou saber se, de fato, são realizadas horas-extras e se estas são devidamente remuneradas, mas é possível trabalhar com a hipótese de que os trabalhadores sentem acrescido o volume de tarefas, não conseguindo realizá-las dentro do horário da jornada.

**Tabela 2 – Distribuição de frequências**

	Muito Bem	Regular	Mal	Respondentes Totais
Como você se sente trabalhando em home office?	90 60,4 %	58 38,9 %	1 0,7 %	149 100 %

Fonte: os autores, s.d.

**Tabela 3 – Distribuição de frequências**

	Qualquer forma de HO	HO Integral	HO Híbrido	Presencial
Como você deseja manter sua Jornada de Trabalho?	62 41,6 %	44 29,5 %	41 27,5 %	2 1,3 %

Fonte: os autores, s.d.

Em linhas gerais, os dados obtidos pelo sindicato mostram que o principal ponto das reivindicações se dá no campo econômico, devido à baixa remuneração e o acréscimo de gastos sem qualquer compensação por parte das empresas. Contudo, permanece difusa a informação quanto à avaliação do *home office*, na medida em que é percebido o desejo de permanecer na modalidade e também se constata a falta do ambiente coletivo e dos colegas de trabalho. De fato, é preciso considerar, assim como na avaliação realizada pelos sindicalistas em 2020, que a persistência da pandemia no Brasil e da necessidade de isolamento pode afetar a percepção destes trabalhadores, visto que o trabalho remoto não está sendo realizado dentro de uma normalidade social.

## Campanha Salarial 2021: tema novo na pauta de reivindicações

Anualmente, a campanha salarial da categoria metalúrgica tem início com discussões ampliadas na reunião do Conselho dos Sindicatos, promovida pela Federação dos Trabalhadores Metalúrgicos do Rio Grande Sul, e posteriormente com a aprovação da pauta de reivindicações, por meio de uma convocação de Assembleia Geral dos Trabalhadores. Na base de Canoas e Nova Santa Rita, a aprovação ocorreu dia 15 de abril de 2021, no formato virtual, e contou com a participação de dezenas de trabalhadores. Junto à aprovação do percentual de

reajuste nos salários, o grupo presente no encontro aprovou as discussões para se buscar um abono aos trabalhadores em *home office*, bem como o regramento da modalidade de trabalho na Convenção Coletiva da categoria.

A demanda econômica é tradicionalmente o ponto de maior destaque na pauta e, diferente do ano anterior, o percentual referente às perdas inflacionárias fechou com expressiva alta (2,46 % em 2020 / 7,59 % em 2021). Neste sentido, o tema da reposição salarial foi o ponto mais discutido da Assembleia, ainda que posteriormente tenham registros do envio de mensagens de trabalhadores insatisfeitos com a inclusão do *home officena* pauta. O motivo, segundo o conteúdo destas mensagens, tem relação com o posicionamento antissindical dos trabalhadores das áreas de administração e gerência. O sindicato, por sua vez, sustentou a inclusão do tema, consciente da realidade econômica observada a partir da enquete.

A primeira rodada de negociações foi realizada dia 19 de maio e serviu apenas para apresentação das pautas e organização dos encontros. O sindicato patronal, que também delibera os pontos de pauta por meio de assembleia com as empresas, encaminhou ao sindicato dia 14 do mesmo mês o documento com a proposta das empresas para discussão na campanha. Em relação ao *home office*, os empresários propuseram a dispensa do registro da jornada de trabalho, que abre precedentes para o não pagamento de horas extras, e uma ajuda de custo considerada irrigária pelos representantes dos trabalhadores.

Em reunião realizada dia 26 de maio, a direção executiva do sindicato avaliou os dados da consulta aplicada na categoria metalúrgica e deliberou, de forma unânime, pela apresentação dos resultados na mesa de negociações. A exposição do levantamento comprovou dois pontos importantes e decisivos à negociação: a capacidade do sindicato em inovar no diálogo com os trabalhadores e, consequentemente, de obter informações sobre estes, que no caso, relataram uma realidade pouco condizente com a proposta das empresas.

Com o consenso de ambas as partes, ingressamos na segunda rodada de negociações, onde foi possível auxiliar na apresentação da pesquisa e acompanhar o debate sobre o tema. Na ocasião, o primeiro aspecto que se destacou foi a tentativa de desqualificar a pesquisa do sindicato.<sup>8</sup> Neste sentido, os empresários utilizaram como argumento a necessidade de *escutar todos os trabalhadores, até os que não responderam a pesquisa dos sindicato* (E1).

8 O advogado do sindicato patronal mencionou que a entidade também realizou uma consulta junto a todas as empresas da base para a formulação da proposta. No entanto, durante a reunião que acompanhavam, não foram apresentados os resultados desta pesquisa.

Outro sinal de desqualificação do mapeamento realizado pelo sindicato ocorreu na argumentação de que a mesa deveria debater o “*home office* do futuro”, em que os trabalhadores teriam maior autonomia e liberdade sobre o trabalho. Para justificar, foram mencionadas grandes empresas, como a multinacional *Dell*, que teriam trabalhadores satisfeitos operando de forma remota. Como contra-argumento, o sindicato pediu um olhar mais atento à realidade da categoria metalúrgica e do trabalho na indústria, não sendo possível ter como modelo, empresas que atuam em outros segmentos e formatos. Ainda que a consulta realizada junto aos trabalhadores tenha mostrado não haver rejeição ao trabalho remoto, problemas específicos foram apontados, como os gastos com estrutura e alimentação, além de relatos sobre dificuldades para se desconectar do trabalho.

No aspecto econômico, os empresários tentaram equiparar gastos diárias e/ou mensais que são indispensáveis, como a compra de alimentos e o pagamento de contas de água, luz e internet, com gastos que o trabalhador pode escolher fazer ou não, em acordo com a vontade ou a necessidade, como a compra de roupas. A justificativa utilizada por um dos integrantes da mesa foi a de que na medida em que é verificado o acréscimo de gastos em alguns aspectos, também é preciso considerar a economia em outros, como por exemplo, na aquisição de roupas, pois, em casa, o trabalhador pode trabalhar assim, de calça de abrigo e moletom (E2).

Além dos dados obtidos por meio das perguntas, a pesquisa do sindicato coletou relatos que foram de grande importância à argumentação nas negociações. Os trechos reproduzidos abaixo, sem identificação, foram descritos por trabalhadores no campo aberto do questionário e mostram de forma bastante clara o nível de consciência e preocupação dos trabalhadores sobre as questões econômicas e também sobre as consequências da falta de uma estrutura adequada ao trabalho:

Entendo que para um bom andamento seria interessante ajuda de custo da empresa para compra de material (mesa, cadeira, alimentação e despesas luz, água, internet) creio que o numero de pessoas com problemas musculares possa aumentar grandemente. (M1)

Em 1 ano em *home office* nada foi fornecido aos funcionários, ajuda de custo como alimentação, material básico de trabalho (mesa e cadeira), ajuda de custo com internet e luz, sem contar nos itens básicos que teve aumento considerável. Nada foi projetado em 1 ano, isso é falta de respeito com o funcionário. A carga horária não

tem fim, a cia (os gestores) entendem que se estamos em casa as 21 h, devemos estar “disponível” para a empresa. Outro ponto, o uso do celular, no meu caso é particular mas sou “obrigada” a estar sempre online e responder ali quando solicitada. Precisa ser criada uma regra, política, qualquer coisa que defenda o colaborador [...] (M2).

Conforme verificado com a sistematização dos dados da consulta, o acréscimo de gastos foi o ponto central reivindicado pelos trabalhadores. No entanto, o campo aberto da pesquisa revelou grande insatisfação quanto à estrutura de trabalho, principalmente no que diz respeito à aquisição de cadeira e mesa adequadas. Neste aspecto, não houve pronunciamento dos empresários na ocasião das negociações.

A respeito das reivindicações sobre o direito à desconexão, foi mencionado que esta prática já era percebida antes da pandemia, pois, conforme argumentado, são chamadas de clientes e os “trabalhadores que recebem comissão atendem porque sabem que envolve o salário” (E3). Os diretores do sindicato rebateram, informando que a pesquisa evidenciou que os chamados ocorriam por parte das lideranças e dos gestores das empresas.

O desacordo e a diversidade de aspectos sobre a realidade dos trabalhadores do *home office* resultaram na impossibilidade de formalizar um regramento na Convenção Coletiva de Trabalho da categoria, sob o risco de construir uma cláusula genérica em um cenário em que as empresas haviam realizado o direcionamento à modalidade de diferentes formas. Deste modo, o sindicato dos trabalhadores propôs como encaminhamento discussões junto às empresas, para que sejam firmados Acordos por Fábrica. As partes também atingiram um consenso quanto aos três pontos que deveriam estruturar as discussões do tema, sendo eles: horário de trabalho, estrutura e custos.

A campanha salarial da categoria se encerrou na Assembleia Geral dos Trabalhadores dia 10 de junho de 2021, após quatro encontros entre as partes, que resultaram em um reajuste salarial de 8 %, retroativo à data-base fixada em 1º de maio. Ainda, foram renovadas por dois anos as cláusulas sociais da categoria.

Ainda que as negociações da campanha salarial não tenham resultado em uma resposta imediata às insatisfações dos trabalhadores do *home office* da base metalúrgica de Canoas e Nova Santa Rita, restou evidente que a consulta realizada pela entidade desempenhou um papel decisivo nas tratativas. Além de subsidiar o sindicato com informações e dados atualizados da categoria para a argumentação, propiciou a participação dos trabalhadores no processo de investigação e findou por derrubar a proposta apresentada pelo sindicato patronal.

## Considerações Finais

O tema do *home office*, como pontou estudo realizado pelo Dieese (2021), foi a grande novidade das negociações coletivas no Brasil em 2020. Em razão da pandemia da covid-19 e do direcionamento ao trabalho remoto de muitos trabalhadores e trabalhadoras, houve aumento expressivo de discussões nas campanhas salariais, inclusive no ramo da indústria, onde majoritariamente são realizadas atividades de produção no formato presencial.

Na base dos metalúrgicos de Canoas e Nova Santa Rita, trabalhadores e trabalhadoras dos setores de administração e gerenciamento foram direcionados ao trabalho remoto a partir de março de 2020, período em que a pandemia se agravou no país. Frente à inviabilidade de um diálogo presencial e com tradição junto ao operariado da fábrica, o sindicato considerou uma inovação: a aplicação de uma enquete virtual para verificar aspectos importantes do trabalho *home office*, posteriormente utilizados nas negociações da campanha salarial de 2021.

A consulta cumpriu o objetivo de levantar dados sobre o perfil, as condições de trabalho e renda, a relação com as empresas no que diz respeito à organização da jornada e das metas, e também, sobre as percepções do trabalho remoto. No entanto, se expandiu no propósito de fomentar a participação de uma parcela de trabalhadores e trabalhadoras até então pouco afeita à representação sindical. Deste modo, é possível afirmar que a utilização de novas ferramentas de diálogo e participação é uma garantia à defesa dos direitos, bem como de fortalecimento da luta sindical e dos processos de tomada de decisão destas entidades.

Conforme afirma Ricardo Antunes (2020), a nova morfologia da classe trabalhadora é ampliada, diversa, complexa e fragmentada. No Brasil, em meio às transformações do mundo do trabalho que foram aprofundadas pela Reforma Trabalhista, de 2017, e aceleradas pela pandemia da covid-19, o principal desafio dos sindicatos diz respeito à representação, e para tanto, é preciso conhecimento sobre as muitas realidades em que os trabalhadores estão inseridos.

Neste sentido, a campanha salarial promovida pelo sindicato dos Trabalhadores Metalúrgicos de Canoas e Nova Santa Rita no ano de 2021 apresentou algumas referências a estas modificações que podem ser consideradas como exemplo de avanço na organização da classe trabalhadora. Ainda que os encaminhamentos não tenham se dado de forma conclusiva, em alguns poucos meses, destacaram-se na ação do sindicato: a atenção da entidade em incluir

um novo tema nas negociações da categoria (o *home office*); a inovação na aplicação de uma pesquisa, que foi utilizada para dialogar com os trabalhadores que não atuam no campo tradicional da indústria; as tratativas na mesa de negociações com o sindicato patronal a partir do levantamento de dados, percepções e relatos específicos da categoria, que resultaram na derrubada de uma proposta sem vantagens aos trabalhadores. Este último ponto, cabe destacar, revela não somente a capacidade organizativa e combativa da entidade sindical, mas também, a convocação efetiva de trabalhadores e trabalhadoras, antes avessos à representação sindical, ao diálogo e à participação.

## Referências

- ANTUNES, Ricardo. *O privilégio da servidão*. 2. ed. São Paulo:Boitempo, 2018.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Medida Provisória n. 927, de 22 de março de 2020. Disponível em:[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm). Acesso em: 05 jun. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Medida Provisória n. 936, de 1.º de abril de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm). Acesso em: 05 jun. 2021.
- CARBONAI, Davide; REZENDE, Thais. Sindicato dos Metalúrgicos e Relações Trabalhistas no Vale do Rio dos Sinos: notas de pesquisa. *Rede de Estudos do Trabalho - RET*, v. 14, p. 88-102, 2020. Disponível em: <http://https://www.estudosdotrabalho.org/RevistaRET25.htm>. Acesso em:
- CARVALHO, Helena. *Análise Multivariada de Dados Qualitativos: utilização da ACM com o SPSS*. 2 ed. Lisboa:Sílabo, 2017.
- CRESWELL, John W.; PLANO CLARK, Vicki. L. *Designing and conducting mixed methods research*. Thousand Oaks (CA):Sage, 2018.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). A negociação coletiva do *home office*. *Nota Técnica*, São Paulo, n. 255, 12 abr. 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec255HomeOffice.html>. Acesso em: 05 jun. 2021.

MARIETTO, Márcio Luiz. Observação Participante e Não Participante: contextualização teórica e sugestão de roteiro para aplicação dos métodos. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, v. 17, n. 4, p. 5-18, 2018.

MOREIRA, Élido Martins Costa; CALVETE, Cassio da Silva. A reestruturação das organizações dos trabalhadores: reforma trabalhista em indústria 4.0. In: CALVETE, Cassio da Silva; HORN, Carlos Henrique (orgs.). *A quarta revolução industrial e a Reforma Trabalhista: impactos nas relações de trabalho no Brasil*. Porto Alegre: CirKula, 2020.

SILVEIRA, Daniel. Home office atinge 11 % dos trabalhadores no Brasil diante da pandemia em 2020, aponta Ipea. G1, Rio de Janeiro, 15 jul. 2021. Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/07/15/home-office-atinge-11percent-dos-trabalhadores-no-brasil-diante-da-pandemia-aponta-ipea.ghtml>. Acesso em: 05 jun. 2021.

THIOLLENT, Michel. Crítica metodológica, investigação social e enquete operária. 4. ed. São Paulo: Polis, 1985.

SINDICATO DOS TRABALHADORES METALÚRGICOS DE CANOAS E NOVA SANTA RITA (STIMMMEC). <http://sindimetalcanoas.org.br/novo/noticias/a/em-assembleia-virtual-metalurgicos-aprovam-pauta-e-dao-inicio-a-campanha-salarial-2021/>. Acesso em: 27 jun. 2021.

STIMMMEC. <http://sindimetalcanoas.org.br/novo/noticias/a/pauta-da-campanha-salarial-2020-sera-encaminhada-a-patronal-e-negociacoes-devem-ocorrer-em-agosto/>. Acesso em: 27 jun. 2021.

STIMMMEC. <http://sindimetalcanoas.org.br/novo/noticias/a/campanha-salarial-2021-primeira-rodada-de-negociacoes-encerra-sem-avancos/>. Acesso em: 11 jun. 2021.

STIMMMEC. <http://sindimetalcanoas.org.br/novo/noticias/a/campanha-salarial-2021-primeira-rodada-de-negociacoes-encerra-sem-avancos/>. Acesso em: 11 jun. 2021.

STIMMMEC. <http://sindimetalcanoas.org.br/novo/wp-content/uploads/2020/09/JORNAL-383.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2021.





# **ELEIÇÕES PARA DEPUTADO FEDERAL NO DISTRITO ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL NOS ANOS DE 1998, 2002, 2006, 2010 E 2014. POR UMA GEOGRAFIA POLÍTICA DO VOTO**

Edson Romário Monteiro Paniágua<sup>1</sup>

Sandro da Silva<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho é parte do desenvolvimento da pesquisa, “As Eleições para Deputado Federal no Distrito eleitoral do Rio Grande do Sul nos anos de 1998; 2002; 2006; 2010 e 2014: Por uma Geografia Política do voto”, financiada pela Fundação de Apoio a Pesquisa do Rio Grande do Sul (FAPERGS). O objetivo é explorar inicialmente as relações do espaço geográfico, voto e a competitividade eleitoral, no distrito eleitoral do Rio Grande do Sul, (subnacional) nas eleições para deputados federais no ano de 1998. Nesse sentido, trabalha-se a partir de um estudo de caso, do atual senador Luis Carlos Heinze, pois apresenta uma trajetória política eleitoral ininterrupta, primeiro como

<sup>1</sup> Professor da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) São Borja (RS). Mestre e Doutor em História pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) São Leopoldo (RS). Professor dos Cursos de Ciências Sociais Ciência Política, Direito e Licenciatura em Ciências Humanas. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação – Mestrado Profissional em Políticas Públicas. Coordenador do Curso de Ciências Sociais Ciência Política(UNIPAMPA) São Borja (RS). Tutor do Programa de Ensino Tutorial (PET) História da África.

<sup>2</sup> Bacharel em Ciências Sociais – Ciência Política e Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) São Borja (RS). Correio eletrônico: [sandro.cscp@gmail.com](mailto:sandro.cscp@gmail.com).

prefeito da cidade de São Borja (RS), e por cinco mandatos consecutivos, (1998; 2002; 2006; 2010 e 2014) como deputado federal. O distrito eleitoral do Rio Grande do Sul é composto por 173 zonas eleitorais e suas respectivas seções e diante dessa magnitude, optou-se por uma abordagem regional, a partir dos Conselhos de Desenvolvimento Regionais (COREDEs) e que denominamos de distritos informais. O recorte espacial como metodologia é consubstanciado pelo método quantitativo e qualitativo, tendo como suporte, os dados eleitorais do sitio eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul, (TRE (RS)). Trabalha-se com a hipótese do voto concentrado e disperso para as candidaturas locais.

**Palavras-chave:** Eleições; Distrito Eleitoral; Deputado Federal; Geografia Eleitoral.

## Introdução

A temática das eleições para a Câmara de Deputado Federal nos permite explorar as questões abordadas pela literatura especializada no que tange as características do sistema eleitoral brasileiro, porém, em perspectiva regionalizada para o distrito eleitoral do Rio Grande Sul, considerado o quinto com a maior magnitude eleitoral e o terceiro com o maior número de municípios.

Os dois fatores elencados, as características do distrito, por outro lado, o associam também a uma tendência de concentração do voto. Esta, hipótese é apontada pela literatura e vem sendo confirmada por estudos como o de Silva (2014), mesmo que seja em um grau menor do que o especulado. Quando se trata do quesito competição eleitoral, o ponto de partida interpretativo no que se refere ao Brasil aponta que os partidos políticos seriam debilitados pelo fato do método adotado para eleição de Deputados Federais, ou seja, o sistema proporcional de lista aberta, aonde os distritos são limitados pelas dimensões territoriais de cada unidade federativa.

Os efeitos disto em primeira instância faria com que a competição se desenrolasse no interior de cada lista partidária, ou seja, a competitividade é mais intensa internamente e este é o fator que enfraqueceria os partidos políticos. Outra consequência se depreende do próprio sistema eleitoral e de suas regras, um estímulo para que os candidatos procurassem construir redutos eleitorais onde concentrariam espacialmente seus votos, visando controlar o eleitorado e restringir a disputa ao máximo possível, Silva (2013).

Este trabalho apresenta contribuições com a análise da temática, em relação a sua dimensão regional que ainda recebe pouco tratamento da literatura

sobre o tema. No seu desenvolver será possível dar formas as proposições de análises que relacionam o universo legislativo, a atividade de seus membros e as eleições.

Neste primeiro passo da pesquisa analisaremos a distribuição espacial da votação do caso selecionado e identificaremos qual o padrão de votação foi obtido na eleição de 1998. Isso nos permitirá avançar em direção da mensuração do nível de dominância regional e da análise a competitividade eleitoral em nível regional, além de possibilitar a identificação de especificidades do distrito eleitoral do Rio Grande do Sul em relação aos demais.

## O Sistema Eleitoral Brasileiro

A Ciência Política, conforme Dias, (2008) tem como seu objeto de estudo, a distribuição, o exercício e a organização do poder. No arcabouço dessa disciplina, as eleições se caracterizam por ser um fenômeno político, expresso pelas interações sociais que se materializam no comportamento político através do voto. Nesse sentido, os partidos políticos são os instrumentos pelo qual se utilizam os diferentes grupos políticos para atingirem seu objetivo principal: o de chegar ao poder. Os partidos políticos articulam-se através de redes sociais e políticas que expressam territorialidades diferentes do grande distrito eleitoral. De acordo com Denez; Da Silva, (2014) a “formação de redes de grupos de poder político ocorre por meio de relações que se desenvolvem em uma trama complexa de alianças, conflitos e contradições nos ‘jogos de interesses’ pela busca do poder e/ou pela sua manutenção”.

A Constituição Federal de 1988, ao decretar a República Federativa do Brasil, também a dividiu nos poderes executivo, legislativo e judiciário e o sistema de governo, o presidencialismo. A organização política, administrativa, a forma de governo e a divisão dos poderes, entre diferentes instituições, forma o sistema político brasileiro. Conforme Dias, (2008) o sistema eleitoral e o sistema partidário são considerados como subsistemas do sistema político. O sistema partidário brasileiro é designado conceitualmente como pluralismo, em virtude de apresentar, nos seus, ao menos cinco partidos relevantes, “embora não necessariamente todos se encontrem em posições equivalentes em termos de articulação e como alternativa de governo, se encontram em condições coligar-se e criar problemas para os blocos dominantes” (DIAS, 2008, p. 194).

No que tange à competição por cargos públicos, Kinzo (2004) é o elemento que identifica um determinado sistema político como democrático. Porém, os partidos políticos e os processos eleitorais são muitas vezes contraditórios e

conflituosos. Logo, a problemática da democracia diz respeito ao seu aspecto procedural, ou seja, o estabelecimento de uma institucionalização dentro do sistema político que organize a metodologia e possibilite a competição e a participação popular para a escolha dos líderes políticos. Isto implica dizer que o Brasil tem um sistema eleitoral, que utiliza dois modelos; o sistema majoritário que serve para eleger os cargos públicos referentes ao poder executivo, presidente da República, Governador de Estado e Distrito Federal, prefeitos e senadores; e o sistema proporcional, para os cargos do poder legislativo deputados federais, estaduais e vereadores.

O sistema proporcional é atrelado ao evento histórico da Constituinte de Provença (França) em 1789, atribuído ao líder político Mirabeau. Segundo Nicolau (2004) este sistema visa refletir no parlamento duas questões: a diversidade de opiniões políticas existentes na sociedade e garantir a representação dos partidos no legislativo em correspondência com a sua votação. Nicolau (2004) expõe a existência de duas variações do sistema: a primeira seria o voto único transferível. Trata-se de um modelo que propõe o funcionamento da representação proporcional, tendo como pedra fundamental, um sistema eleitoral que se assenta sob a ideia de assegurar a representação das opiniões políticas individuais em contraponto das comunidades políticas e também dos partidos. O pressuposto da implementação deste modelo seria a ampliar as possibilidades de escolha e representação no parlamento, adotando um distrito eleitoral único em âmbito nacional rompendo com a fragmentação do sistema eleitoral em vários distritos que configura um caráter regionalizado da eleição.

No sistema proporcional, a lógica da equidade matemática, de tornar correspondente o número de cadeiras conquistadas por um partido, com o tamanho de sua votação, inexiste. A forma de votar nesta variação de sistema ocorre através do eleitor, elencando suas preferências de acordo com números de quotas ou vagas existentes no parlamento. O candidato que atinge a cota tem seu excedente de votos transferidos proporcionalmente entre os outros candidatos, considerando a preferência dos eleitores. Desta maneira é conferido a este modelo como uma vantagem, o voto em diferentes partidos e sua ordenação de acordo com a preferência do eleitor, permitindo o controle da transferência dos votos excedentes, o que seria uma forma de não contribuir para eleger um candidato sem a simpatia do eleitor, fenômeno que existe no sistema proporcional de lista aberta, Nicolau (2004).

O sistema de representação proporcional de lista é a segunda variação exposta por Nicolau (2004). Em 1885, ocorreu na Bélgica, a Conferência Internacional sobre Reforma Eleitoral. O resultado dessa conferência foram

três resoluções, ou percepções, sendo: 1º: o sistema de eleição majoritário utilizado até aquele momento imporia limitações à liberdade dos eleitores; 2º: proporcionaria a existência de fraudes e corrupção; 3º: em muitos casos uma minoria conquistaria a maioria das cadeiras. Diante dessas conclusões da conferência da Bélgica, a representação proporcional foi apresentada como a única forma de alcançar representação e dar voz aos grupos políticos significativos existentes no eleitorado. O sistema com passar do tempo foi sendo adotado pelos diferentes países da Europa para as eleições das Câmaras de Deputados, mas cabe ressaltar que cada país adotou o modelo em voga, de acordo com suas razões particulares.

O Brasil é o país que há mais tempo que faz uso do sistema proporcional de lista aberta, desde a década de 1930 do século XX. Entretanto, Nicolau (2007), afirma que no país, o sistema é implementado em grandes distritos (estados subnacionais). As eleições sob a lógica proporcional ocorrem de forma simultânea às eleições de cunho majoritário; dessa forma, apresenta distorções de representação dos estados na Câmara Federal em virtude 'de o número de representantes ser definido de acordo com a população de cada estado e conforme a Constituição Federal de 1988, cada estado pode ter no mínimo 07 representantes e no máximo 70.

O funcionamento do modelo se dá por meio do registro de uma lista de candidatos, função que é atribuição do partido ou coligação. As cadeiras distribuem-se de maneira a respeitar a proporcionalidade ao número de votos recebidos. Afórmula eleitoral brasileira empregada para distribuição das cadeiras pertence ao grupo das identificadas como das “maiores medias”. Primeiro é calculado o quociente eleitoral que consiste na divisão dos votos recebidos pelos partidos ou coligações pelo número de cadeiras disponíveis em cada distrito (estados subnacionais). Desta forma, distribuem-se as cadeiras na primeira etapa à medida que o quociente é atingido, as cadeiras que sobrarem, são distribuídas para partidos ou coligações que atingirem as maiores medias, calculadas através da divisão do número de etapa mais 1, estabelecendo um novo quociente eleitoral como descreve, Nicolau (2004). Cabe ressaltar que o voto pode ser depositado diretamente no candidato de preferência ou no partido (voto na legenda) e as cadeiras são ocupadas pelos mais votados.

O sistema partidário brasileiro, pluralista, em que pese o predomínio de cinco partidos, aumentou substancialmente desde a última década do século XX e as eleições majoritárias e proporcionais ocorrem de forma simultânea em todo o país. A presença de vinte e seis Estados da Federação Brasileira, e o Distrito Federal, cada um compondo um grande distrito eleitoral subnacional,

com suas particularidades e dinâmicas políticas. Essas características tornam complexas as eleições brasileiras majoritárias e proporcionais nos seus diversos aspectos, representando desafios para os cientistas sociais, os cientistas políticos e os historiadores, no que diz respeito às abordagens teóricas e metodológicas e os seus problemas de pesquisas.

A presente pesquisa se coloca nesse patamar de desafios. Apresentar os resultados da eleição proporcional para deputados federais do ano de 1998, do grande distrito (subnacional) do Rio Grande do Sul, a partir de um estudo de caso identificado que se desdobra numa pesquisa ampliada é relevante e permite com a comunidade acadêmica e científica, projetar questões para o restante da pesquisa.

## O Índio Como Fronteira Colonial a Trajetória Política e o Padrão Espacial de Distribuição de Votos

A trajetória política/partidária e eleitoral, do atual Senador Luis Carlos Heinze, natural de Candelária(RS), teve no município de São Borja, a zona eleitoral 047, o seu “marco zero”, o ponto de partida. Em 1988, José Pereira Alvarez, do Partido Democrático Social (PDS) foi eleito prefeito de São Borja (RS) (1989-1992) e durante esse mandato, Luis Carlos Heinze, também do PDS,<sup>3</sup> ocupou o cargo de Secretário de Agricultura do Município. É nessa esteira e com o capital político de José Pereira Alvarez,<sup>4</sup> foi eleito prefeito em 1992 para o mandato de 1993 a 1996.

Essa trajetória foi consubstanciada por suas ações ativas e efetivas na defesa dos interesses, principalmente do setor orizícola e da propriedade privada, permeada pelo seu perfil profissional de engenheiro agrônomo durante as décadas de 80 e 90 do séc. XX. A sua vinculação ao setor primário se caracterizada nas seguintes frentes; como membro de diversas comissões da classe, entre essas, em 1984<sup>5</sup> da Comissão Central dos Orizicultores Gaúchos,

<sup>3</sup> Luis Carlos Heinze foi filiado inicialmente ao Partido Democrático Social (PDS). Logo a seguir, ao Partido Progressista Brasileiro (PPB) e depois, ao Partido Progressista (PP). Não se trata de três partidos novos e sim, de mudanças de siglas e reconfiguração interna que tem na origem na Aliança Renovadora Nacional (ARENA) que deu origem inicial ao PDS, e assim sucessivamente. Também significava o afastamento da sigla estigmatizada da ARENA com o regime Civil Militar (1964-1985).

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.pp-rs.org.br/noticias/sao-borja-perde-um-de-seus-politicos-mais-importantes>. Acesso em: 04 maio 2020.

<sup>5</sup> Podemos citar ainda a participação como membro nas seguintes comissões: De 1985 a 1989 da Comissão de Crédito Rural da FARSUL - Porto Alegre (RS); em 1986 da Comissão Central que organizou o Tratorão a Porto Alegre (RS); em 1987 da Comissão do Endividamento dos Produtores Rurais Gaúchos.

no boicote da comercialização do arroz em 1989, como gestor, Secretário de Agricultura de São Borja. (1989-1992) e Prefeito (1993-1996).

Durante o período em que foi Prefeito de São Borja (RS) ocupou a Comissão Mista Brasil-Argentina para construção da Ponte Internacional São Borja-São Tomé (Brasil-Argentina). No ano de 1994, na Associação dos Municípios da Fronteira Oeste, AMFRO, defendeu e aprovou a contratação de estudos sobre a oricultura gaúcha. Em 1995, como participante e ativista do Movimento Caminhonaço a Brasília (DF) e como líder da comitiva de prefeitos gaúchos que foram a Brasília/Distrito Federal/Brasil em apoio à bancada ruralista. Esse ativismo político nesse setor agrícola também pavimentou a sua primeira eleição a Câmara de Deputados

Em 1998, Luis Carlos Heinze, ao ser eleito Deputado Federal pela primeira vez, chegava como uma das principais lideranças do setor primário da fronteira oeste do Rio Grande do Sul, construída nas décadas de 80 e 90 do século XX. Essa eleição estava assim alicerçada na sua fidelidade e ação partidária, vinculada ao setor orizícola e pecuário da fronteira oeste, traduzindo a hegemonia de um modelo econômico social e político que tem sua origem no século XIX.<sup>6</sup> chegando ao século XXI, numa roupagem de modernização conservadora.<sup>7</sup>

Apenas a descrição realizada da trajetória política, já nos permitiria classificar o padrão espacial de distribuição de votos, de acordo com Borges (2016) ao referir-se aos trabalhos de Ames (2001) e Carvalho (2003), salienta que votações caracterizadas como concentrada e dominante, geralmente são obtidas por candidatos de redutos eleitorais específicos, de orientação paroquial.

Na prática, a estratégia eleitoral adotada é exercer o domínio sobre uma região de municípios adjacentes territorialmente, além de obter uma preponderante votação em um destes municípios. Porém, isto tudo deve ser acompanhado de uma trajetória política local, e como vimos na descrição, isto não falta ao caso analisado. Para (VIEIRA, 2012, p. 63) uma “causa principal para a concentração e dominância em determinados locais está na construção de carreiras políticas ou na ocupação de cargos públicos de destaque em municípios importantes em uma determinada região”. Outra causa apontada

(coordenador) Além dessas comissões, participou com lideranças do setor primário do Alerta à Nação em Brasília (DF). Disponível em: Brasil. Câmara dos Deputados. Deputados brasileiros: repertório biográfico. 53<sup>a</sup> legislatura, 207-2011. Brasília: Coordenação de publicações, 2007.

6 Cf.: PANIAGUA, 2012.

7 Cf.: DOMINGUES, 2002, para uma abordagem significativa da modernização conservadora no Brasil

seriam heranças de tradições políticas, alicerçadas no poderio econômico exercidos em regiões por determinadas famílias, além disto, também se aponta como fato acordos políticos (troca de favores) entre o candidato/deputado e lideranças locais.

Não obstante a isso se pode identificar o padrão de distribuição de votos de uma maneira técnica. Para tanto, basta observar os dados de votação, no caso do padrão concentrado e dominante ocorre, quando um candidato em um único município obtém 65% ou do total de sua votação ou quando 85 % da votação total é obtida em apenas dez municípios.

De fato, não encontramos correspondência nos percentuais em nenhuma das possibilidades, sendo que encontramos 74,24 % da votação de Luis Carlos Heinze nos dez municípios em que mais recebeu votos. Dos dez municípios apenas Candelária e Pelotas descontinuam a votação territorialmente. Mas não podemos deixar de ressaltar que quando visualizamos do ponto de vista dos Conselhos de Desenvolvimento Regionais (COREDEs), percebemos que o candidato tem um desempenho muito bom percentualmente em municípios que não tem um grande número de eleitores e isso somado as características abordadas nos leva a classificar a distribuição de votos em analise como concentrada e dominante.A sequênciade texto apresenta através de tabelas e um mapa os fatores que nos levaram a esta constatação.

## **Os Distritos Informais os Coredes Fronteira Oeste, Vale do Jaguari, Missões e Vale do Rio Pardo**

Na eleição de 1998, para a Câmara de Deputados Federais, em seu quadro geral apresentou 195 candidatos, destes, 15 eram mulheres e apenas uma se elegeu. O comparecimento dos aptos a votar foi de 85 % e a abstenção atingiu a cifra de 14, 939 %. O quociente eleitoral para a distribuição das cadeiras ficou estabelecido em 156.484 mil votos.

No âmbito das coligações para eleição em pauta, tivemos a configuração de quatro: a Frente Popular (PT/PCB/PSB/PC do B), que obteve uma votação total de 1.364.314 milhão de votos, conquistando nove das trinta e uma vagas em disputa, sendo apenas superado pela coligação Rio Grande Vencedor (PMDB/PSC/PFL/PRP/PSDB) com 1.534.357 de votos e dez vagas. A Frente Trabalhista Riograndense (PDT/PST/PMN) logrou quatro vagas com 572.478 mil votos. A coligação, PPB-PL/PPB/PL, alcançou 787.325 mil votos e cinco vagas. O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) concorreu sem participar de coligação e conquista três vagas com 525.205 mil votos.

Luis Carlos Heinze foi eleito para o seu primeiro mandato com 63.606 votos no subdistrito nacional, o Estado do Rio Grande do Sul/Brasil, ficando em 15.<sup>º</sup> lugar.<sup>8</sup> A sua votação ficou concentrada em quatro COREDEs, conforme o quadro abaixo.

**Tabela I:** Eleição para Deputados Federais – 1998 – Rio Grande do Sul – Luis Carlos Heinze<sup>9</sup>

COREDE	Votos Nominais(V)	Votos Válidos (VV)	%V/VV
Vale do Jaguari	9.873	52.349	18,85 %
Fronteira Oeste	37.166	266.174	13,96 %
Missões	5.196	127.356	4,07%
Vale do Rio Pardo	3.968	195.936	2,02 %
Demais 24 Coredes	7.403		
Total			63.606

Fonte: os autores, s.d.

No quadro acima se identifica a concentração de votos nominais (V) de Luis Carlos Heinze no COREDE Vale do Jaguari, com 18,85 % e na Fronteira Oeste, com 13,96 %. Esses dados são proporcionais ao eleitorado e aos votos nominais. A Fronteira Oeste, entretanto, é onde se concentra a sua votação, sendo maior colégio eleitoral. No conjunto, esses quatro COREDESs perfazem 88,36 %, sendo determinantes na sua votação geral e eleição. Os demais 24 COREDESs somam 11,64 %, dos votos. O exame da votação nesses COREDESs, a partir de cada município que o compõe permite perceber outro nível de votação.

## O Distrito Informal Corede Fronteira Oeste

O COREDE Fronteira Oeste corresponde a uma área de 46.237,1 km<sup>2</sup> e uma população aproximada de 513.408 habitantes.<sup>10</sup> A sua economia predomina a agropecuária, a produção de arroz e pecuária com um Valor Adicionado Bruto (VAB) com a participação de 9,4%, a maior do estado. Esse

8 Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/participacao-dos-coredes-no-vab>. Acesso em: 02 set. 2021, à 00:23.

9 Com base na página do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1998/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-de-1998>. Acesso em: 25 maio 2021.

10 Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Fronteira+Noroeste>. Acesso em: 02 set. 2021.

aspecto relaciona-se a sua formação histórica desde o séc. XIX. No quadro abaixo temos a sua votação por município.

**Tabela II:** Eleição para Deputados Federais – 1998 – Rio Grande do Sul/Brasil – COREDE Fronteira Oeste Luis Carlos Heinze<sup>11</sup>

Município	Eleitorado	Votos Válidos (VV)	Votos Nominais (V)	%V/VV
Alegrete	52.790	41.443	7.035	16,975 %
Barra do Quaraí	2.294	1.455	1	0,069 %
Itacurubí	2.788	1.665	775	46,547 %
Itaqui	25.242	15.531	5.171	33,295 %
Maçambará	2.739	1.554	647	41,634 %
Manoel Viana	4.646	2.690	678	25,204 %
Quaraí	17.472	10.741	363	3,380 %
Rosário do Sul	30.950	16.553	1.154	6,972 %
Santa Margarida do Sul	0.000	0.000	0.000	0,000 %
Santana do Livramento	62.569	47.330	268	0,566 %
São Borja	46.420	34.504	20.706	60,01 %
São Gabriel	44.767	34.051	62	0,182 %
Uruguaiana	78.460	58.657	306	0,522 %
Total	371.037	266.174	37.166	13,96 %

Fonte: os autores, s.d.

No quadro acima a sua maior votação, na zona eleitoral 47, esteve no município de São Borja (RS) com 20.706 votos válidos, ou seja, 60%. Dominou essa eleição localmente.<sup>12</sup> Nos municípios que compõem o COREDE Fronteira Oeste se identifica distintas votações. Uma votação concentrada no município de São Borja, 60,00%, como destacado. Concentra também em municípios de pequeno eleitorado como: Itacurubí, 46,547%, Itaqui, 33,295%, Maçambará, 41,634 %, Manoel Viana 25,204 %, uma votação média em Alegrete, 16,975 %. Apenas esses seis municípios correspondem a 94,20 % dos votos (35.922 votos) que obteve nesse COREDE. Os demais municípios, Barra do Quaraí, Quaraí, Rosário do Sul, Santana do Livramento, São Gabriel, e Uruguaiana a votação foi ínfima de 5,8 % (2.094 votos). Têm-se indícios da competitividade política eleitoral nesse COREDE.

<sup>11</sup> Com base na página do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1998/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-de-1998>. Acesso em: 02 set. 2021.

<sup>12</sup> Foi também a maior em relação a todos os municípios em que obteve votação.

## O Distrito Informal o COREDE Vale do Jaguari

O COREDE Vale do Jaguari é composto por nove municípios, sendo os seguintes: Cacequi; Capão do Cipó; Jaguari; Mata; Nova Esperança do Sul; Santigo; São Francisco de Assis; São Vicente do Sul e Unistalda, com uma área de 11.262,1 Km<sup>2</sup> e uma população em 2019 de 113.724 habitantes.<sup>13</sup> A votação e sua distribuição do voto de Luis Carlos Heizen segue-se no quadro abaixo.

**Tabela III:** Eleição para Deputados Federais – 1998 – Rio Grande do Sul/ Brasil –  
COREDE Vale do Jaguari – Luis Carlos Heinze – Partido Progressista Brasileiro – PPB<sup>14</sup>

Município	Eleitorado	Votos Válidos(VV)	Votos Nominais (V)	%V/VV
Cacequi	11.363	6.546	673	10,281 %
Capão do Cipó	—	—	—	—
Jaguari	9.876	6.097	1.079	17,697 %
Mata	4.375	2.406	410	17.041 %
Nova Esperança do Sul	2.823	1.733	580	33,468 %
Santiago	37.701	22.275	4.652	20,884 %
São Francisco de Assis	15.901	8.400	896	10,667 %
São Vicente do Sul	6.032	3.522	983	27,91 %
Unistalda	2.296	1.370	600	43,796 %
Total	90.367	52.349	9.873	18,85 %

Fonte: os autores, s.d.

No COREDE Vale do Jaguari, nesse ano de 1998, o eleitorado era de 90.367, o menor entre os demais 03 COREDES. Entretanto, Luis Carlos Heizen, obteve o maior percentual 18,85% em relação aos demais COREDES, mas é de forma proporcional ao eleitorado e sua votação nominal. Chama atenção que entre o número de eleitores 90.367 e os votos validos (VV) 52.349, existem um hiato de votação que corresponde provavelmente, as abstenções, os votos nulos e em brancos, fato esse que deve ser enfocado a partir da conjuntura política e social dessa eleição e do respectivo COREDE. Têm-se municípios pequenos (em relação ao eleitorado) – Mata; Nova Esperança do Sul; São Vicente do Sul e Unistalda; os municípios médios, Cacequi; Santiago e São Francisco de Assis.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Vale+do+Jaguari>. Acesso em: 02/09/2021, às 00:50.

<sup>14</sup> Com base na página do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1998/candidaturas-votacao-e-resultados/resultados-da-eleicao-de-1998>. Acesso em: 02 set. 2021.

A sua votação, os percentuais, guardando as proporções foram significativos. O seu menor percentual foi em Cacequi com 10,281% e o maior em Santiago, com 20,884%.

## O Distrito Informal O Corede Missões e Vale do Rio Pardo

O COREDE Missões é formado por 25 cidades, numa área de 12.861,2 km<sup>2</sup> e uma população de 253.782 habitantes.<sup>15</sup> O seu eleitorado de 198.702 e suas quatro zonas eleitorais podem ser assim distribuídos em: 1.º: dois colégios médios: o município de Santo Ângelo, 55.232 eleitores e São Luiz Gonzaga com 9.899 eleitores. 2.º: e 23 colégios eleitorais pequenos.

Nessa eleição, o candidato obteve 5.196 votos, ou seja, 4,07 % dos votos válidos do COREDE. Obtém o percentual entre 10 % a 21 % dos votos nos pequenos colégios, sendo os seguintes: Bossoroca, 16,912 % (577 votos); Dezesseis de Novembro, 14,009 % (246 votos); Garruchos, 21,377% (326 votos); Pirabó, 9,994 % (164 votos); Santo Antônio das Missões, 21,647% (1.199 votos). São Nicolau, 10,94 % (277 votos) O restante da votação esta dispersa pelos demais municípios.

O COREDE Vale do Rio Pardo é formado por 23 municípios possuindo uma área de 13.173,5 km<sup>2</sup> e uma população de 440.316 habitantes, dados esses para o ano de 2020.<sup>16</sup> Com seis zonas eleitorais e um eleitorado de 247.971, a votação do candidato foi de 3.547 dos votos válidos. É importante apontar que 89,59 % (3.547 votos) correspondem ao município de Candelária, a zona eleitoral 13. Essa votação sem dúvida está vinculada ao seu nascimento nessa cidade. Em relação à votação restante, nos demais vinte e quatro COREDES, de 7.403 votos foi difusa, mas que no computo geral da votação, também contribui para a sua eleição.

## Do Território à Territorialização dos Coredes

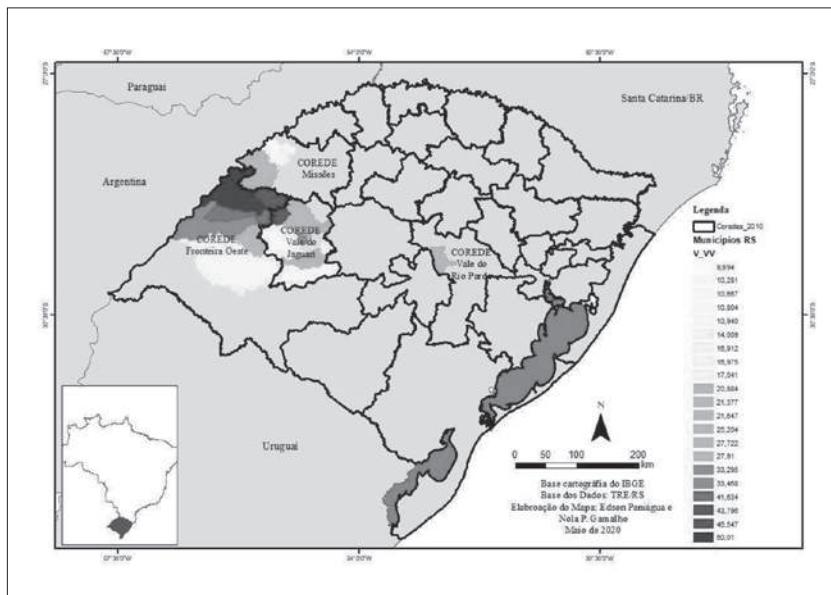
A centralidade do COREDE Fronteira Oeste e da importância dos COREDES Vale do Jaguari, Missões e Vale do Rio Pardo ficou evidente até o momento. O mapa a seguir, foi produzido a partir desses dados, permitindo perceber a

<sup>15</sup> Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Missões>. Acesso em: 02 set. 2021.

<sup>16</sup> Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Vale+do+Rio+Pardo>.

distribuição do voto.

**Mapa 1:** Eleição para Deputados Federais – 1998 – Distrito subnacional do Rio Grande do Sul – Luis Carlos Heinze – COREDES Missões, Fronteira Oeste, Vale do Jaguari e Vale do Rio Pardo



Fonte: Edson Romário Monteiro Paniagua e Nola Patrícia Gamalho, s.d.

No mapa acima, conforme abordado anteriormente, existe um município chave no processo de formação do padrão concentrado e dominante. Nesse caso a votação concentra-se no município de São Borja e se difunde em alguns municípios do COREDE Fronteira Oeste e também de forma adjacente nos COREDES Missões e Vale do Jaguari. A descontinuidade na cidade de Candelária, COREDE Vale do Rio Pardo se explica por ser o local de nascimento. Essa distribuição do voto transcende a zona eleitoral 47, (São Borja) imprimindo contornos próprios, se constituindo num território dinamizado pela sua votação, perpassado por outros territórios políticos de outros candidatos.

## Considerações Finais

Neste trabalho realizamos um breve “instantâneo” dessa eleição de 1998 e nas eleições subsequentes, poderemos identificar a intensidade, expansão

e contração desse território construído pelo candidato, bem como introduzir outros casos para que seja possível obter uma análise regional, principalmente no que tangencia a competitividade eleitoral.

Nesse sentido, existem outros candidatos competitivos no mesmo território? A predominância de um único padrão de distribuição do voto no território dos COREDEs observados? Como se da competição de votos nos municípios de menor potencial de votos? Nas eleições subsequentes, a tendência de que o fator reeleição signifique a descentralização dos votos vai se confirmar neste caso e teremos o padrão de distribuição de votos alterado? Estas são apenas algumas questões que merecem ser tratadas com a continuidade do desenvolvimento da pesquisa.

No território onde identificamos o padrão concentrado e dominante de um caso, por sua vez esta consubstanciado pela estrutura econômica, o setor primário, com a presença da grande, média e pequena propriedade, onde o candidato se construiu, ao longo das décadas de 80 e 90 do séc. XX, como porta voz e representante. Temos dessa forma a territorialização política, onde as estratégias, as ações e os compromissos locais e regionais do candidato se traduzem.

## Referências

BORGES, André; PAULA, Carolina de; SILVA, Adriano da Nóbrega. Eleições legislativas e geografia do voto em contexto de preponderância do Executivo. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 31-58, jun. 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010444782016000200031&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782016000200031&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 30 nov. 2021. DOI:<http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245802>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Deputados brasileiros: repertório biográfico*. 53. legislatura, 2007-2011. Brasília: Coordenação de Publicações, 2007.

DIAS, Reinaldo. *Ciência Política*. São Paulo: Atlas, 2008.

DENEZ, Cleiton Costa; SILVA, Márcia da. Territorialidades do Voto para Deputado Estadual Federal em Ivaiporã (PR). In: (orgs.). CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1., 2014. Rio de Janeiro. Anais... Porto Alegre: Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014. p. 570-580.

DOMINGUES, José Maurício. A Dialética da Modernização Conservadora e a Nova História do Brasil. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n.03, p. 459-482, 2002.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA(FEE). Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br>. Acesso em:

KINZO, Maria D'Alva G. Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985. RBCS, v. 19, n. 54, fev. 2004.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NICOLAU, Jairo; TIMOTHY, J. Power (orgs.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: EdUFMG, 2007.

PANIAGUA, Edson Romário Monteiro. *A Construção da Ordem Fronteiriça:grupos de poder e estratégias eleitorais na campanha sul-rio-grandense (1852-1864)*. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-graduação em História. Universidade do Vale do Rio dos Sinos.São Leopoldo (RS), 2012.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL (TRE). Eleições. Eleições anteriores. Eleições 1998. Candidaturas, votação e resultados.Resultado da eleição de 1998. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1998/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-de-1998>. Acesso em: ????????????????

SILVA, Glauco Peres da. Uma avaliação empírica da competição eleitoral para Câmara Federal do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 403-429, nov. 2013.

SILVA, Glauco Peres da. Para além de São Paulo: medindo a concentração eleitoral em todo o Brasil. In: (orgs.). ENCONTRO DA ABCP 9., 2014.Brasília. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/web/system/files/documentos/eventos/2017/03/para-alem-sao-paulo-medindo-concentracao-eleitoral-todo.pdf>. Acesso em: ????????????????????

VIEIRA, José Vitor Blanco. A geografia eleitoral: padrões de votação para deputados federais no Rio Grande do Sul e em Pernambuco nas eleições de 2006 e 2010. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia em Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.Porto Alegre, 2012.





# **DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: TECENDO (DES) ENCONTROS**

Lucimary Leiria Fraga<sup>1</sup>  
Juliani Borchardt da Silva<sup>2</sup>

**Resumo:** As temáticas envolvendo os processos democráticos são, para além de necessárias, urgentes. Diz-se isso pois, no contexto atual, a defesa da democracia e a compreensão acerca de seus elementos é uma prioridade social, para as sociedades que almejam a equidade nas relações humanas. A democracia, quando efetivada, garante a grupos historicamente excluídos, a possibilidade de reivindicação de suas demandas, bem como da efetivação,

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direitos Humanos (UNIJUÍ). Bolsista integral PROSUC/CAPES. Mestra em Direito (URI). Bacharela em Direito (URI). Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS). Pós-graduanda em Direito Processual Civil (Faculdades Única). Membro do Grupo de Pesquisa Fundamentação crítica dos Direitos Humanos (UNIJUÍ). Membro do Grupo de Pesquisa Novos Direitos em Sociedades Complexas (URI-CNPQ). Membro do Grupo de Pesquisa Direito ao desenvolvimento e seus territórios: História, forma e possibilidades para o Noroeste Rio-Grandense (UFFS/CLACSO). Pesquisa temas relacionados a mulheres Trans, políticas públicas, identidades e direito à diferença. Correio eletrônico: [lucimary.fraga@sou.unijui.edu.br](mailto:lucimary.fraga@sou.unijui.edu.br).

<sup>2</sup> Pós-doutoranda em Direito (URI). Doutora e Mestra em Memória Social e Patrimônio Cultural (UFPEL). Bacharela em Administração – Projetos e Empreendimentos Turísticos (URI). Especialista em História, Cultura, Memória e Patrimônio (URI). Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais (UFMG). Graduada em História-Licenciatura (UNINTER). Possui experiência em organizações civis e públicas que tratam da temática do Patrimônio Arqueológico, histórico, cultural e de memória. Atualmente atua na assessoria acadêmica da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) *campus* Cerro Largo (RS). Correio eletrônico: [julianiborchardt@gmail.com](mailto:julianiborchardt@gmail.com).

por meio de mecanismos como as políticas públicas. Neste sentido, busca-se dialogar, neste ensaio teórico, acerca da importância da democracia, bem como da participação cidadã e das políticas públicas como ferramentas para a manutenção dos espaços democráticos, enfrentando, por consequência, as práticas verticalizadas de tomada de decisão, as quais, em sua maioria, privilegiam interesses particulares, invisibilizando e negando as pautas públicas e sociais. No que tange ao aparato metodológico, adota-se a análise bibliográfica sob a ótica hermenêutica, no sentido de melhor inter-relacionar os temas estudados.

**Palavras-chave:** Democracia. Políticas públicas. Participação cidadã.

## Introdução

Preliminarmente, é relevante salientar que nunca se discutiu tanto democracia como nos séculos XX e XXI, possivelmente, pela necessidade social após períodos de guerras e ditaduras, as quais marcaram a história de muitos países no mundo. Pode-se conceber a democracia, portanto, como sendo a capacidade do povo de decidir os rumos da sociedade, ocupando os espaços e estruturas do Estado, monitorando e controlando as ações governamentais.

Como instrumento necessário à Constituição e às garantias de direito, a democracia se coloca, na atualidade, como balizadora de estratégias e políticas públicas que, por meio de processos participativos, podem contribuir significativamente para que as sociedades superem problemas e resolvam estrategicamente demandas que efetivam desafios e retrocessos ao desenvolvimento humano, social, estrutural e econômico.

Neste ensejo, este ensaio objetiva discorrer acerca das relações e dos desencontros que as temáticas da democracia, políticas públicas e participação social estabelecem, apresentando, este último, como meio onde as comunidades podem se organizar e resolver problemas sociais por meio de processos participativos que envolvam e incluem, de maneira indistinta, aqueles que necessitam e demandam certa atuação do Estado.

## Perspectivas Acerca de Democracia

A democracia se constitui em um conjunto de regras para a constituição de maiorias, entre as quais valeria a pena destacar, o peso igual dos votos e a ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas (BOBBIO, 1993). Para Kelsen (1929) a democracia dá a cada convicção política a mesma

possibilidade de exprimir-se e de buscar o ânimo dos homens através da livre concorrência. Já para Weber (1864-1920) uma vez exercido o direito de voto e sagrados os vencedores do pleito eleitoral, a vontade popular estaria atendida, cabendo aos seus representantes, de maneira autônoma, a direção governamental do país.

Para o autor supracitado, a participação popular se resume ao sufrágio universal, sendo o processo democrático somente na escolha e legitimação dos governantes, não cabendo a estes atuar em função da vontade das massas. Bobbio (1979) radicaliza o argumento de Weber, afirmando que o cidadão, ao fazer a opção pela sociedade de consumo de massa e pelo Estado de bem-estar social, sabe que está abrindo mão do controle sobre as atividades políticas e econômicas por ele exercidas em favor de burocracias privadas e públicas. Schumpeter afirma que o processo democrático é um método político, um certo arranjo institucional para chegar a decisões políticas e administrativas (SCHUMPETER, 1942, p. 242).

Como se pode analisar, muitos foram os modelos e conceitos de democracia pensados ao longo do tempo como uma nova forma de organização social, só que, no entanto, tais espaços foram ocupados, via de regra, por membros da elite e detentores de bens e capitais, que viam o povo apenas como legitimador de seus poderes e não como pessoas preparadas para ocuparem espaços relevantes de decisão e de governos. Demo possui uma visão realista sobre o assunto, sendo que para ele:

Nossa sociedade é miserável em termos políticos porque ainda é uma senzala. A própria alegação constante de que somos um povo pacífico, que não deseja violência, esconde uma forma soturna e não menos gritante de violência, pois vende-se como como traço interessante o que no fundo não passa de marca da subserviência.  
(DEMO, 1996, p. 43)

Tal afirmativa instiga a reflexão sobre aspectos não colocados em prática num sistema democrático, as falsas atuações e participações da sociedade nos assuntos que lhe dizem respeito e impactam diretamente. Essa não ação estaria relacionada a nossa história: baseada em falta de oportunidade e estímulo para participar, sendo escravos de mandos e desmandos de quem possui o poder para tal.

Democracia é, nesta ótica, uma forma de governo e de organização social muito recente. Começa a ter força no imaginário e campos políticos no final do século XVIII — tendo em vista que não era bem vista por muitas pessoas e

segmentos da sociedade. Ganha força após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) em especial na Inglaterra, França e Estados Unidos. Sabemos que houve três grandes ondas democráticas.

A primeira onda ocorre entre 1828 e 1926, tendo como inspiração a Revolução Francesa (1789-1799), espalhando-se pelo Continente Europeu e América do Norte. Junto com ele houve uma “onda reserva” caracterizada pela ascensão do fascismo e do nazismo ao poder. A segunda onda ocorre entre 1943 e 1962, com o fim da Segunda Guerra Mundial e a derrota do nazi-fascismo. Esta onda foi levada para a Alemanha Ocidental, Itália, Áustria e Coréia do Sul. A “onda reserva” que acompanha a segunda onda ocorre entre 1958 e 1975 com os golpes militares que resultaram nas ditaduras latino-americanas.

A terceira onda ocorre a partir de 1974 com a Revolução dos “Cravos”, que derruba a ditadura de Salazar e Marcelo Caetano em Portugal. Estendeu-se para a América Latina no final dos anos setentas e início dos anos oitentas, se propagando para o leste europeu no final dos anos noventas. Pode-se reparar que junto com estas ondas de democratização que ocorreram mundo a fora vieram acompanhadas de “ondas reservas”, as quais faziam um contraponto de resistência a estes movimentos democráticos e de liberdade.

Inicialmente os protestos eram a única forma de expressão e mobilização social. Com o tempo surgiram os primeiros grupos institucionalizados a lançar ações, como o grupo de direitos humanos e feministas. No Brasil a participação política e democrática tem sido marcada por dois fenômenos importantes:

A ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das chamadas **instituições participativas**. Do lado da sociedade civil, diversos atores pertencentes a esse campo político reivindicaram, desde o final do período autoritário, uma maior presença em instituições encarregadas da deliberação sobre políticas públicas (COELHO, 2004; CUNHA, 2004; AVRITZER, 2006. **Grifos...**).

Hoje podemos dividir democracia em dois níveis: de baixa e alta intensidade. A democracia de alta intensidade pode ser caracterizada, contraponto a de baixa intensidade, as formas de participação na vida em sociedade experimentada em formas de organização além do Estado, a participação social busca no exercício compartilhado de poder, transformar as relações sociais e práticas culturais, que são perceptíveis no âmbito local, pois os indivíduos têm o direito de expressarem suas aspirações com liberdade

e respeito às diferenças. Pressupõe a participação direta da sociedade no debate, na articulação de espaços criados e desenvolvidos para a captação de demandas e opinião para serem implementados pelos governos ou pela própria sociedade organizada. Bordenave nos lembra que:

A democracia participativa promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que sofrem as consequências das decisões cá embaixo. (BORDENAVE, 1994, p. 34)

Quando se fala em democracia é obrigatório se falar em participação e mecanismos de inclusão da sociedade nos processos de gestão, atuação, fiscalização e decisão. Atualmente podemos citar como exemplos de ferramentas de participação e democracia de alta intensidade: os conselhos de políticas públicas (municipais, estaduais, nacionais), as conferências (municipais, estaduais, nacionais), orçamentos participativos, audiências públicas, consultas populares, dentre outros.

Ressalta-se também a criação de entidades representativas da sociedade civil como associações, ONGs e OSCIPs para a atuação da comunidade em determinadas áreas de seu interesse. Podemos citar como exemplo as conferências nacionais que se tornaram a mais importante e abrangente política participativa do Brasil, que têm desenvolvido uma tradição de conferências nacionais desde o início dos anos 1940, quando o governo Vargas convocou uma primeira conferência nacional de saúde, sendo potencializadas na última década em suas mais variadas áreas. Representam um encontro entre governo e sociedade civil para definir elementos bastante amplos da agenda de uma determinada política pública. Para Avritzer:

Esse padrão modificou fortemente a ideia de autonomia da sociedade uma vez que, por mais paradoxal que pareça, a sociedade civil que reivindicou a sua autonomia em relação ao Estado foi a mesma que reivindicou arranjos híbridos com a sua participação junto aos atores estatais durante a Assembleia Nacional Constituinte. A maior parte das IPs tem a sua origem nos capítulos das políticas sociais da Constituição de 1988. Essa foi a origem das formas de participação no nível local, tais como os conselhos e as formas de participação incipientes no nível federal durante os anos 1990. (AVRITZER, 2012, p. 35)

As conferências nacionais se firmaram nos últimos anos como a principal política participativa do governo federal e são resultado das reivindicações populares garantidas na Constituição de 1988. No entanto, ainda não está completamente claro se as pessoas que participam das conferências e conselhos detêm as informações necessárias para tal e se o processo de decisão é fortemente influenciado pelo governo ou não. Também não está completamente claro se as decisões tomadas e deliberadas (em ambas situações) são implantadas *a posteriori* (ou não) e de que forma elas ocorrem. Sobre isso, Avritzer comenta ainda que:

[...] há uma participação efetiva nas conferências nacionais que expressa continuidade com as formas de participação que surgiram no Brasil durante a redemocratização. Essas formas de participação têm começado a influenciar o comportamento dos atores da sociedade civil. No entanto, não está ainda claro como as decisões são tomadas nas conferências e como elas pautam, de fato, o comportamento do governo. (AVRITZER, 2012, p. 35)

Segundo pesquisa Vox Populi (2011), 42 % da população já ouviu falar das conferências nacionais. Tal fato demonstra que elas constituem uma forma de participação conhecida por grande parte da população. A questão, no entanto, mais relevante é se os participantes têm acesso às informações necessárias para participar de forma eficaz das mesmas.

Outros pontos a serem analisados são: a interferência e influência do governo nas decisões tomadas nas conferências; a falta de fiscalização e acompanhamento se o que foi deliberado foi executado no prazo estipulado (27,3 % que afirmam que o governo implementa um número pequeno ou não implementa as decisões) — o que demonstra que a minoria das pessoas que participam das conferências acompanha a implementação ou não do que foi deliberado no evento.

Luchmann ressalta a importância da mobilização e a participação da sociedade civil organizada afirmando que:

Entre o conjunto de sujeitos deliberativos, destaca-se o papel das associações “secundárias”, na medida em que representam os interesses de uma ampla base social que, de outra forma, se encontra sub-representada. A atuação deste associativismo é fundamental para corrigir as desigualdades econômicas subjacentes e garantir “a competência regulatória requerida para a promoção do bem comum. (LUCHMANN, 2010, p. 95)

Para o autor, um dos motivos para o associativismo das comunidades e grupos se referem ao fato destes serem sub-representados nas instâncias tradicionais, provavelmente pela falta de espaço e oportunidade, preconceito e injustiças perante a estes. Já Meiksins, por sua vez, critica o apoio do governo aos movimentos organizados, apontando que:

[...] as instituições representativas não surgiram como solução para a impossibilidade da democracia direta em grandes Estados; foram, desde o início, pensadas como uma forma de reduzir a presença popular no governo, reservando-o para homens com características de elite. Os cidadãos comuns não escolhem um representante para promover seus interesses, formulação que lhes concede o papel ativo. Ao contrário, eles apenas reagem diante das ofertas que o mercado político apresenta. (MEIKSINS, 1995, p. 13)

Desta forma, o desenvolvimento de alternativas para a participação social nas decisões governamentais parte também da falta de espaços para a grande maioria dos segmentos sociais, que acham em suas mobilizações uma opção para unirem-se em prol de um objetivo comum. Estas muitas vezes marginalizadas em sua atuação, justificadas segundo Bordenave:

Está em que a “marginalidade” de alguns grupos não é, de maneira alguma, consequência de ‘atrasos’, mas resultado lógico e natural do desenvolvimento modernizador numa sociedade onde o acesso aos benefícios está desigualmente repartido. O subdesenvolvimento de uns é provocado pelo “superdesenvolvimento” de outros. Para que alguns possam acumular vastos patrimônios, outros necessitam ser explorados e sacrificados. Para que o poder se concentre em poucas mãos, a participação política da maioria da população deve ser cortada. (BORDENAVE, 1994, p. 19-20)

A falta de oportunidade e de instrumentos para a sociedade civil participar faz com que a única forma destes grupos terem suas demandas ouvidas e difundidas é através de manifestações, greves, etc. A desigualdade que permeia a distribuição de bens, consumo e de acesso a direitos básicos para as camadas sociais menos favorecidas e exploradas pelos que detêm o capital são reflexo e resultado de um sistema que não inclui de forma democrática a sociedade, fazendo com que seus agentes busquem estratégias e formas de canalizar suas demandas e necessidades.

Uma das formas de participação e atuação social são as organizações não-governamentais, que são, segundo Delgado (2004) uma variedade ampla de grupos e instituições que são inteiramente ou largamente independentes do governo, caracterizadas por serem mais humanitárias ou cooperativas do que comerciais e objetivas. Representam a reivindicação de autonomia da sociedade civil por parte dos atores sociais, em particular, durante o período de democratização. Para Demo elas representam:

[...] a forma mais operacional de levantar a cidadania, e que puxa fortemente pela competência dos grupos. Sua qualidade passa por critérios já mencionados anteriormente: representatividade das lideranças, legitimidade do processo, participação da base e planejamento participativo autossustentado. (DEMO, 996, p. 93-94)

Essas instituições captam e aglutinam as competências e qualidades existentes nos distintos grupos formadores da sociedade, que unem esforços e cooperação, legitimando demandas e auxiliando no desenvolvimento local e das instituições públicas — que são pressionadas a atuarem de acordo com as pressões exercidas por estes grupos.

Podemos citar também, aqui no Brasil, a criação do Orçamento Participativo pela Prefeitura de Porto Alegre (RS) no ano de 1989, o qual serviu de modelo a diversas cidades do mundo e que em suma possuía como objetivos principais: 1) participação aberta de todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; 2) combinação de democracia direta e representativa cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas, 3) Alocação de recursos para investimentos baseado na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, a compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros.

É uma ferramenta onde a própria sociedade decide e elege suas prioridades locais para investimentos a serem alocados pelo Estado nas respectivas áreas escolhidas pela comunidade local, objetivando o desenvolvimento daquela localidade e a melhora da qualidade de vida desta população.

Neste processo baseado nos moldes do orçamento participativo possui maior êxito aqueles grupos, setores e movimentos sociais melhor organizados e com poder de mobilização e articulação — em primeiro lugar para suas demandas serem incluídas na

pauta de debate e depois para que o grande público (sociedade) as escolham (através do voto) como as demandas prioritárias para aquela região. Desta forma, demandas que não estiverem na pauta de grupos organizados terão dificuldade de serem consideradas por este processo participativo. Boaventura, sobre democracia de baixa intensidade, critica dizendo que, “Quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extinção da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas.” (BOAVENTURA, s.d., p. 95)

Na democracia de Baixa Intensidade as práticas democráticas servem apenas para constituir governos, sendo que não existem grandes processos participativos da população, atua de forma elitista e com jogos de interesses de grupos políticos. O cidadão comum não manifesta capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes a quem incumbe tomar as decisões em nome da coletividade. Demo (1996, p. 70) compactua desta ideia ao afirmar que “o Estado aprecia participação enquanto for fonte de justificação ideológica, ou seja, enquanto não atrapalha. Para além disso, põe-se a coibir”. Isso nos remete a dizer que nem todo o governo possui interesse em legitimar os espaços de participação e mobilização social, nem gerir e administrar junto à sociedade e suas reais demandas, princípios e necessidades.

Com a chamada Terceira Onda de Democratização (nos anos 90) há uma melhor articulação entre representação e participação, sendo possível a busca de uma democracia de alta intensidade, a qual é caracterizada pela atuação da sociedade nos processos decisórios, através de ferramentas que legitimam sua atuação e debate.

Há grupos bem mais representados na política do que outros, sejam na totalidade ou nos interesses de um grupo específico. Alguns segmentos não possuem representatividade no governo, mas possuem poder e clamor na sociedade, fazendo da participação uma ferramenta de equilíbrio nos processos decisórios.

Os processos de libertação e os processos de democratização parecem partilhar de um elemento em comum: a percepção da possibilidade da inovação entendida como participação ampliada dos atores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão. Os meios de comunicação surgem e facilitam o acesso às informações referente às ações de seus representantes.

Apesar de a comunicação ter ampliado seu espaço na sociedade, há ainda uma significativa parcela da população ainda não possui acesso a veículos de

comunicação como televisão e a rede mundial de computadores. Da mesma forma, segundo o autor, a atuação destes meios é realizada de forma precária, tendenciosa, estando seus mandatários a serviço de um pequeno grupo que na grande maioria das vezes não está interessado efetivamente nas causas sociais.

Durante muito tempo participação e representação não se articulavam. Hoje, cada vez mais a democratização caminha para a união entre representatividade e participação. Um representante eleito jamais tratará de todas as questões e temáticas relevantes da sociedade e, sendo assim, os indivíduos, que também possuem seus interesses, se mobilizam em prol destes, cabendo aos representantes eleitos cuidarem das demais áreas. Daí a importância de integrar participação e representação, para que num trabalho sinérgico a sociedade sane suas deficiências e melhore a vida de seus habitantes.

A teoria democrática apoia a integração entre representação e participação e sua articulação através dos conselhos, assembleias, orçamentos participativos, entidades, a fim de tornar a democracia realmente de alta intensidade, reduzindo ao máximo qualquer efeito de baixa intensidade, pois o sentido da democracia é ampliar a participação e inclusão de todos em uma gestão compartilhada.

Há de se fazer muitas críticas aos países que possuem sua democracia em baixa intensidade. Locais assim ficam presos a vontades de grupos e elites, o povo não é agente ativo dos rumos da sociedade, pois apenas delega poder e representatividade a quem considera superior. Regiões que não desenvolvem instrumentos de participação e debate comunidade-governo tendem a não se desenvolverem e seu futuro não será favorável às pessoas que nela habitam. A comunidade precisa ser ouvida e estar inserida nos processos decisórios, bem como se organizar na busca de garantia de seus direitos.

Nos locais onde as ferramentas existem, é preciso fazer com que estas sejam eficazes e tragam benefícios e desenvolvimento aos seus habitantes e naqueles onde é inexistente, criá-los. O controle social passa também pela fiscalização e monitoramento se o que for deliberado será realmente cumprido pelo poder público nos prazos e recursos estipulados.

Não há dúvidas de que uma democracia de alta intensidade traz muito mais benefícios para a sociedade, tendo em vista às ferramentas de participação direta e indireta da comunidade que possui a chance de ser ativa e atuante nos temas que dizem respeito aos seus interesses a do coletivo. Cabe às pessoas se apropriarem destes espaços e os fazerem funcionar para que todas as áreas tenham participação, representação, ações e debate. Só assim o povo será soberano e democrático plenamente.

## Democracia e a Políticas Públicas: a importância da participação cidadã

Vive-se em uma época, onde há um reconhecimento da necessidade de participação cívica e democrática por parte da população em geral, tendo por consequência o aumento das ferramentas participativas em várias esferas e áreas, que se iniciaram no Brasil, em especial, nos anos noventa e que vieram se expandindo por toda a Nação na última década. É necessário, portanto, uma avaliação constante do controle societário (*accountability*) na vida democrática de uma sociedade. Sobre isso, Lavalle e Castello nos dizem que *accountability*:

[...] é acionada por parte de atores coletivos em funções de representação que são desempenhadas *de jure* ou *de facto* perante o poder público e suas instâncias administrativas, tem grande relevância para a teoria democrática e para o futuro das inovações democráticas participativas ensaiadas ao longo dos últimos anos. (LAVALLE; CASTELLO, 2008, p. 68)

Esta foi, sem dúvida, uma das principais práticas que alavancaram a democracia no Brasil nas últimas décadas, abrindo portas para que a população participasse além do voto nas decisões governamentais. Ressalta-se a importância desta ferramenta, também, para o futuro e desenvolvimento pleno das ações que visem à prática democrática pelas instituições nas instâncias participativas onde a sociedade atua. Dália contribui afirmando que:

[...] *Accountability* democrática tem sido um dos temas frequentes nas discussões políticas contemporâneas, abrangendo estudiosos, *policy-makers* e cidadãos. Atualmente é comum empregar *accountability* ao enfatizar a atividade do administrador público em apresentar informações sobre sua gestão para a população, principalmente no sentido de prestar contas das suas atividades governamentais. (DÁLIA, 2005, p. 55)

A fiscalização e monitoramento das ações do governante deveriam ser tema de interesse da sociedade como um todo, dependendo, inclusive, dela. Toda a ação coletiva tende a ser muito mais eficiente do que uma meramente individualizada e é neste contexto em que os cidadãos são instigados a atuarem e fiscalizarem os atos públicos de sua área de atuação ou interesse, bem como os gestores públicos prestarem contas de seus atos ao coletivo.

Podemos medir o grau de democratização, institucionalização e representação de uma localidade através das ferramentas que esta cria e desenvolve a

fim de incluir novos agentes da sociedade nos processos decisórios e de debate, tendo em vista que esta possui muito a contribuir para a gestão e desburocratização dos serviços públicos e suas gestões. A democracia só se expandirá realmente quando for amparada em alicerces de valores democráticos pela população, que através de práticas democráticas dará dinâmica e movimento às ações de interesse coletivo. Nesta ideia, Lavalle e Castello complementam afirmando que:

[...] no caso do controle social, sempre que se fala em nome de alguém, ou o sujeito da fala comparece como membro de uma entidade ou grupo nas inovações institucionais participativas e nos espaços de negociação, a lógica da auto-apresentação como explicitação de interesses e opiniões individuais, própria da participação, é substituída pela lógica da representação. (LAVALLE; CASTELLO, 2008, p. 68)

De uma forma legitimada, o representante de uma entidade também exerce uma representação em nome de um grupo, devendo também prestar contas sob pena de ser deposto de suas atividades, pois o grupo espera que suas demandas sejam canalizadas da melhor forma possível objetivando supri-las. Há muito mais chance de se atingir os objetivos almejados se a comunidade estiver organizada institucionalmente do que um cidadão de forma isolada.

As demandas são expostas e direcionadas através dos canais de participação de forma a contribuir com o debate e apresentando novas pautas e agendas aos órgãos de governo oficiais. A pluralidade dos movimentos sociais organizados é de extrema importância para o fortalecimento das práticas democráticas de uma localidade. Cada área pode ter uma forma específica para se expressar e atuar socialmente, necessitando apenas ser criado, estimulado e desenvolvido — o que deve partir da própria sociedade. É o capital social o responsável, diretamente, pelo desenvolvimento de uma localidade, não devendo esta esperar que todas as ações e pautas venham do poder público — pois é ela, como sociedade — a mais interessada em desenvolvê-las.

Um dos aspectos mais relevantes na temática é de que forma fazer as práticas democráticas se tornarem eficazes e cumprirem seus objetivos, capacitando seus agentes, bem como instigar as cidades a adotarem canais participativos focados no debate entre comunidade *versus* governo. A sociedade precisa ajudar na criação e consolidação de mecanismos de controle da gestão pública, seja através de conselhos, fóruns, audiências públicas, colegiados, orçamentos participativos, ONG's, OSCIP's, dentre outros — os quais monitorarão as ações dos governos, garantindo que estas sejam feitas em prol da população

e sua qualidade de vida. Em muitos casos, infelizmente, os próprios governos agem contra as ações de organização civil, como expõem Lavalle e Castello:

[...] os governos locais podem ser mais ou menos favoráveis, e até contrários, ao funcionamento dessas modalidades de representação política pela via das organizações civis, mas, definitivamente, não está em suas mãos banir sua existência. Além da estrutura dos conselhos em diferentes áreas de políticas com mandato constitucional, a multiplicação de fórmulas de cogestão animadas pela reforma do Estado dos últimos anos e a expansão das experiências de orçamento participativo por todo o território do Brasil. (LAVALLE; CASTELLO, 2008, p. 81)

Como já foi ressaltado, independentemente do incentivo do governo, a sociedade deve buscar mecanismos de controle e fiscalização das ações governamentais, tencionando o próprio Estado a agir e administrar conforme as demandas sociais. Em muitos casos, as pessoas (através de ONG's e OSCIP's) conseguem desempenhar um papel na sociedade com muito mais resultados para a sociedade do que os próprios governantes. Não são poucos os casos de governos que não aceitam formas de participação ou de controle social sobre suas ações, não legitimando e criando conselhos, não dialogando com a sociedade e agindo como se fosse a única responsável pela tomada de decisões. Este tipo de gestão é ultrapassada e tende a fracassar. Sobre as organizações Lavalle e Castello afirmam que:

[...] trata-se não apenas de entidades criadas especificamente para representar os indivíduos ou atores coletivos envolvidos em sua criação, mas também, e, sobretudo, de organizações civis que representam interesses delimitados e instituídos mediante o ato de sua própria fundação (LAVALLE; CASTELLO, 2008, p. 78).

Uma entidade nasce com um propósito comum entre os que a constituem, representando esta finalidade e objetivo coletivo, necessitando suas ações estarem de acordo com suas propostas, tendo sua agenda formada por estratégias que visem atingi-las. O ideal é que ocorra sempre o debate entre ambos, a fim de facilitar o desenvolvimento de ações e projetos relevantes a todos onde o coletivo saia fortalecido.

Quando estas ferramentas se consolidam em uma sociedade, ocorre um efeito multiplicador democrático muito importante, pois novos atores passam a se sensibilizar e atuar em entidades civis em prol de todos, acarretando um círculo vicioso benéfico para a sociedade, motivando-a a desenvolver tais

ferramentas e estratégias de atuação, cabendo às pessoas se destas disponíveis de participação e aumentarem o grau de institucionalização em suas cidades.

Com o desenvolvimento de práticas como a “*accountability* societária” a democracia só tende a sair mais fortalecida e desenvolvida e o povo cada vez mais participativo, tornando a comunidade mais inclusa no que se referem às decisões coletivas tomadas pelos governantes bem como às aplicações do dinheiro público, auxiliando inclusive no planejamento da cidade. Não há dúvidas de que sua aplicabilidade só traz benefícios coletivos, auxiliando na formação de uma consciência coletiva e crítica dos atores sociais, que terão mais espaço, voz e vez na fiscalização das esferas públicas.

A *accountability* representa o controle da sociedade sobre o governo, de uma forma vertical, que não é tradicional em uma relação eleitoral, mas sim de uma mobilização civil para que o governo corrija posturas e atenda expectativas que a sociedade possui. Este controle realizado acarreta sanções que a sociedade impõe aos governantes — de forma simbólica e não administrativa — através da opinião pública compartilhada, dificultando a legitimação dos representantes e governos, fazendo-os ganhar ou perder eleições, em um reflexo no sistema eleitoral.

Esse controle realizado aos governantes cria *status* e imagens que estes levam em sua vida política, a qual a sociedade lhes marcará conforme seu trabalho, atuação e prestação de contas, sendo do interesse político dos governantes que esta imagem seja a melhor possível — sendo que para isto deverá ter dialogado e criado espaços para a participação da sociedade em seus governos.

A necessidade desse controle social é resultado da inficiência dos mecanismos de controle oficiais e institucionalizados, os quais não respondem e atuam conforme as necessidades da sociedade, que acaba se organizando e realizando por conta um controle sobre o governo ou em sua área de interesse direto, fiscalizando, cobrando, pressionando, acompanhando e compartilhando informações e ações por estes realizadas.

As eleições não esgotam as possibilidades de *accountability* vertical, tendo em vista que após a Constituição de 1998, outras formas e instituição de controle foram desenvolvidas no Brasil, como por exemplo, o Ministério Público, o qual é acessível a todos os grupos e cidadãos, para a garantia de seus direitos. Além disso, houve um forte ativismo por parte do Judiciário, que começou a atuar em temas que até então não faziam parte de sua agenda de atuação, como por exemplo, as ações do legislativo. Aliam-se a estes mecanismos os conselhos e conferências, os quais empoderam a sociedade civil no controle das ações governamentais.

O exercício da democracia e do controle social vão além e ultrapassam as eleições, pois são (e devem ser) praticadas e exercidas cotidianamente pela sociedade, através de seus mecanismos de controle e de participação, auxiliando na constituição de uma democracia plena, igualitária e acessível a todos.

O *accountability* societário instrumentaliza as comunidades a terem as ações governamentais de seu maior interesse monitorados e sob controle, fazendo com que os governos se atentem mais às demandas da sociedade e seus grupos, sob pena de sofrerem pressões e sanções por parte da comunidade, que está alerta ao que lhe atinge diretamente, pelas decisões políticas tomadas nestas esferas. Certo é que desta forma os ocupantes de cargos governamentais pensarão melhor antes de tomar decisões, pois estarão sob controle da sociedade — que almeja ações eficientes, coerentes e que sanem seus problemas.

Estes instrumentos precisam se expandir mais para que a maioria das pessoas tenham acesso e (re)conheçam os mecanismos para controle como garantia de seus próprios direitos. Para isso a educação e a emancipação dos agentes sociais surgem como as ferramentas ideais para que tais mecanismos sejam apropriados e incorporados na sociedade (e seus grupos organizados) — a fim de que o controle da sociedade no que se refere ao público seja cada vez maior e eficiente.

Quando isso ocorrer de forma ampla e responsável, as eleições serão apenas mais um dos momentos de controle social — e talvez não o principal — formando um sistema que se bem executado pela sociedade só trará benefícios gerais a todos e o governo terá de atender de uma forma maior aos anseios da população e não apenas seus próprios interesses políticos ou de barganhas pelo poder.

Além de um direito garantido, o monitoramento é obrigação da sociedade que deseja se desenvolver e solucionar seus problemas em uma gestão compartilhada, onde todos são responsáveis pelas conquistas ou retrocessos do coletivo, entretanto, cabe à sociedade se colocar no papel de protagonista desta vigilância, chamando para si essa responsabilidade, tendo como objetivos uma sociedade melhor para todos.

## Considerações Finais

Diante do exposto neste ensaio, verifica-se que a temática da democracia é, para além de mero conceito teórico, prática necessária na regulação e no desenvolvimento das sociedades. Deste modo, no contexto atual, a democracia se perfaz como um elemento indispensável àqueles grupos que desejam, para

além de transpor problemas e dificuldades, emanciparem-se como sujeitos que, ativamente, podem contribuir no desenvolvimento do local e do país onde vivem.

A participação social requer que se instituam canais efetivos que promovam, considerando as peculiaridades e necessidades de cada grupo, um modo de captar demandas e coletivamente formular estratégias que objetivamente venham ao encontro das necessidades sociais, humanas, estruturais, culturais e econômicas dos sujeitos. Este, deve ser vislumbrado pelos governos como um capital humano que pode (e deve) contribuir na construção das políticas e práticas a serem adotadas nos mais variados setores. Compartilhar ideias, estratégias e responsabilidades é prática que fornece, nos mais variados níveis, condições para que se promovam e desenvolvam ações que efetivamente sirvam à população.

Assim sendo, conclui-se ainda que os processos democráticos são e necessitam de meios pelos quais as decisões não sejam simplesmente verticalizadas, mas que, de forma permanente, se institua canais de participação onde as demandas sejam colocadas como prioridade das gestões e governos, e não interesses particulares, oportunidade em que as comunidades se sintam, ao mesmo tempo, participantes e colaborativas do local em que vivem. Deste modo, não há saída e alternativa para as demandas sociais que não por meio da democracia e da participação social, sendo ainda, sua implementação satisfatória, ainda um desafio na maioria das localidades e estados brasileiros.

## Referências

ABREU, Regina; CHAGAS, Mário (org.). *Memória e Patrimônio: ensaios contemporâneos*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2003.

ANASTASIA, Fátima, INÁCIO, Magna. *Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades*. S.l.: EdUFMG, 2006.

AVRITZER, Leonardo. *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à legitimidade da ação*.

BAIOTO, Rafael; QUEVEDO, Júlio. *São Miguel das Missões*. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1997. (Coleção Sete Povos)

BAPTISTA, Jean; SANTOS, Maria Cristina dos. **Dossiê Missões:as ruínas.** São Miguel das Missões: Museu das Missões, 2010. v. 3.

BISONHIN, Kelli. **Em busca da Estrutura sócio-espacial da redução de San Francisco de Borja:a sobrevivência do patrimônio arqueológico.**(Dissertação). Pontifícia Universidade Católica. Porto Alegre, 2011.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação.** 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BURDA, Janete. **Missões Guarani:** a saga da República Guarani na América do Sul. Curitiba: Livraria do Chain, 2001.

BRASIL.Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF: 2001.

CASTRIOTA, Leonardo Garcia. **Patrimônio Cultural:** conceitos, políticas, instrumentos. São Paulo: Annablume, 2009.

DEFENDER, Defesa Civil do Patrimônio Histórico. Arquivos.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política.** 5. ed. Campinas: Autores Associados, 1996

DEMO, Pedro. **Participação é conquista:**noções de política social participativa. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

FERRAREZI, Elisabete. **Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPI):** a lei 9.790\99 como alternativa para o terceiro setor. Rezende (Brasília): Comunidade Solidária, 2000.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo:** trajetória da política federal de preservação no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

FREITAS, Délio José Possebom de (org.). **Um olhar sobre os aspectos históricos e geográficos de Santo Ângelo.** Santo Ângelo: EdiURI, 2005.

GOMILE, Denise (org.). **Governo e Sociedade Civil:** um debate sobre espaços públicos democráticos. Petrópolis: ABONG, 2003.

KERN, Arno Alvarez. **Utopias e Missões Jesuíticas.** Porto Alegre: EdUFRGS, 1994.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela. **Sociedade Civil, Representação e a Dupla Face da Accountability:** cidade do México e São Paulo. 2008.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação.** Lua Nova: São Paulo, 2007.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro. Doutrina, Jurisprudência e Legislação.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PINTO, Luís Flodoardo Silva. **As Missões Orientais: epopéia jesuítica no Sul do Brasil.** Porto Alegre: AGE, 2002.

PIPPI, Gladis Maria, MULLER, Nelci (org.) **Trezentos anos da redução Jesuítica de Santo Ângelo Custódio.** Santo Ângelo: EdIURI, 2007.

SANTOS, Pedro Marques dos. **São Miguel Arcanjo: 1632-1986.** Porto Alegre: Pallotti, 1986.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, p. 109-130, 2006.

TORNATORE, Jean-Louis. Patrimônio, memória, tradição, etc: discussão de algumas situações francesas da relação com o passado. **Revista Memória em Rede**, Pelotas, v. 1, n. 1, dez. 2009/mar. 2010.



## PRECEDENTES HISTÓRICOS ACERCA DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Nubia Velasque Amara<sup>1</sup>

Sandra Micheli Greff Menuzzi<sup>2</sup>

**Resumo:** Os Direitos Humanos representam uma forma abreviada de mencionar os direitos fundamentais da pessoa humana. Esses direitos são fundamentais porque sem eles a pessoa humana não consegue existir ou não é capaz de se desenvolver e de participar plenamente da vida. O texto aqui apresentado possui como objetivo realizar uma descrição dos precedentes históricos da universalização dos Direitos Humanos no mundo e após a consolidação destes no Brasil. No que diz respeito ao enquadramento metodológico, este trabalho é de viés exploratório, e a natureza do artigo é teórica. Já a abordagem do problema se deu de forma qualitativa. Sendo assim, este estudo é aplicado e o procedimento técnico utilizado foi a pesquisa bibliográfica.

**Palavras-chave:** Constituição Federal; Direitos Humanos; Direitos Fundamentais.

---

<sup>1</sup> Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal Pampa – UNIPAMPA. Especialista em Comunicação Não Violenta e Cultura de Paz – pela Universidade Federal Pampa. Graduada em Ciências Humanas - Licenciatura pela mesma instituição.

<sup>2</sup> Bacharela em Direito pela Faculdade Integrada Machado de Assis (FEMA) 2016. Especialista em Direito Civil e Processo Civil – Faculdade Unyleya. Especialista em Comunicação Não Violenta e Cultura de Paz pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e mestrandona Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas pela mesma instituição.

## Introdução

Os Direitos Humanos representam uma forma abreviada de mencionar os direitos fundamentais da pessoa humana. Esses direitos são fundamentais porque sem eles a pessoa humana não consegue existir ou não é capaz de se desenvolver e de participar plenamente da vida. O texto a seguir apresentado possui como objetivo realizar uma descrição dos precedentes históricos da universalização dos direitos humanos no mundo e após a consolidação destes no Brasil. No que diz respeito ao enquadramento metodológico, este trabalho, quanto à natureza do objetivo, é exploratório, e pela natureza do artigo, teórico. Já a abordagem do problema se deu de forma qualitativa. Este estudo é aplicado e o procedimento técnico utilizado foi a pesquisa bibliográfica.

A constituição dos Direitos Humanos é histórica, sendo uma trajetória de lutas e conquistas, Comparato (1997), refere que a humanidade sofreu com o surgimento de Estados totalitários. Dessa forma, pode-se afirmar que discussões mais profundas e com efeitos acerca dos Direitos Humanos surgiram após a Segunda Guerra Mundial, quando se tornou imprescindível discutir tais direitos. Entende-se por Direitos Humanos o conjunto de garantias e valores universais que buscam oportunizar melhores condições de vida digna, cuja finalidade consiste em abranger todos os seres humanos. Quando nos inteirarmos do cerne do que seria Direitos Humanos, aprendemos que ele não se destina as pessoas de forma seletiva, mas muito pelo contrário, abrange a todos: para tanto basta “ser” humano e usufruir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) — pelo menos em um modelo ideal.

É do conhecimento público que todas as pessoas têm direito à vida, à liberdade — inclusive de opinião e expressão —, como também ao trabalho e à educação, além dos demais direitos que garantem a dignidade do ser humano. A este conjunto de regras denominamos Direitos Humanos, os quais são destinados a todas as pessoas independentes do sexo, raça, cor, religião, opiniões diversas etc. Portanto, logo após o conflito militar da Segunda Guerra Mundial, em 1948, surge a Declaração Universal dos Direitos Humanos, criada pela Organização das Nações Unidas, com o intuito de construir um mundo a partir de novos alicerces ideológicos, sustentando-se em promover a paz e a democracia através dos Direitos Humanos.<sup>3</sup>

É importante destacar que a Organização das Nações Unidas (ONU) trabalha no viés de que os Direitos Humanos sejam respeitados em todos os países. Seu Conselho de Segurança presta auxílio a todos os Estados, a fim de

programar as normas internacionais dos direitos, bem como tratar de denúncias e suas violações. Ademais, existem órgãos estabelecidos pela Organização que além da implementação monitoram suas regras mundo afora. A ideia de Direito à pessoa e a sua dignidade e proteção tornou-se bastante discutida e motivo de estudos e debates, principalmente no campo jurídico (MALHEIRO, 2011).

O lapso temporal da consolidação dos Direitos Humanos também é apresentada por Piovesan (2013), onde refere, a verdadeira consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, surge em meados do séc. XX, decorrente da Segunda Guerra Mundial, sendo a resposta às atrocidades cometidas durante o nazismo, há uma reconstrução no paradigma ético pós-guerra (PIOVESAN, 2013).

No que tange à evolução dos Direitos Humanos, há de se destacar que o caminho foi longo e protagonizado pela religião, filosofia e a ciência (COMPARATO, 2010). Essas características se dão na primeira etapa do processo de concepção dos DH, em que pesce: a Religião = Fé monoteísta e Teoria do Criaçãoismo; Filosofia = O que é o homem? e a Ciência = Teoria da Evolução e Concepção Darwinista. Dessa forma, Comparato argumenta que “a grande contribuição do povo da Bíblia à humanidade, uma das maiores, aliás, de toda a História, foi a ideia da criação do mundo por um Deus único e transcidente” (2010, p.13). Mesmo nesse percurso havendo outros deuses que faziam parte do mundo, Iahweh se destacara por ser anterior e superior ao mundo. Neste mesmo processo, aborda-se a igualdade entre os homens por meio da Lei Escrita (Nomos Ēgraphos) e a Lei Não-Escrita (Nomos Ágraphos), que:

Tratava-se, a bem dizer, de noção ambígua, podendo ora designar o costume juridicamente relevante, ora as leis universais, originalmente de cunho religioso, as quais, sendo regras muito gerais e absolutas, não se prestavam a ser promulgadas no território exclusivo de uma só nação. (COMPARATO, 2010, p. 25)

De acordo com o desenvolver histórico, tem-se que a primeira forma de declaração é concedida ao Cilindro de Ciro. Essa peça de argila continha os princípios do antigo rei da Pérsia, que com a conquista da Babilônia libertou todos os escravos da época e declarou-os livre para exercício pleno de suas escolhas, além de estabelecer a igualdade racial. A ideia dos Direitos Humanos difundiu-se rapidamente e com o tempo, nascem importantes documentos normativos que os amparam, assim como as garantias específicas para responsabilidade legal de tais direitos. Neste percurso de evolução, muitas atrocidades aconteceram dadas a ausência de proteção aos direitos compreendidos como

fundamentais. Feito esse registro metodológico, vamos à teoria que abordará os precedentes históricos acerca da universalização dos Direitos Humanos.

## Desenvolvimento

A história moderna registra dois acontecimentos que são marcos no que se refere à compreensão do percurso dos Direitos Humanos, sendo eles: a Independência dos Estados Unidos da América (1776) e a Revolução Francesa (1789). Na independência dos EUA foi publicada uma declaração que enfatizava os direitos individuais dos cidadãos como, por exemplo, direito à vida e até mesmo da Revolução. Essas ideias foram adotadas pelos cidadãos estadunidenses e fomentadas em fenômenos semelhantes pelo mundo, em particular a Revolução Francesa (1789). Com os acontecimentos derivados da Revolução, resultou-se a elaboração de um documento normativo denominado: Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Neste escrito, foram declarados direitos que os cidadãos franceses teriam como benefícios, a exemplo, do direito à liberdade.

É importante destacar as características dos Direitos Humanos, uma vez que, seu estudo é parte essencial no concernente à compreensão do tema. Entende-se que os Direitos Humanos constituem o ponto principal de toda ordem jurídica. Ter conhecimento do mesmo, é, portanto, estar ciente da busca incessante da valorização da existência humana no meio social, além de ter clarificado que, os DH, são necessidades imprescindíveis para todas as pessoas sem acepção alguma. Os Direitos Humanos são elencados de acordo com as características seguintes, a saber: inerente à condição humana; irrevogáveis; universais; indivisíveis; interdependentes; e inter-relacionados. A autora Flávia Piovesan os interpretará da seguinte forma:

A Resolução n. 32/130 da Assembleia Geral das Nações Unidas: “Todos os direitos humanos, qualquer que seja o tipo a que pertencem, se inter-relacionam necessariamente entre si, e são indivisíveis e interdependentes”. Essa concepção foi reiterada na Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, que afirma, em seu § 5º, que os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. (2013, p. 208)

Em outras palavras o que se quer dizer com isso é que a Declaração de 1948 demarca a importância dos demais direitos garantidos a pessoa humana, ou seja, se fixa a ideia de que os Direitos Humanos são universais e não atém apenas a uma sociedade, é para todos independentes das peculiaridades sociais

e culturais dos povos (PIOVESAN, 2013). A Declaração é então um marco para o viés contemporâneo dos DH. A evolução dos Direitos Humanos foi traçada de forma gradativa com o decorrer do tempo, visto que, eles nascem de lutas e movimentos que garantiram a sua concretude. Porém, é importante destacar que os Direitos Humanos ganham notoriedade após a segunda Guerra Mundial (1939-1945), uma vez que passaram ser reconhecidos no processo de internacionalização. Para tanto, Piovesan elenca:

A internacionalização dos direitos humanos constitui, assim, um movimento extremamente recente na história, que surgiu a partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. Apresentando o Estado como o grande violador de direitos humanos, a Era Hitler foi marcada pela lógica da destruição e da descartabilidade da pessoa humana, o que resultou no extermínio de onze milhões de pessoas. O legado do nazismo foi condicionar a titularidade de direitos, ou seja, a condição de sujeito de direitos, à pertinência a determinada raça — a raça pura ariana. No dizer de Ignacy Sachs, o século XX foi marcado por duas guerras mundiais e pelo horror absoluto do genocídio concebido como projeto político e industrial (2013, p. 191).

Ainda, tem-se uma necessidade de um sistema atuante e eficaz no que tange aos Direitos Humanos. Diante disso o processo de internacionalização ganhou força e eficiência na busca por respostas as atrocidades cometidas no Holocausto, por exemplo. Neste contexto, “desenha-se o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea” (PIOVESAN, 2013, p. 192). Para ela, se a Segunda Guerra representou a ruptura dos Direitos Humanos, o pós-guerra teria o dever de ressignificar à construção desses Direitos. Esta ruptura se deve ao fato de o totalitarismo ter negado o valor da pessoa humana como ser de direitos. Daí a importância em se ressaltar a reconstrução dos Direitos Humanos como referencial do paradigma ético.

Com o decorrer da história, temos a Carta das Nações Unidas, de 1945, marcando a nova ordem de proteção e promoção dos Direitos Humanos. Seu intuito era evitar novas violações no que se refere a eles, como ocorrido na Segunda Guerra. Assim, a Carta consolidou “o movimento de internacionalização dos direitos humanos, a partir do consenso de Estados que elevam a promoção desses direitos a propósito e finalidade das Nações Unidas” (PIOVESAN, 2013, p. 200). Mas é com a Declaração Universal dos Direitos Humanos que os povos

da Terra serão abarcados, uma vez que, apesar de toda distinção que nos cerca, os homens “merecem igual respeito como únicos entes no mundo capazes de amar, descobrir a verdade e criar a beleza” (COMPARATO, 2010, p. 13).

Com o advento da Declaração, de 1948, o ser humano passa ser o centro do sistema de proteção internacional, fazendo com que esses direitos viessem ser protegidos e garantidos pelos Estados. Cabe destacar que o sistema global de proteção aos Direitos Humanos, tem sua origem na Carta Internacional dos Direitos Humanos, assim como o pacto dos Direitos Civis e Políticos, por exemplo. Esses pactos são interpretados como resultado de um longo processo jurídico que fora muito bem analisado a fim de promover a sua efetivação. A resposta hoje resulta nos direitos concedidos a todos os cidadãos. Assim, o “Pacto dos Direitos Civis e Políticos proclama, em seus primeiros artigos, o dever dos Estados-partes de assegurar os direitos nele elencados a todos os indivíduos” (PIOVESAN, 2013, p. 243). A autora ainda acrescenta “o Pacto dos Direitos Civis e Políticos permite ainda limitações em relação a determinados direitos, quando necessárias à segurança nacional ou à ordem pública (ex.: artigos 21 e 22)” (PIOVESAN, 2013, p. 245).

Portanto, importa ressaltar que os Direitos Humanos são concedidos a todos de forma universal. Mas igualmente é importante destacar que a conquista deles nem sempre foi pacífica: seu percurso decorre de marcações violentas em que lágrimas e sangue foram derramados. Essa luta apesar de histórica, também é diária, uma vez que para a plena efetivação dos mesmos ainda há um longo percurso a ser protagonizado. Todavia, é importante destacar que os Direitos Humanos sempre priorizarão pela dignidade da pessoa humana, a fim de garantir-las o pleno exercício dos seus direitos, evitando violações como outrora. É um fato e um marco histórico a sua existência. O Brasil, por sua vez, prevê na Constituição Federal, de 1988, a defesa de tais direitos como fundamentais, em outras palavras, eles são absolutos conforme a sua relevância.

Imperioso pensar em formas de punição de pessoas que cometem delitos ou desrespeitam a dignidade da pessoa, sem, entretanto, ferir a dignidade do próprio executor. Dessa forma, refere-se que os direitos humanos são considerados subjetivos. Há alguns países, como os Estados Unidos, por exemplo, que possuem, em alguns de seus estados, a pena de morte na cadeira elétrica ou por injeção letal, para pessoas que cometem crimes como homicídio qualificado, ou até mesmo países como a Indonésia, que condenam a morte por fuzilamento, as pessoas que são condenadas por tráfico de drogas. A partir desse viés, faz-se necessário indagar até que medida a vida humana é válida e porque se torna tão necessário protegê-la.

Nota-se que a Carta Magna da República Brasileira é garantista, ou seja, protetora de todo indivíduo que por ela está amparada. Eis o que consta na Constituição Federal de 1988:

Art. 5.º 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 a propriedade nos termos seguintes:

XLVII- não haverá penas:

- a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do artigo 84, XIX;
- b) de caráter perpétuo;
- c) de trabalhos forçados;
- d) de banimento;
- e) cruéis.

[...]

Com o advento da Constituição de 1988, acontece, então, uma reconstrução dos direitos humanos e a emergência do chamado Direito Internacional dos Direitos Humanos, ocorrendo nesse período a abertura das Constituições e princípios, a exemplo, as Constituições promulgadas ao longo do processo de democratização política (PIOVESAN, 2013). Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 traz a previsão inédita de princípios fundamentais e entre eles o princípio da dignidade da pessoa humana disposto no artigo 1.º, inciso III. Imperioso registrar que a dignidade da pessoa humana é objeto de previsão no texto da carta magna em outros capítulos, quais sejam, da ordem econômica, com a finalidade de assegurar a todos uma existência digna (art. 170, *caput*), na ordem social, ao tempo que traz o planejamento familiar juntamente com a paternidade responsável (art. 226, § 7.º) e a garantia de assegurar a criança e ao adolescente o direito à dignidade (art. 227, *caput*), todos amparados no referido texto constitucional (BRASIL, 1988).

O princípio da dignidade que está disposto na Constituição é tratado por diversos autores com várias definições. Sublinha-se que esse princípio, além de estar previsto na Constituição do Brasil, começou a ser discutido algum tempo antes no cenário internacional, sob o prisma dos Direitos Humanos. O Brasil prevê a garantia da dignidade e da vida em sua Constituição, especificamente em seu artigo 1.º inciso III, e artigo 5.º inciso XLVII, alínea “a”, (BRASIL, 1988) exercendo as garantias fundamentais às pessoas, esses direitos foram estabelecidos após a Constituição de 1988.

Nesse sentido, a Constituição, de 1988, recepciona os direitos enunciados em tratados internacionais de que o Brasil é parte, inferindo a eles natureza de norma constitucional. Há de se enfatizar que, enquanto os demais tratados internacionais são hierarquicamente infraconstitucionais, os direitos enunciados de proteção dos direitos humanos apresentam valor de norma constitucional (PIOVESAN, 2013). Entretanto, com os direitos humanos previstos na Carta Magna, ainda é necessário pensar para se construir um conceito de dignidade humana é necessário observar o modo como se comprehenda a ideia de pessoa. Para o autor Culleton:

Desde que a Modernidade ocidental provocou profundas mudanças no conceito clássico de pessoa, tornando-o independente dos vínculos sociais do ser humano, e introduziu no discurso antropológico a aparente identificação entre os conceitos de pessoa e de ser humano, criou-se a dificuldade de definir pessoa, dando origem a duas correntes: vitalista e atualista ou neokantiana. São formas de concepção distintas que têm implicações na origem ou no fundamento da dignidade humana, pois, no primeiro caso, a dignidade decorreria do simples fato de alguém pertencer à espécie humana (do simples fato de ser humano) e, no segundo, como resultado do fato de alguém ostentar características moralmente relevantes, cujo gozo atual e pleno seria *conditio sine qua non* para a caracterização da pessoa. (CULLETON, 2009)

Igualmente, o conceito de dignidade é subjetivo, pois é necessário realizar uma compreensão sobre o que é pessoa. Na concepção de Sarlet (2012), não se pode abandonar a tarefa permanente de construção de uma definição para o que seja dignidade, todavia há uma noção sobre esse conceito:

Na tentativa, portanto, de rastrear argumentos que possam contribuir para uma compreensão não necessariamente arbitrária e, portanto, apta a servir de baliza para uma concretização também no âmbito do Direito, cumpre salientar, inicialmente e retomando a ideia nuclear que já se fazia presente até mesmo no pensamento clássico — que a dignidade, como qualidade intrínseca da pessoa humana, é irrenunciável e inalienável, constituindo elemento que qualifica o ser humano como tal e dele não pode ser destacado, de tal sorte que não se pode cogitar na possibilidade de determinada pessoa ser titular de uma pretensão a que lhe seja concedida a dignidade. Assim, compreendida como qualidade integrante e irrenunciável da própria condição humana, a dignidade

pode (e deve) ser reconhecida, respeitada, promovida e protegida, não podendo, contudo (no sentido ora empregado) ser criada, concedida ou retirada (embora possa ser violada), uma vez que reconhecida e atribuída a cada ser humano como algo que lhe é inherente. (SARLET, 2012, p. 52-53)

Conforme o ensinamento de Sarlet (2012), a dignidade precisa ser reconhecida, concedida e atribuída a cada ser humano, pois é inherente. Essa análise sob o prisma do Direito Humano e Constitucional, debates que se fortificaram após a Segunda Guerra. A evolução das garantias dos direitos humanos é resultado do sistema global de proteção dos Direitos Humanos, inserindo-se nesse processo de forma lenta e gradual (CULLETON, 2009). Nesse sentido, são as palavras de Sarlet no que tange à dignidade:

Verifica-se, portanto, que também nesta perspectiva a dignidade da pessoa humana (independentemente, no nosso sentir, de se aceitar, ou não, a tese da dignidade da vida não humana) há de ser compreendida como um conceito inclusivo, no sentido de que a sua aceitação não significa privilegiar a espécie humana acima de outras espécies, mas sim, aceitar que do reconhecimento da dignidade da pessoa humana resultam obrigações para com outros seres e correspondentes deveres mí nimos e análogos de proteção (SARLET, 2012).

Ainda, quando o assunto é dignidade há um limite e determinadas restrições no âmbito dos direitos fundamentais, pois a primeira é evidentemente violada:

Assim, diante da evidente violabilidade concreta da dignidade pessoal, e em que pese o mandamento jurídico-constitucional de sua intangibilidade, permanece o questionamento do cunho absoluto da dignidade da pessoa e da possibilidade de se admitir eventuais limitações à dignidade pessoal. Apenas para ilustrar o problema, parece-nos que dificilmente se poderá, por exemplo, questionar que o encarceramento de condenado pela prática de homicídio qualificado pela utilização de meio cruel (ou outro delito de suma gravidade) em prisão com problemas de superlotação, não constitua, efetivamente, uma violação de sua liberdade e dignidade pessoal, ainda que com amparo aparente no sistema jurídico-positivo. (SARLET, 2012, p.151-152)

Sarlet ainda menciona a inadmissibilidade da utilização da tortura, que é vedada por norma de direito fundamental absoluta, para se obter qualquer confissão de acusado por prática de homicídio qualificado, por exemplo, mesmo

não possuindo outro meio de constituição de prova disponível. Nesse caso, a prática da tortura implica a coisificação e degradação da pessoa, transformando em objetos de terceiros, e dessa forma, incompatível com a dignidade da pessoa, dispensando-se os comentários adicionais (SARLET, 2012, p. 153).

O entendimento de Sarlet sobre a tortura como obtenção de confissão, revela-se afinado com a evolução jurídico-constitucional contemporânea e a opção do legislador internacional em matéria de direitos humanos, ainda mais no caso da tortura, que guarda umbilical ligação com a própria proteção da dignidade da pessoa e da aplicação que veda qualquer coisificação (instrumentalização) da pessoa humana (SARLET, 2012, p. 153).

Imprescindível frisar a importância e influência dos Direitos Humanos e do Direito Internacional, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU, de 1948, a qual, com aprovação unânime de 48 Estados e 8 abstenções, consolidou a afirmação de uma ética universal ao consagrar um consenso sobre valores de cunho universal a serem seguidos pelos Estados, pois naturalmente é cidadão de seu país, mas também cidadão do mundo, pelo fato de que a proteção internacional lhe é assegurada (PIOVESAN, 2013, p. 141).

Ainda, nos termos do Pacto dos Direitos Civis e Políticos, as garantias não incluídas na Declaração Universal, são somadas à vedação contra a pena de morte, em que se afirma que, ninguém, dentro da jurisdição de um Estado-partes, poderá ser executado, sendo o Estado-partes responsável por adotar as medidas necessárias a abolir a pena de morte em sua jurisdição (PIOVESAN, 2013, p. 167).

Em relação aos tratados internacionais celebrados pelo Brasil, estes, ganham maior relevância a partir da Carta de 1988. Vejamos alguns desses instrumentos de proteção aos Direitos Humanos, de acordo com Piovesan:

Dentre eles, destaque-se a ratificação: a) da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; b) da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989; c) da Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; d) do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; e) do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; f) da Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; g) da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; h) do Protocolo à Convenção Americana referente a abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; i) do Protocolo à Convenção Americana

referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996; j) da Convenção Interamericana para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência, em 15 de agosto de 2001; k) do Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, em 20 de junho de 2002; [...]. (PIOVESAN, 2013, p. 294-295)

Pelo exposto, refere que os Direitos Humanos são aplicados em âmbito universal, e a luta para a efetivação desses direitos se iniciou há muito tempo, porém, foi depois da Segunda Guerra Mundial que a discussão acerca desses direitos se consolidou. É importante ressaltar que existem tratados internacionais, em que diversos países homologam a defesa de tais direitos. O Brasil, por sua vez, prevê na Constituição Federal, de 1988, a defesa de tais direitos como fundamentais, ou seja, sem discussão ou irrevogabilidade, sendo eles absolutos, dada a sua importância.

## Considerações Finais

Por fim, mencionamos que os Direitos Humanos são decorrentes do processo histórico de afirmação da dignidade da pessoa humana, aprumados nos valores da liberdade, da igualdade e da solidariedade, em uma noção integral e interdependente. Esses direitos asseguram as condições de sobrevivência e constituem possibilidade emancipatória para a plena realização do projeto de vida da pessoa e, em última análise, do sujeito coletivo. Ainda, a dignidade humana é um princípio matriz de onde decorrem todos os demais direitos fundamentais, tais como o direito à vida, à intimidade, à honra, à imagem, dentre outros, estabelecendo o ser humano e sua dignidade como premissas do Estado Brasileiro que precisam ser respeitadas no seu limite máximo.

## Referências

BRASIL. Constituição. Brasília: Senado Federal, 1988.

COMPARATO, Fábio Konder. *Fundamentos dos Direitos Humanos*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade Federal de São Paulo. São Paulo, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CULLETON, Alfredo (org.). *Curso de Direitos Humanos*. São Leopoldo: Unissinos, 2009.

MALHEIRO, Emerson. *Os Direitos Humanos e Segunda Grande Guerra*. 2011. Disponível em:<http://emersonmalheiro.blogspot.com.br/2011/02/os-direitos-humanos-e-segunda-grande.html>. Acesso em: 01. jan. 2022.

NUNES, Rizzato. *O princípio constitucional da Dignidade da pessoa Humana*. São Paulo: Saraiva, 2009.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14.ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.



## **GUASQUERIA: ARTESANATO, MEMÓRIA E IDENTIDADE<sup>1</sup>**

Juliana Porto Machado<sup>2</sup>

Eduarda Porto Machado<sup>3</sup>

**Resumo:** A guasqueria é um ofício artesanal realizado especialmente por sujeitos que estão relacionados ao saber-fazer de práticas campeiras. Principalmente as ligadas ao cavalo, uma vez que, os aparatos de montaria como selas, cordas, freios, rebenques e outros são feitos com couro-cru a matéria prima da guasqueria. Os sujeitos praticantes deste ofício são chamados de guasqueiros no Rio Grande do Sul e de guasqueros, sogueros e tranzadores no Uruguai. Seus produtores criam peças em couro cru, utilizando principalmente a técnica de tentos. Estabelecendo assim uma forte ligação entre o homem e o animal. Nesse sentido este texto tem por objetivo refletir acerca da produção de guasqueria em região de fronteira, com foco em Jaguarão (RS), considerando as memórias dos guasqueiros, a influência do mercado na construção dos objetos e adoção de novas técnicas para criar guasqueria. A metodologia utilizada foi pesquisa qualitativa, com entrevista semiestruturada com guasqueiros da cidade.

**Palavras-chave:** Guasqueria; Artesanato; Memória

<sup>1</sup> Artigo apresentado no evento II CIHIS-UFSM 2019.

<sup>2</sup> Doutoranda em Memória Social e Patrimônio Cultural (UFPEL). Pesquisa sobre artesanato guasqueira. Correio eletrônico: [julianamachado209@gmail.com](mailto:julianamachado209@gmail.com).

<sup>3</sup> Graduanda no curso de Pedagogia pela Universidade Federal do Pampa, *campus*Jaguarão. Correio eletrônico: [eduardapm.aluno@unipampa.edu.br](mailto:eduardapm.aluno@unipampa.edu.br).

## Introdução

A guasqueria, é um ofício manual, criado de forma artesanal em que se trabalha com a matéria prima couro cru, tendo como base tirar tentos.<sup>4</sup> O guasqueiro ao iniciar-se neste ofício deve aprender a dominar o corte de tentos, este é o elemento fundamental para a criação de uma obra duradoura (FLORES, 1960). Através do uso do couro cru, principalmente o bovino, o guasqueiro estrutura um processo de criação que se conserva até os dias atuais.

Sendo ele:

[...] a obtenção da matéria-prima (o couro-cru animal, principalmente de bovinos) inicialmente através da chamada carneada, o estaquear o couro para secar ao sol, o lonquear de retirar os pêlos da pele, o cortar as guascas (tiras de couro), o sovar as guascas para amaciá-las, e por fim tirar os tentos (as tiras de couro de diferentes espessuras) para assim produzir as tranças. Esse processo é o elemento destacado por muitos sujeitos ao considerarem o porquê de se identificarem como guasqueiros, assunto tratado mais adiante. (MACHADO; COLVERO, 2018, p.229)

A introdução do gado de origem bovina e os equestres na região da Pampa da América Latina, no século XV, é o marco de memória utilizado para o surgimento da guasqueria. Em que o couro em abundância é utilizado para criar diferentes objetos, como roupas, abrigos e utensílios domésticos. O couro tornou-se um material com grande fluxo de comercialização e trocas. A carne neste período possuía pouco valor.

A chegada dos jesuítas no século XVI faz com que alguns animais passem a ser utilizados como alimentos e também, que esses de alguma forma passem por uma domesticação e confinamento (LUVIZZOTO, 2010). A chegada dos imigrantes no século XVIII tem como ponto de fixação a abundância do gado; assim:

O gado foi o principal motivo para a ocupação e fixação de portugueses em solo gaúcho. A Coroa garantia aos imigrantes a propriedade de um pequeno terreno, mas não seu sustento. Assim, somente em 1770 uma leva de imigrantes açorianos chegou à província para povoar a região das missões. Por causa das dificuldades de transporte, esse grupo se fixou na área onde hoje está a cidade de Porto Alegre. Praticavam a agricultura de pequena propriedade e tinham uma economia voltada para a pecuária. (LUVIZZOTO, 2010, p. 23)

---

4 Tentos são pequenas tiras de couro cru.

Com a formação das estâncias no referido século os animais são capturados e passam por um intenso processo de domesticação. Para auxiliar nesta etapa tem-se a centralidade na figura do peão, que conhece os animais e utiliza o cavalo para recorrer os campos. A necessidade de equipamentos equestres que auxiliariam na lida campeira, promove o início da produção de guasqueria,<sup>5</sup> assim identificada.

A guasqueria é um saber fazer aprendido e transmitido de sujeito para sujeito, de pai para filho e de peão para peão, que habitam o espaço rural em meio a estruturação de estâncias de exploração de gado. A ligação homem, animal e natureza fazem parte do ser guasqueiro. Logo, a guasqueria pode ser compreendida como um ofício artesanal, cuja mão e a mente do produtor de objetos em couro crua se apresentam em sintonia direta com o objeto e contexto espacial e temporal.

Na atualidade, na cidade de Jaguarão, localizada no extremo sul do estado do Rio Grande do Sul, esse saber fazer surge atuante no mercado informal, por meio de encomendas, os guasqueiros conseguem sua sustentação financeira e consequentemente sua inclusão social em espaço urbano. Uma vez que, ao saírem do meio rural, esses sujeitos tiveram de buscar alternativas de sobrevivência e começaram a produzir guasqueria, essa não apenas como uma profissão, mas como o elo permanecente entre as memórias do passado e do presente, que modificam a identidade e a tradição desses sujeitos. Pois, no passado esses sujeitos por serem peões iniciaram a produzir a guasqueria para consertarem suas ferramentas de trabalho, uma vez que os produtos possuem um preço elevado. A guasqueria, neste contexto, se apresenta como um modo de suprir uma necessidade e também, como elemento de troca entre mestre e artífice, transmissor e aprendiz, no qual, o peão em suas horas vagas ou em dia de chuva<sup>6</sup> permanecia no galpão aprendendo a guasqueria.

Importante ressaltar que os interlocutores entrevistados são filhos de peões e foram ou são peões. Esse fato é essencial para compreendermos que a guasqueria possui uma rede de compartilhamento de saberes comuns, em que a memória forte auxilia no aprendizado e na transmissão da técnica de guasquear. E que o espaço rural é um lugar de memória para esses sujeitos. Nesse sentido este texto tem por objetivo realizar uma breve reflexão acerca da produção de guasqueria em região de fronteira, com foco em Jaguarão

5 A palavra guasqueria refere-se a couro, derivado da palavra Huasca, de origem quéchua, do vocabulário inca.

6 Quando não podiam fazer as tarefas externas no campo.

(RS), considerando as memórias dos guasqueiros, a influência do mercado na construção dos objetos e adoção de novas técnicas para criar guasqueria. A metodologia utilizada foi pesquisa qualitativa, com entrevista semiestruturada com guasqueiros da cidade.

## Uma Questão de Memória: base teórica

As memórias quando percebidas coletivamente estabelecem elementos comuns e de concordância, que auxiliam no compartilhamento e na rememoração. Sendo que, quando o indivíduo afastasse do grupo ao qual fazia parte, as lembranças que se encontram mais distante do presente tornam-se difíceis de ser acessadas sem a contribuição dos *outros*, principalmente das trocas de recordações dos momentos vivenciados em comum.

Cada sujeito irá pertencer a diferentes grupos e contextos ao longo de sua trajetória de vida e ao estabelecer conexões comuns entre o *eu* e o *outro*, viabiliza a reconstrução, evocação e interpretação das lembranças do passado. Nesse viés, quando um sujeito cria uma imagem do passado estando em uma situação de pleno isolamento, e essa não está relacionada a nenhum grupo ao qual ele integra, encontrando-se em um primeiro momento sem referência social, deve-se considerar que a memória coletiva não irá interpretar sempre todas as lembranças de um sujeito, mas, ao pertencermos e formarmos grupos sociais acabamos por criarmos imagens, significados e conceitos coletivos, que sobrepõem a nossa memória individual (HALBWACHS, 2004).

Com isso, o sujeito social irá lembrar de imagens do passado de forma mais nítida com o suporte da memória e da consciência do grupo. Os guasqueiros apesar de apresentarem um distanciamento entre si, por não se reunirem em um mesmo espaço físico, eles tem uma memória coletiva em que todos reconhecem seus pares, as técnicas e o *outro* como ser guasqueiro.

Existe a memória pura, que conserva o passado em todas as suas ações, mantendo uma imagem em seu estado original, uma memória de espírito, que só pode ser acessada por meio da consciência, uma vez que, é inimaginável as consequências que poderiam acontecer se todas as ações vividas do passado fossem acessadas por completo no presente ao mesmo tempo que estamos criando novas memórias (BERGSON, 1999).

Assim, o cérebro irá bloquear as ações da memória pura, impedindo que essa atinja plenamente a consciência, por isso, são liberados apenas pequenas frações de lembranças para responder a demanda do rememorar. Sendo

uma memória espiritual ela pode ser atingida quando o sujeito se encontra vivenciado o sonho. Ela é tangível apenas ao espírito e se preserva intocável ao externo, ao material e ao social.

Em outra concepção, o autor precipitado irá tratar das repetições de ações do passado, que são realizadas de maneira mecânica, automática, sem a necessidade de praticar a ação de lembrar e a denominada memória hábito, quando o corpo realiza as tarefas de forma programada como falar, dirigir, caminhar e, como no caso dos guasqueiros, trançar os tentos. A memória-hábito é ensinada e é aprendida, até se tornar algo corriqueiro e natural ao corpo (BOSI, 2001).

A autora irá destacar que o passado, conservado em todos os seus detalhes e formas, só seria possível se o sujeito quando adulto permanecesse sem modificar nenhum de seus hábitos, signos e relações sociais e familiares que estabeleceu durante a infância, uma ação que é inexcusável, uma vez que a memória encontrasse inserida no meio social e cultural e nunca para de criar imagens do passado.

Mesmo se fosse possível alcançar o passado em sua totalidade, Halbwachs acreditava que em estado de sonho o presente ainda se manifesta, pois, o *eu* que sonha já está modificado no tempo presente, não há maneira de se desprender desse, assim como sempre tomaremos como referência os significantes e significados criados coletivamente para representar as manifestações do sonho (HALBWACHS, 2004).

Contudo, o ser humano é constituído de memórias que agem de forma automática, que não é necessária uma reflexão e uma evocação forte das lembranças, são os gestos e as linguagens corporais; o passado aciona o corpo, indicando-lhe como se comportar. Essa forma de manifestação da memória é considerada uma protomemória (CANDAU, 2011). Os guasqueiros, em seus ateliês, iniciam a criação das peças, utilizando a técnica de estruturação mencionada anteriormente, lançando mão da protomemória ou memória-hábito, o corpo em sintonia direta com o espírito realiza o caminho do couro e sua transformação sem um exercício de reflexão exaustivo, ou seja, guasquear, para os guasqueiros, já se encontra intrínseco em suas memórias.

Já uma memória propriamente dita ou de evocação surge do relembrar voluntariamente, do desejo de recordar pela “evocação deliberada ou invocação involuntária de lembranças autobiográficas, ou pertencentes a uma memória enciclopédia” (CANDAU, 2011, p. 23). Ao construir as bases de sustentação da identidade, seja ela coletiva ou individual, tem-se a metamemória, que é o meio pelo qual o sujeito irá compreender as lembranças evocadas e as representar no contexto externo. No momento que transmitimos nossas memórias

a *outros* utilizando a metamemoria. Logo, essa seria a única memória que poderia ser compartilhada coletivamente (CANDAU, 2011).

A memória então está em uma constante atualização do passado no presente, por isso essa breve trajetória sobre memória é necessária para compreendermos que a guasqueria é uma ofício de transmissão de saberes e fazeres aprendidos no passado e reinterpretados no presente, se modificando a medida que seja necessário para se manter em atuação. A guasqueria então irá se conservar em uma constante transformação social e cultural, inicialmente se desenvolvendo nas estâncias para suprir a necessidade de material voltado as atividades do campo, era produzida por peões que ensinavam seus filhos a consertar suas ferramentas e criar peças novas para comercializar quando possível nas estâncias próximas. Com os avanços tecnológicos no espaço rural, isso afetara a produção de guasqueria.

Pois, a contratação de mão de obra de peões, reduz significativamente, ocasionando um fluxo migratório, do meio rural para o urbano. Uma vez que a mecanização dos processos utilizados no campo e nas lavouras de soja fazem com que a pecuária não seja mais o cerne da produção econômica da cidade de Jaguarão. Com isso, o peão deposto de seu trabalho, encontra no ambiente urbano dificuldade para se sustentar financeiramente e encontra na guasqueria uma solução, uma vez que, essa faz parte de sua bagagem cultural.

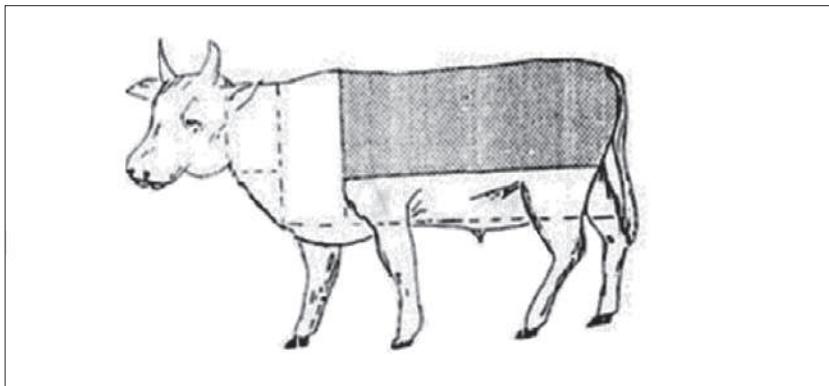
## Os Processos de Criação de Guasqueria

A fase inicial para a criação de um objeto é o período em que o guasqueiro adquire a matéria-prima adequada. Na época em que as estâncias estavam em seu nível de produção pastoril alta, o guasqueiro conseguia o couro-cru através da carneada; muitas vezes era convidado para abater o animal e retirar o couro. O abate é realizado normalmente no galpão, em meio às ferramentas de trabalho ou próximo às mangueiras. Atualmente eles compram a matéria prima através das cooperativas e principalmente por encomenda do couro cru da cidade de Pelotas (RS).

Os guasqueiros explicam como era o método de carneada, no qual, existem algumas formas de abater o animal. As duas mais citadas são por meio da paralisação, utilizando-se uma ferramenta pesada, com um machado ou marreta, e batendo com essa na cabeça do animal, usa-se também arma. A seguinte seria a sangria, que consiste em amarrar e pendurar o animal, fazendo com que esse fique de cabeça para baixo, e com a faca fura-se a artéria principal na jugular. Considera-se um bom carneador aquele que não faz o animal sofrer;

essa é uma qualidade indispensável. A carneada então é o meio de conseguir o couro, é necessária uma boa faca para não estragar o grupão (figura 1) como afirma o guasqueiro P. P. (2017).

**Figura 1- Representação do grupão em um bovino**



Fonte: FLORES, 1975.

O grupão é a região do lombo, em destaque na figura acima, considerada a parte mais nobre, com excelência de textura. Já a cabeça e/ou pescoço, possuem um elevado grau de espessura, a pele é mais grossa e resistente diferente dos flancos em que a pele é mais sensível e se rompe facilmente. O couro verde<sup>7</sup> é lavado para retirar restos de pele, gordura e sangue, depois que ele é estaqueado e colocado ao sol para secar. No processo de estaqueamento deve-se ter alguns cuidados com o material, para não danificar o couro, sendo eles:

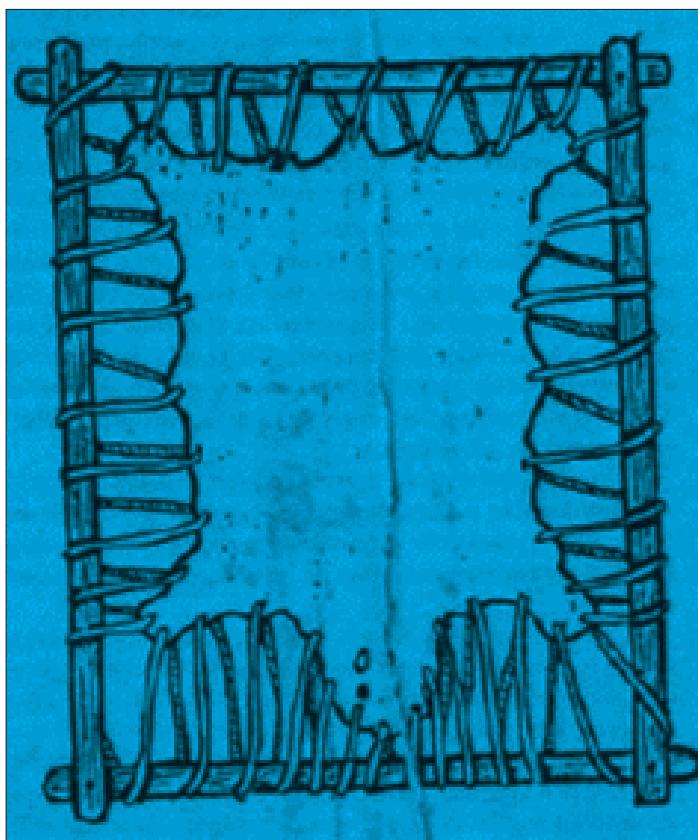
- a - O couro estaqueado deve estar limpo, livre de gordura, resíduos de carne e coágulos de sangue;
- b - No verão, o estaqueamento deve ser feito com sol indireto; a ação direta dos raios solares sobre o couro torna-o quebradiço e ressequido;
- c - O couro deve ser estaqueado com o carnal para cima;
- d - O estaqueamento feito sobre uma parede de madeira, com o uso de pregos, é o mais indicado; nesse caso, a parte do couro correspondente à cabeça do animal deve ficar para baixo;

<sup>7</sup> Recém tiradas do animal e não passaram por nenhum tratamento de conservação preventiva. Sua utilização deve ser feita dentro de poucas horas, para que não sofram uma decomposição bioquímica natural.

e - Se o estaqueamento for feito sobre o chão, convém que o seja em terreno inclinado (a parte do couro correspondente à cabeça, para baixo. (COELHO, p.28, 2016)

Para estaquear (figura 2) utiliza-se um quadro de madeira ou varas formando um asterisco de cinco pontas em um quadro, fixa-se o couro neste quadro e põem para secar. Nessa forma de secagem o couro se conserva por um longo período.

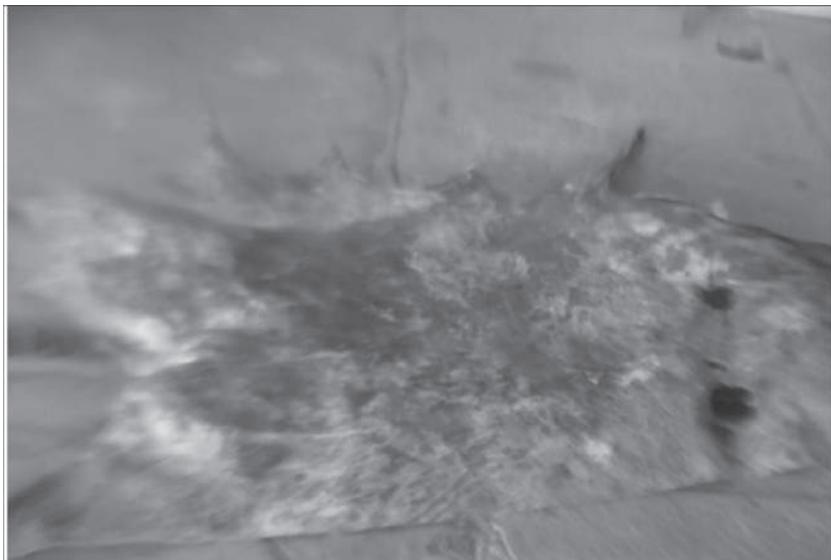
**Figura 2 - Esquema de estaqueamento do couro**



Fonte: FLORES, 1975.

O couro, quando totalmente seco (figura 3), pode ser estirado em um espaço arejado, como o couro bovino exposto pelo guasqueiro M. C. (2018) na figura abaixo:

**Figura 3:** Couro Bovino Seco Lonqueado



Fonte: Autora (2018)

Com o couro ainda verde se realiza o processo chamado lonqueamento, que consiste na raspagem do pelo que cobre a pele. A técnica tradicional está assentada na retirada desse pelo com o couro estendido sobre a perna do guasqueiro, em que este, com a faca, inicia a raspagem a partir da raiz, a favor do pelo, para as pontas. É uma maneira que demanda muito tempo e concentração, pois, qualquer corte no couro pode danificar o objeto a ser criado. Após a pelagem o couro é posto para secar ao ar livre.

O guasqueiro M. C. (2018) menciona que utiliza a técnica de lonqueamento tradicional e também a do cal. Ele explica que esse método se apresenta com o mergulho do couro em um recipiente com água e cal, deixando-o imerso pelo tempo de dois dias. Nisso o pelo do couro fica mais maleável para lonquear. O guasqueiro M. C. afirma que com este método ganha mais tempo para produzir. Aprendeu nos livros sobre esta ação. Já o guasqueiro P. P. (2017) utiliza o processo tradicional de lonqueamento, da raspagem do pelo com a faca.

Após o lonqueamento, as loncas<sup>8</sup> serão sovadas no sovador (figuras 4 e 5), para amaciar. O guasqueiro P. P. (2015) explica que, para sovar, tem de ter

8 Couro depois da retirada dos pelos passa a ser denominado de lonca (COELHO, 2016).

jeito, não pode ser de qualquer maneira, senão irá quebrar o couro. Segundo o guasqueiro P. P deve-se sovar sempre pelo lado da carne, para não trincar; quanto mais tempo sovando mais maleável o couro irá ficar facilitando assim tirar os tentos para as tranças.

**Figura 4:** Guasqueiro P.P torcendo a lonca para sovar



Fonte: Autora (2016)

**Figura 5:** Guasqueiro P.P sovando



Fonte: Autora (2016)

O guasqueiro M. C. (2018), o mais jovem desta pesquisa, menciona que conhece poucos guasqueiros, mas que antes de aprender a fazer suas cordas, comprava peças do guasqueiro P. P.“Temos uma ligação entre os guasqueiros. De certa forma é uma comunidade de compartilhamento do sensível. Eu conheço um guasqueiro muito bom, que é o seu P. P; quando eu não sabia fazer, eu comprava dele” (M.C., 2018).

Ensina que:

Os macetes que o cara usa ao enrolar o couro e bate nele depois passa a mordaça, para endireitar, cada um dos macetes tem uma

função, até para usar para bater no furador. Tem o cravador redondo (rebolho) que usa para furar, o cravador ponta chata para fazer as bombinhas. Tem o alicate de marcar tento, para puxar a carretilha<sup>9</sup> para sair parelho, a gente compra o couro da cooperativa ou do matadouro, mas agora não está valendo a pena sai R\$ 350,00 recém carneado não vale a pena o cara tem que descarnear pelar tem toda a mão de obra, então compro na cooperativa inteiro, tem que secar e pelar, sai vinte e sete reais eu pelo a faca ou com cal, coloco na água com cal e sal no balde com água por uma semana e sai todo o pelo, coloquei no chão e puxei com a enxada saiu tudo, é mais rápido do que com a faca, eu seco na época do verão eu estaqueio ele de manhã e de tardezinha já está pronto, dá para trabalhar com ele, no inverno dois dias por causa da úmida ele fica molenga, eu corte esse couro em tira seu vou usar para travessão eu corte em tiras eu uso a parte do lombo que é mais grossa. Tiro a parte do lado em cima das costelas que é boa para as rédeas e uso as partes fininhas para fazer tranças. Eu gosto da trança de oito é a mais fácil para mim, mas dá para fazer de 04 e 06 tentos. A gente corta o couro, quando tem pelo, ai eu pego ele enrolo o couro e maceteio ele bem macetado, passo na mordaça para ele amolecer bem o couro e quando está bem sovadinho eu tiro os tentos com a faca ou com a máquina. Com a máquina sai tudo bem retinho e na mesma medida. Uso a lonca de cavalo para costurar e fazer trabalho mais fino. Eu tenho uma garra de agarrar o couro, assim que eu chamo, acho que é para isso que serve, agarra o couro e ajuda para tirar o tento. (M.C., 2018)

Devemos destacar na fala do guasqueiro o caráter de repetição da guasqueria, elemento que a torna concreta e ativa no contexto atual. O guasqueiro M. C. apresenta seus macetes (figura 6) utilizados para a sova, mencionando que desconhecia que existiam mais de um para sovar, aprendeu sobre isso com outro guasqueiro, já falecido. Como no caso dos cravadores de ponta redonda e chata, que possuem diferentes funções. Quanto à matéria-prima comprada dos estabelecimentos na cidade de Jaguariaí, critica o alto valor pedido pelo couro *in natura* comercializado no matadouro que, segundo ele, não compensaria a mão de obra que deve se empregar para torná-lo pronto para criar.

---

<sup>9</sup> Furar para sair na reta.

**Figura 6:** Diferentes Macetes de Sova do guasqueiro M.C



Fonte: Autora (2018)

Conta que mesmo que compre o couro sem precisar abater e carnear o animal, ainda deve se realizar o processo de estaqueamento para a secagem e lonqueamento, e depois sovar e cortar. Esse processo sempre se utiliza quando se trata de trabalhar com couro cru. Descreve o uso do cal para retirada mais rápida do pelo que torna possível realizar essa tarefa de forma mais dinâmica, o que economiza o seu tempo, uma vez que não se dedica exclusivamente à produção de guasqueria, em razão de trabalhar como peão. No corte dos tentos utiliza a faca, mas seguidamente o saca tentos, em que os fios de couro saem da mesma espessura.

Existem máquinas para sovar o couro, a industrialização também se faz presente neste setor. Conta que recentemente adquiriu uma máquina de sovar, ela é movida a motor; nunca a utilizou, pois o motor acabou por não funcionar. A máquina faria o mesmo processo que o guasqueiro P. P. realiza com o macete, porém, sem o emprego da força dos braços e em menor tempo. Todavia, a utilização de ferramentas mecanizadas por parte do guasqueiro está se tornando comum, tanto que o guasqueiro M. C. adquiriu a sua de um outro guasqueiro, já falecido, que produzia produtos de guasca em grande escala.

A máquina (figura 7 e 8) então é movida por um motor e em meio a roldanas, por onde é colocado o couro que será prensado pelas roldanas a partir da força de propulsão do motor. Essa mesma forma de roldanas é utilizada

nas máquinas de sovar o couro manualmente, em que as roldanas entram em funcionamento a partir da força do braço no uso de uma manivela. Abaixo guasqueiro M. C. apresenta sua máquina e a forma correta de utilizá-la, nas figuras respectivamente.

Dessa forma, quando a necessidade se faz patente, a industrialização apresenta mecanismos facilitadores para a produção, como define Kumar:

A modernidade, que fora definida como um “rompimento com a tradição, tornou-se em si uma tradição, a “tradição do novo”. Sob a força do modernismo, a modernidade veio a tornar-se nada mais do que inovação sem fim: mudanças intermináveis de estilo, ciclos intermináveis de modas. (KUMAR, 2006, p.138)

O guasqueiro contemporâneo vem moldando sua produção para se manter ativo no mercado econômico, utilizando de novos *designs* para construir as peças, assim com o uso de diferentes matérias primas, como o couro industrializado (branco) e o fio encerado. Porém, mesmo com a inserção de tecnologias, a técnica base da guasqueria ainda permanece. Então, o couro cru, depois de amaciado, será cortado em tiras (tentos) de diferentes espessuras e será iniciado o processo do trançado do couro (figura 9). Sendo que com a utilização do couro branco (figura 10) não permite a criação de tranças, já o uso do fio encerado possibilidade (figura 11).

A partir do trançado em couro cru o guasqueiro irá criar laços, rebenques, cabeçadas, boleadeiras, maneias e outros objetos. Sendo que, pelo viés artesanal, esses sujeitos começaram a criar objetos que não serão utilizados na lida do campo, mas que remete a esses, são os colares de tentos, brincos, botões, chaveiros, barbicachos e tantos outros, fomentando assim, a renovação do mercado de guascas e do mercado informal.

## Considerações Finais

Por fim, nesta breve trajetória da produção de guasqueria podemos reconhecer que esse ofício está intimamente ligado à figura do peão e a do cavalo, que é um saber fazer de transmissão oral, que irá influenciar diretamente na identidade destes sujeitos. A técnica de trabalhar o couro cru se preserva e possibilita conhecer a realidade dos saberes do campo. Em outra perspectiva, temos o homem do campo, buscando meios de rememorar suas identidades na zona urbana e adaptando suas obras às regras do mercado

informal, com a utilização de novas matérias primas e a criação de novos objetos. Portanto, assim como a tradição, a guasqueria irá se modificar ao longo dos tempos, e será rememorada e reinterpretada de acordo com contexto que está inserida.

## Referências

- BERGSON, Henri. *Matéria e Memória. Ensaio sobre a relação do corpo com o espírito.* São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- BOSI, Ecléia. *Memória e Sociedade: lembrança de velhos.* São Paulo: Companhia das Letras, 1985.
- CANDAU, Joel. *Memória e Identidade.* São Paulo: Contexto, 2001.
- FLORES, Luis Alberto. *El Guasquero:trenzados criollos.* Buenos Aires: Cesarini Hermanos, 1960.
- KUMAR, Krishan. Modernidade e Pós-modernidade I: a idéia do moderno. In: (orgs.). *Da sociedade Pós-industrial à Sociedade Pós-Moderna.* Rio de Janeiro: Zahar, 1996.
- LUVIZZOTO, Caroline Kraus. *As tradições gaúchas e sua racionalização na modernidade tardia.* São Paulo: EdUNESP; Cultura Acadêmica, 2010.
- HALBWACHS, Maurice. *A Memória Coletiva.* São Paulo: Centauro, 2004.
- MACHADO, Juliana; COLVERO, Ronaldo. O Artesanato em couro cru: guasqueria, identidade e tradição no século XXI. *Geosul*, Florianópolis, v. 33, n. 69, , 2018.





## **MEMÓRIA, ORALIDADE, PATRIMÔNIO: ALGUMAS APROXIMAÇÕES POSSÍVEIS**

Matheus Furtado<sup>1</sup>

**Resumo:** o presente artigo objetiva estabelecer algumas aproximações entre noções de memória, oralidade e patrimônio. A proposta se torna importante pela tentativa de diálogo entre uma tríade de questões caras ao campo da História, ligadas a diferentes contextos culturais e, também, às identidades. A metodologia é de caráter qualitativo, utilizando o método bibliográfico. Dentro os resultados, foi possível observar a existência de algumas proximidades entre memória, oralidade e patrimônio — no âmbito de metamemória, tradição oral e patrimônio cultural imaterial —, bem como a necessidade de atenção às formas de transmissão memorial como práticas de memória, tanto quanto aos conteúdos memoriais característicos de um patrimônio cultural imaterial.

**Palavras-chave:** Memória; Oralidade; Patrimônio.

---

<sup>1</sup> Mestre em História pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Graduado em Ciências Humanas – Licenciatura pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Membro do grupo de pesquisa Relações de Fronteira: História, Política e Cultura na tríplice aliança Brasil, Argentina e Uruguai e do Núcleo de Estudos de Memória e Cultura (NEMEC). Correio eletrônico: matheusftd@gmail.com.

## Introdução

Ao trabalharmos com as fontes, é fundamental a compreensão de seu caráter de fragmento, de vestígio. Elas nos colocam em contato direto com o problema que lançamos a um determinado passado, tornando necessário um entendimento sobre a memória. Entendendo a oralidade enquanto uma socialização do passado, uma transmissão, o que é dito se relaciona, diretamente, com as memórias de quem fala — sejam individuais ou aquelas instituídas de modo coletivo. Ademais, ao discutirmos patrimônio, entendido como uma espécie de bem, uma *herança* de uma coletividade, nos aproximarmos do campo memorial também é preciso.

Neste contexto, o presente artigo visa a uma discussão sobre memória, dialogando com outras duas questões-chave no campo da História: oralidade e patrimônio. Neste sentido, dentre os principais autores utilizados estão Michael Pollak e Joel Candau, no âmbito memorial (metamemorial, em específico), a pesquisadora Verena Alberti, tratando de oralidade, e François Hartog, Regina Abreu e José Reginaldo Santos Gonçalves, sobre patrimônio — principalmente, no âmbito cultural imaterial. Ao tratar de memória, oralidade e patrimônio nossa intenção é, principalmente, esboçar algumas aproximações no âmbito desta tríade.

A proposta se torna importante pelo diálogo entre memória — em sua relevância no campo da História —, oralidade — como enunciação memorial —, e patrimônio, este ligado às coletividades, tanto no âmbito de memória quanto, não menos, no de identidades. Em termos metodológicos, a presente proposta se caracteriza como qualitativa, utilizando o método bibliográfico a partir dos autores destacados acima. O trabalho se organiza em três partes, cada uma dedicada a um dos seus três eixos principais, numa tentativa gradativa de aproximações entre eles ao longo da narrativa.

## Dos Meandros da Memória

O ato de rememorar se dirige ao passado, mas, ao mesmo tempo, parte do presente. E, para tentarmos compreender de maneira mais acertada a memória, como protagonista materna da história, é preciso adentrar sua noção e alguns de seus elementos. Se faz necessário caminhar dentre o terreno teórico para responder a algumas questões: que é memória? Como ela “funciona”? Existem tipos de memória? Isto não significa, aqui, uma pretensão de resposta acabada, mas uma reflexão na tentativa de compreensão da memória na sua complexidade de faces.

Michael Pollak, em *Memória e identidade social* (1992), entende a memória em proximidade a uma outra noção importante para o campo da história, na atualidade: a de identidade. O autor chama de noções de memória aquilo caracterizado como uma “percepção da realidade” (POL-LAK, 1992, p. 201). Aqui, cabe, de início, uma breve indagação. Se tomamos a memória como algo que “não é a coisa em si”, em sentido geral, mas uma percepção de um indivíduo — e mais: sobre um determinado recorte de um passado —, talvez, tenhamos indícios iniciais da memória como uma espécie de *representação*.

Ainda no terreno de noções, indo além, mas dialogando com Pollak, temos a memória em Joel Candau. Em *Memória e Identidade* (2016), a memória, propriamente dita, é entendida como uma “evocação deliberada ou invocação involuntária de lembranças autobiográficas ou pertencentes a uma memória enciclopédica, composta de saberes, crenças, sensações, sentimentos etc.” (CANDAU, 2016, p. 23). Neste sentido, esta seria uma memória “de recordação ou reconhecimento”, próxima a uma ideia que, em geral, se tem de memória. Mas, além desta, temos as tipologias de protomemória<sup>2</sup> e metamemória em Candau, em que o autor nos leva a uma investigação sobre tais noções e suas dinâmicas — sendo esta última de nosso particular interesse.

A *metamemória* compõe-se, por um lado, como a representação que cada indivíduo faz de sua própria memória, o conhecimento que tem dela. De outro, o que diz dela. É uma espécie de percepção da sua própria memória junto à sua comunicação, sua mostra. Este tipo de memória possui dimensões que remetem ao “modo de afiliação de um indivíduo a seu passado [...] a construção explícita da identidade. A metamemória é, portanto, uma memória reivindicada, ostensiva” (CANDAU, 2016, p. 23). Neste ponto, a memória se aproxima tanto de representação<sup>3</sup> quanto de identidade. Se consideramos a memória como constituinte identitária, e se a entendemos como representação,<sup>4</sup> ela,

<sup>2</sup> A protomemória, em Joël Candau pode ser compreendida como memória de baixo nível, próxima a algo como quase uma “memória muscular”, algo aprendido e “automatizado” pelo corpo. Nas palavras do autor, seria “a inteligência profunda que, de acordo com Marcel Jousse, permite ao cavaleiro lutar ‘sem se preocupar com sua montaria’ — ou ainda a memória social incorporada, por vezes marcada ou gravada na carne, bem como as múltiplas aprendizagens adquiridas na infância e mesmo durante a vida intrauterina [...].” CANDAU, 2016, p. 22.

<sup>3</sup> Isto é evidenciado por Candau, ao dizer que a memória dá-nos uma espécie de ilusão: a de que o que passou não está definitivamente inacessível, pois é possível fazê-lo reviver graças à lembrança. Pela retrospecção o homem aprende a suportar a duração: juntando os pedaços do que foi numa nova imagem que poderá talvez ajudá-lo a encarar sua vida presente. (CANDAU, 2016, p. 15)

<sup>4</sup> A noção aproximada de representação a qual nos referimos é a de Roger Chartier, discutida em *O mundo como representação* (1991). A representação, “por um lado, [...] faz ver uma ausência, o que supõe uma

consequentemente não possui neutralidade. É eminentemente humana: inicialmente, pelos próprios processos cognitivos da memória e, também, por ser, além de conteúdo, seleção e organização. Segundo Pollak (1992), a memória é mutável, flutua e, também, pode estabelecer marcos relativamente invariantes. Na relação memória e identidade, Candaú coloca:

A memória, ao mesmo tempo em que nos modela, é também por nós modelada. Isso resume perfeitamente a dialética da memória e da identidade que se conjugam, se nutrem mutuamente, se apoiam uma na outra para produzir uma trajetória de vida, uma história, um mito, uma narrativa [...]. (CANDAU, 2016, p. 16)

Nesta modelação feita pelas pessoas, a memória será organizada, exactamente, em ligação com o senso de identidade, com a construção identitária individual ou do grupo. A memória é constituinte/constituída tanto individualmente quanto no coletivo “na medida em que ela é também um fator extremamente importante do sentimento de continuidade e de coerência de uma pessoa ou de um grupo em sua reconstrução de si”<sup>5</sup> (POLLAK, 1992, p. 204). Pelas intenções do grupo, a memória se encontrará em continuidade, transformação ou ruptura, reforçando a identidade construída pelo grupo e rearranjando aquilo visto como necessário:

Se a memória é “geradora” de identidade, no sentido que participa de sua construção, essa identidade, por outro lado, molda predisposições que vão levar os indivíduos a ‘incorporar’ certos aspectos particulares do passado, a fazer escolhas memoriais [...] memória e identidade se cruzam indissociáveis, se reforçam mutuamente desde o momento de sua emergência até sua inevitável dissolução. Não há busca identitária sem memórias e, inversamente, a busca memorial é sempre acompanhada de um sentimento de identidade, pelo menos individualmente [...].(CANDAU, 2016, p. 19)

---

distinção clara entre o que representa e o que é representado; de outro é a apresentação de uma presença, a apresentação pública de uma coisa ou de uma pessoa. Na primeira acepção, a representação é o instrumento de um conhecimento mediato que faz ver um objeto ausente substituindo-lhe uma ‘imagem’ capaz de repô-lo em memória e de ‘pintá-lo’ tal como é [...].” (CHARTIER, 1991, p.184)

5 Segundo Michael Pollak, ao contarmos nossa vida, em geral tentamos estabelecer certa coerência por meio de laços lógicos entre acontecimentos-chaves (que aparecem então de uma forma cada vez mais solidificada e estereotipada), e de uma continuidade, resultante da ordenação cronológica. Através desse trabalho de reconstrução de si mesmo o indivíduo tende a definir seu lugar social e suas relações com os outros. (POLLAK, 1989, p.14)

Esta discussão nos leva a refletir sobre algumas das características da memória. É possível observar que esta não é neutra, pois faz seleções, mostra e esconde, projeta e transforma. É, também, subjetiva, como percepção de alguém ou de um grupo sobre um passado. Mas, além disso, é constituída de eventos, personagens e lugares, como coloca Pollak (1992). Isto se volta à faceta da memória relacionada aos elementos, muitas vezes, citados por aqueles que recordam: os cheiros, as cores, as pessoas, os objetos, os gostos, os sentimentos.

Michael Pollak (1992), ao tratar de eventos, os distingue entre aqueles acontecimentos vividos pessoalmente e os “por tabela”. Estes últimos são vividos pelo grupo ou pela coletividade à qual a pessoa sente pertencer. Mais especificamente, pode abordar, também, aqueles eventos que não se situam no espaço-tempo do indivíduo ou de um grupo. Neste caso, podemos pensar nas narrativas de origem,<sup>6</sup> parte de uma memória de um grupo, vivida indiretamente, mas não menos significativa. É evento não vivido, mas sempre ressaltado, e constituinte da própria identidade do grupo e de como este se apresenta para o mundo. Pollak ainda vai além e aponta que, através da socialização, ocorre um fenômeno de identificação com um determinado passado. Isto se dá, por vezes, com uma força a ponto de falarmos em uma memória quase herdada (POLLAK, 1992, p. 201). Entretanto, o momento de origem não é suficiente, segundo Candau (2016), para que a memória organize as representações identitárias:

É preciso ainda um eixo temporal, uma trajetória marcada por essas referências, que são os acontecimentos. Um tempo vazio de acontecimentos, cuja maior ou menor densidade permite distinguir os “ períodos” e as “épocas”, é um tempo vazio de lembranças. Cada memória é um museu de acontecimentos singulares aos quais está associado certo “nível de evocabilidade” ou de memorabilidade. Eles são representados como marcos de uma trajetória individual ou coletiva que encontra sua lógica e sua coerência nessa demarcação. A lembrança da experiência individual resulta, assim, de um

<sup>6</sup> As narrativas ou “mitos de origem” têm por característica serem situados “fora do tempo”: há muito tempo, no começo, no “tempo do sonho”, naquele tempo, tempos primordiais e passados, além do tempo, que não veremos mais (Idade do ouro, Jardim do Éden), mas que, no entanto, condiciona “o hoje do narrador”. Desse modo, “os beneficiários do mito se veem como os únicos a terem sido favorecidos por essa relação, e esse parentesco privilegiado tem por efeito dotar esse grupo humano de sua identidade em relação aos outros, provendo uma forte coesão entre seus membros. Quando um grupo é amputado da memória de suas origens, a elaboração que seus membros fazem da identidade se torna complexa e incerta. Entre os laços primordiais que estão no fundamento da etnicidade encontramos sempre a referência a uma origem comum. (CANDAU, 2016, p. 96. Grifos...) .

processo de “seleção mnemônica e simbólica” de certos fatos reais ou imaginários – qualificados de acontecimentos que presidem a organização cognitiva da experiência temporal. São como átomos que compõem a identidade narrativa do sujeito e asseguram a estrutura dessa identidade [...] (CANDAU, 2016, p. 98-99. Grifos...).

Nas trajetórias individuais ou coletivas, Pollak (1992) também ressalta os personagens e os lugares, numa espécie de concepção de *conhecido* e *não-conhecido*, *vivido* e *não-vivido*. Os personagens, por exemplo, podem ter sido encontrados, conhecidos em algum ponto da vida de uma pessoa. Ou podem ser “personagens frequentadas por tabela”, de forma indireta, mas que tornam-se quase familiares. E pode haver aquelas personagens fora do espaço-tempo da pessoa. Já os lugares, onde se dão os acontecimentos e estão os personagens, podem ser “de memória”. Estes estão particularmente conectados a uma lembrança do indivíduo, ou a uma memória do grupo, podendo ou não estar inseridos num tempo estritamente cronológico. Sobre lugares de memória, Joël Candau coloca o seguinte:

[...] a memória e a identidade se concentram em lugares, e em lugares privilegiados, quase sempre com um nome, e que se constituem como referências perenes percebidas como um desafio ao tempo.  
 [...] Um lugar de memória é um lugar onde a memória trabalha[...]  
 Contrariamente aos não lugares, banalizados, funcionais e atemporais, os lugares [...] São duráveis e carregados de história e memória [...].(CANDAU, 2016, p. 156-157)

Por estar num terreno não necessariamente datado, o ato de memória, segundo Candau, nunca é uma espécie de reprodução pura do acontecimento ausente. É, pois, uma construção. Neste sentido, podemos pensar na memória como representação, e “a imagem que desejamos dar de nós mesmos a partir de elementos do passado” será pré-construída por quem somos no momento evocativo, mesmo havendo uma espécie de invariabilidade parcial de memória, mais ou menos estabilizada, com menos mudanças desde sua percepção original. Em função de objetivos e relações no presente, o ato de memória organizará os traços deixados pelo passado. Irá unificá-los e torná-los coerentes, construindo uma imagem de si mesmo — ou do grupo — que seja satisfatória (CANDAU, 2016, p. 73-77).

Podemos entender a memória como esta forma de representação que estabelece uma relação de pertencimento com determinado passado,

construindo a identidade. Ao mesmo tempo que se relaciona ao passado, é evocada num momento tido como presente de acordo com as intenções do indivíduo ou do grupo — por iniciativa própria, espontânea, ou requisito externo, como numa entrevista, por exemplo. A construção de um senso de si, por parte de uma coletividade, perpassa a memória instituída como coletiva e, também, aquelas individuais. Não são antagônicas ou uma dualidade estrita, e se confundem, por vezes, tornando complicada uma distinção, um estabelecimento rígido de limites entre o *eu* e *nós*, neste sentido. Há uma “seletividade da memória”, em que esta não é neutra, expressa o dito e o não dito, o que se quer e o que não se quer dizer. E em sua espécie de função constituinte das identidades, quando a memória, ao enfraquecer, tornar-se cada vez menos significativa, ou perde o senso de pertencimento atribuído, ela escorre, vaza. Torna-se etérea e pode se esvair. Ao tratarmos de memória, é fundamental considerar as formas com que ela transita, é verbalizada, comunicada em um determinado grupo.

## Oralidade e Tradição Oral

Atualmente, no próprio campo da história, a noção de fonte abarca as potencialidades do *oral* e não minimiza ou atribui valor primitivo à oralidade. A história oral parte, exatamente, daquilo que é dito. E, por isso mesmo, não consegue fugir da memória. A ligação direta entre ambas nos leva a problematizar desde a seleção, organização e silêncios da memória, até a maneira como se reconta, o modo como aquelas memórias individuais ou coletivas saltam em direção ao mundo através das vozes. E para que se possa (re)contar, o contato com a memória é quase instantâneo (FURTADO, 2022). O momento de falar sobre um passado está intrincado com a percepção do indivíduo sobre tal:

De fato, o ato de memória que se dá a ver nas narrativas de vida ou nas autobiografias coloca em evidência essa aptidão especificamente humana que consiste em dominar o próprio passado para inventariar não o vivido [...] mas o que fica do vivido. O narrador parece colocar em ordem e tornar coerente os acontecimentos de sua vida que julga significativos nomenclando mesmo da narrativa: restituições, ajustes, invenções, modificações, simplificações, “sublimações”, esquematizações, esquecimentos, censuras, resistências, não ditos, recusas, “vida sonhada”, ancoragens, interpretações e reinterpretações constituem a

trama desse ato de memória que é sempre uma excelente ilustração das estratégias identitárias que operam em toda a narrativa (CANDAU, 2016, p. 71.Grifo do autor).

Na indissociável conexão oralidade-memória, vamos, cada vez mais, adentrando um terreno de complexidade do dito — bem como do não dito. A história oral,<sup>7</sup> em uma perspectiva de alteridade em relação àquelas e àqueles que falam sobre seu passado e de seu grupo, dedica-se a este processo de escuta e análise. A memória falada tem seu espaço, principalmente, em grupos em que a oralidade ainda se faz presente no cotidiano — e em que é o ou um dos modos fundamentais de transmitir memória. Neste sentido, a própria metamemória em Candau parece uma noção aproximada da relação entre a memória percebida por um grupo e a sua transmissão, de maneira conectada (FURTADO, 2022).

Neste sentido, Verena Alberti destaca como especificidade da história oral “a possibilidade dela documentar as ações de constituição de memórias”. A entrevista é entendida como um “resíduo de ação, e não apenas como relato de ações passadas”,<sup>8</sup> chamando a “atenção para aquilo que se quer guardar como concebido legítimo, como memória” (ALBERTI, 1996, p. 4).

Alberti, em artigo intitulado Tradição oral e história oral: proximidades e fronteiras (2005), faz uma discussão sobre a distinção entre ambas. A segunda é entendida como metodologia de constituição de fontes, o que é abordado pela própria autora mesmo antes desta publicação.<sup>9</sup> Entretanto, nosso interesse, neste momento, se aproxima da tradição oral. E, a partir dela, tentaremos compreender uma proximidade entre memória e oralidade. Para isso, é importante um entendimento dos pontos e nós entre memória e tradição, de modo a compreendermos a tradição oral.

7 Importante ressaltar, a partir de Verena Alberti, que em um trabalho de história oral, a biografia, a trajetória individual, não é coisa dada, mas construída à medida mesmo em que é feita a entrevista. Se a pessoa tem o costume de refletir sobre sua vida, provavelmente já tem uma espécie de sentido cristalizado para alguns acontecimentos e percursos e pode preferir relatar esses, em vez de outros. Isso não quer dizer que aquele sentido seja falso ou não tenha relação com a realidade, mas sim que ele é um dentre as possibilidades possíveis. (ALBERTI, 2000, p. 5)

8 O típico resíduo de ação seria o clássico documento de arquivo — pedaço de uma ação passada —, enquanto que o relato de ação, posterior no tempo, poderia ser exemplificado por uma carta na qual se informa alguém sobre uma ação passada, ou ainda por memórias e autobiografias. Considera-se que um relato de ação é também resíduo de uma ação: a carta mencionada acima, por exemplo, informa sobre uma ação passada, mas é também o resíduo de uma ação: a ação que seu autor quis desencadear ao escrevê-la e enviá-la pelo correio. (ALBERTI, 1996, p. 3.Grifos do autor)

9 Cf.: ALBERTI, 2000.

Sobre tradição, em termos etimológicos, esta tem sua origem na expressão latina *tradere*, significando *transmitir, passar a outrem, dar para guardar*.<sup>10</sup> Neste sentido, a aproximação com a memória se evidencia, principalmente, no sentido de transmissão em um determinado grupo. Joël Candau (2016) aborda a importância da transmissão na própria construção da identidade, apontando-a como um fundamento sem o qual não podemos, nem mesmo, tratar de memória. O problema, segundo o autor, começa quando a transmissão não encontra por onde se movimentar:

E quando a transmissão é impossível, indizível, como imaginar que se possa ter um compartilhamento (de uma língua de “convenções verbais”, de representações, de saberes e fazeres, de crenças, de comportamentos, de gestos ou posturas) capaz de fundar as representações de uma identidade coletiva? [...] Sem essa mobilização da memória que é a transmissão, já não há nem socialização nem educação, e ao mesmo tempo, se admitimos [...] que a cultura é “uma tradição transmissível de comportamentos aprendidos”, toda identidade cultural se torna impossível. [...] (CANDAU, 2016, p. 105)

Mesmo que não condicionante em absoluto em relação às identidades, carcerária, a transmissão é necessária para a continuação da memória e para a formação das identidades. Em Candau, a “exteriorização da memória” é esta ação que parteda insatisfação humana com o próprio cérebro, levando a uma progressiva transmissão, permitindo a transmissão memorial. Desde o que podemos chamar de nossas origens, ela traduz uma vontade de “produzir traços com o objetivo de compartilhar sinais transmitidos [...] fazer memória” [...] (CANDAU, 2016, p. 107). Esta espécie de comunicação da memória em direção ao futuro, no sentido de ser transmitida à frente, nos aproxima de uma ideia de tradição, etimologicamente. Mas, o funcionamento deste mecanismo pode depender, ao mesmo tempo, de transmissões anteriores. Vemos uma espécie de processo heterogêneo, variante em relação aos possíveis modos como será transmitida a memória (arquitetura, escrita, pintura, fotografia, oralidade), mas emerge uma certa lógica.

Pensemos, por um exemplo, em uma personagem chamada “Sujeito”. Em um grupo no qual a oralidade é meio principal de transmissão da memória, para que Sujeito possa contar sobre um passado, precisa haver memória e esta, por sua vez, pode ter sido adquirida, ou como em Pollak, “herdada”

<sup>10</sup> Cf.: MATEUS, 2013, p. 27-32.

pela própria oralidade — num campo daquilo não vivido diretamente, mas coletivo. E a transmissão em direção ao futuro se dará através do ato de dizer, da transmissão feita pela nossa personagem sobre aquilo ouvido, contado, aprendido em um tempo anterior ao de uma possível nova transmissão feita por ela. O processo segue em frente pela transmissão da memória, e foi assim aprendido, antes, por nosso amigo Sujeito. Temos, então, *amemória* e o *modo como ela viaja* enquanto quase interdependentes (FURTADO, 2022).

Na discussão sobre a tradição de um grupo, segundo Joël Candau, esta será autêntica, ou seja, terá sua força — a de conferir aos membros de um grupo o sentimento de compartilhamento de sua própria perpetuação como tal — de sua autoridade, através de uma transmissão tanto efetiva quanto aceita (CANDAU, 2016, p.121). Novamente, a indissociabilidade entre memória e transmissão dá seus indícios. Por outro lado, é possível problematizar junto a esta relação o seguinte: se a memória não é transmitida e, consequentemente, não é aceita e estabelecida como significativa em uma coletividade, enfraquece e torna-se vulnerável:

No fim das contas, a transmissão é tanto emissão quanto recepção. A eficácia dessa transmissão, quer dizer, a reprodução de uma visão de mundo, de um princípio de ordem, de modos de inteligibilidade da vida social, supõe a existência de “produtores autorizados” da memória a transmitir: família, ancestrais, chefe, mestre, preceptor, clero etc. Na medida em que estes serão reconhecidos pelos “receptores” como os depositários da “verdadeira” e legítima memória, a transmissão social assegurará a reprodução de memórias fortes. Ao contrário, quando os guardiões e os lugares de memória tornam-se muito numerosos, quando as mensagens transmitidas são inúmeras, o que é transmitido torna-se vago, indefinido, pouco estruturantes, e os “receptores” possuem uma margem de manobra muito maior que lhe irá permitir lembrar ou esquecer à sua maneira. (CANDAU, 2016, p. 124-125. Grifos do autor)

Neste processo, destacam-se, em primeiro lugar, certos “personagens contadores”. É possível pensarmos em uma perspectiva abordada por Janote Pires Marques, ao tratar, especificamente, de uma tradição oral de matriz africana. O autor traz uma noção de temporalidade ancestral,<sup>11</sup> na qual o

<sup>11</sup> A ancestralidade é considerada relativa aos antepassados e aos que se encontram presentes. Há uma relação do “velho” com o “novo”, do passado com o presente, do visível com o invisível e do imanente com o presente. O ancestral é figura importante neste contexto, pois existe uma espécie de reconhecimento

patrimônio transmitido, aquilo que é contado, revela-se em certas frases como: “Aprendi com meu mestre”; “Aprendi com meu pai”; “Foi o que suguei no seio de minha mãe”. (MARQUES, 2017, p. 168). Temos uma aparente dicotomia mestre e aprendiz, mas ela se rompe ao considerarmos o próprio funcionamento da transmissão de memória: aquele que ouve, em um dado momento posterior, poderá contar, tornando-se, também, emissário, o contador. Entretanto, ao multiplicarem-se os que sabem e contam, há mais espaço de seleção e silêncios posteriores, a partir de quem recebe. Acaba-se atualizando aquilo que foi recebido, a partir da recepção e, principalmente, da posterior transmissão.

Ao tratarmos de tamanha importância de uma tradição oral em determinado grupo, temos a palavra falada como sendo tão, ou mais complexa, do que aquela escrita.<sup>12</sup> O falado “emprega vários modos de expressão, como a corporeidade, os gestos, a musicalidade e as danças [...]” (MARQUES, 2017, p. 171). Nesta relação, vemos uma ligação com a vida cotidiana, com as ações, comportamentos das pessoas que, de alguma forma, tem como importante um determinado cabedal memorial. Entretanto, ao nos direcionarmos àquilo “contado pelos antigos”, não significa que a memória seja, pretensamente, “pura”, imutável, ou que a transmissão seja neutra e sem reflexos na própria memória. Um exemplo épico pode ajudar a elucidar esta questão.

Ao tratar de tradição oral, Verena Alberti aborda duas premissas. A primeira, é de que os objetos que são transmitidos pela tradição oral não são imunes à transformação. Nas palavras da autora: “Cantos, ditos populares, rezas, mitos etc. não são, digamos, produtos intactos disponíveis em uma prateleira, os quais podemos escolher” (ALBERTI, 2005, p. 17). Vejamos: como

de seu trabalho, realizado no passado. O morto representa um símbolo de conhecimento, servindo como forma de revigorar o passado. Sobre uma oralidade em África, é preciso ressaltar que o “tempo verbal da narrativa é sempre o presente”. Quem conta e quem escuta, se sente conectado a narrativa e não excluído dela. Sente-se integrado à história de seu povo. A cadeia de transmissão dos saberes se perpetua através da palavra, daquilo ouvido dos antepassados e mestres. Neste sentido, há uma concepção sagrada sobre a oralidade, bem como uma estrutura comunitária que interliga a comunidade dos viventes aos seus antepassados. Isto mantém um testemunho verdadeiro e mesmo uma identidade coletiva. (CASTRO JÚNIOR, 2004, p. 149-150; CARVALHO, 2013, p. 243-244)

12 De acordo com Alberti, se for gravado ou transposto para o escrito, o oral deixa de ser o que é: contingente por excelência. Nos poemas épicos transmitidos por tradição oral, a língua é usada para o armazenamento de informações na memória. Prescinde-se, pois, do escrito. Ou seja, é melhor ficar na boca do povo, porque dessa forma fica guardado na sua pluralidade. Isto nos leva a um paradoxo: se não for registrada, a peça de tradição oral corre o risco de se perder, caso nenhum falante se encarregue de atualizá-la. Por outro lado, se for registrada, cristaliza-se e torna-se única, abolindo as demais possibilidades. (ALBERTI, 2005, p. 23-24)

se trata de transmissão oral, para que haja atualização e manifestação, é necessário um *momento*, a contingência. Isto vai influir na manifestação, “pois é o momento que determina, em grande parte, para que e como algo é narrado” (ALBERTI, 2005, p. 17).

Eis a segunda premissa, segundo Alberti: a tradição oral, assim como as tradições de um modo geral, tem sua base na *repetição*. Dito isto, a autora aponta uma contradição aparente, em relação às premissas: se o fundamental é a repetição, como pode haver espaço para a invenção no momento da atualização, da transmissão? Esse, segundo a autora, pode ser o grande fascínio exercido pela tradição oral: “o fato de se tratar de um patrimônio coletivo comum, que, no entanto, não existe sem a ação permanente daqueles que o repetem e, portanto, o transformam” (ALBERTI, 2005, p. 18). Com esta indagação, a autora traz um exemplo que se relaciona tanto à tradição oral quanto à própria memória.

Verena Alberti (2005) aborda as obras de Homero (928 a.C.-898 a.C.), como a Ilíada e a Odisseia. Dentre as informações trazidas, como o fato de, provavelmente, ter havido um poeta Homero, que viveu por volta do século VIII a. C., a leste do Mar Egeu, pelas paisagens descritas nas obras — ou por haver a possibilidade dele ter sido cego —, Alberti direciona a reflexão para a *transmissão* dos poemas homéricos. Segundo a autora:

Hoje em dia já é amplamente difundido e aceito que Homero era um poeta oral. Isso se deve a Milman Parry (1902-35), acadêmico norte-americano que, em 1928, publicou *O epíteto tradicional em Homero*, defendendo a tese de que Homero, na verdade, era um poeta oral e que a Ilíada e a Odisseia eram poemas orais que só foram fixados na forma escrita posteriormente. Homero deve tê-los criado por volta de 750 a.C., enquanto a primeira versão completa estabelecida como padrão foi escrita para um festival no século VI a. C. (ALBERTI, 2005, p. 18. Grifos...).

Vamos um pouco mais adiante: para que os poemas fossem transmitidos oralmente, era necessária a atuação de um indivíduo específico: o aedo (do grego *aoidos*, cantor). O aedo, chamado, também, de bardo ou rapsodo, cantava seus poemas acompanhado de cítara ou lira. Por mais fascinante que isto seja, temos uma dinâmica familiar: algo foi transmitido oralmente por um indivíduo emissor para diferentes receptores. Atentemo-nos para mais uma importante informação: “[...] Os gregos sabiam muitos trechos de cor e valorizavam os poemas como símbolo da unidade helênica e como *fonte de instrução moral e prática*” (ALBERTI, 2005, p. 18-19. Grifos do autor). Alberti coloca que a descoberta de Milman Parry nos poemas de Homero foi confirmada pela prática de

cantores dos Balcãs, posteriormente. Albert Lord, seu discípulo, divulgou, em 1960, o material que Parry havia gravado, anteriormente, nos Balcãs, na obra *O cantor de histórias*. Alberti aborda como, neste caso e em outros, os poemas, aquilo que é contado, acaba se transformando:

[...] o cantor adapta aquilo que ouve para seu estoque de frases, cenas típicas e temas, e tende a substituir aquilo que não lhe é familiar por algo que já conhece ou ainda a expandir o que houve com material familiar que teria faltado. Todo cantor, em uma tradição oral viva, tende a desenvolver o que adquiriu. A inclinação por ajustar, elaborar e aperfeiçoar é natural a todo poeta oral. Este é o terreno da **invenção** ou **improvisação**. Mas há também um elemento de memorização ou repetição. De um lado, a métrica do poema ajuda na memorização. De outro, os próprios poemas homéricos podem ser vistos como enormes repositórios da informação cultural, abrangendo costumes, leis e propriedades sociais que também foram armazenados. As epopeias gregas funcionam como locais de armazenamento de informações. (ALBERTI, 2005, p. 19-20. Grifos...)

A partir daquilo que aponta Alberti, percebemos uma complexidade inerente envolvendo a tradição oral. Ao mesmo tempo que é atualizada, transformada, vive pela repetição. Neste processo, o que vimos até este ponto do texto sobre memória se faz fundamental quando tratamos daquilo que é silenciado, esquecido, lembrado e improvisado. A organização e seleção da memória está ligada à própria tradição oral que, por sua vez, comporta: “a repetição; a transformação (que inclui o aperfeiçoamento, a improvisação e o esquecimento), e a dimensão política, as tradições em disputa” (ALBERTI, 2005, p. 23). Neste ponto, podemos observar que uma tradição oral está ligada diretamente à memória — em sua dinâmica e, até mesmo, no sentido das disputas —, em constante repetição e atualização em sua transmissão. Para que uma tradição viva, precisa caminhar, necessita espaço de circulação dentro da coletividade, a partir daqueles emissores tidos como válidos, sejam eles rapsodos, anciões, tios, mães ou pais. Segundo Alberti, a tradição oral, bem como a tradição de modo geral:

[...] trata-se de um patrimônio que o grupo detém e que é uma parte importante de sua identidade [...] esse patrimônio é importante para permitir a sobrevivência dos grupos como entidades étnico-culturais. Mas o termo tradição aqui não deve ser entendido como antônimo

de mudança, pois, como vimos, é próprio da tradição oral a inovação e o esquecimento. (ALBERTI, 2005, p. 24)

Em um processo de movimento das memórias, acompanhado da construção e afirmação das identidades, temos um terreno fértil para a elaboração daquilo que pode ser entendido como patrimônio. Seu campo irá se expandir quanto mais numerosas forem as memórias. E seus próprios limites irão se definir ao mesmo tempo em que as identidades colocam, provisoriamente, seus referenciais e fronteiras. Neste sentido, reforça-se a aproximação entre memória, identidade e patrimônio. A própria noção de um bem coletivo, material ou não, está ligada a esta seara.

## **Patrimônio: bem e imaterialidade**

Em relação às identidades, é preciso destacar que o patrimônio se torna menos um conteúdo do que uma prática da memória, de acordo com uma espécie de projeto, sempre em andamento, de afirmação dela mesma (CANDAU, 2016, p. 163-164). Ao tratarmos de uma expansão dos limites em relação ao patrimônio, seu caráter mutável, relacionado à memória e à construção identitária, é preciso que o entendamos como múltiplo, diversificado, cultural e histórico.

Ao abordar um contexto francês da década de 1990, François Hartog expõe que o patrimônio foi se impondo como categoria dominante, englobante, até devorante. Evidente, de qualquer forma, segundo o autor, da vida cultural e das políticas públicas. Em suas palavras: “Já recenseamos todos os tipos de ‘novos patrimônios’ e declinamos ‘novos usos’ do patrimônio.” (HARTOG, 2006, p. 265).

De acordo com José Reginaldo Santos Gonçalves (2009), o termo patrimônio está dentre as palavras mais frequentemente utilizadas por nós no cotidiano. Segundo o autor, seja o patrimônio arquitetônico, cultural ou artístico, parece que não há limite para o processo de qualificação da palavra. Embora a categoria remonte ao séc. XVIII, com a formação dos Estados nacionais, é possível que esqueçamos, entretanto, seu caráter milenar. Ela não é simplesmente uma invenção moderna. Está presente no mundo clássico, na Idade Média e, também, nas sociedades tidas como tribais ao redor do mundo. A modernidade ocidental apenas impõe os contornos semânticos específicos assumidos por ela (GONÇALVES, 2009, p. 26).

Com uma trajetória larga, em tempo e abrangência espacial, estamos diante, segundo José Gonçalves, de “uma categoria de pensamento extremamente importante para a vida social e mental de qualquer coletividade humana” (GONÇALVES, 2009, p. 26). Em um sentido próximo ao material,

a categoria “colecionamento”, talvez, traduza, de certa forma, o processo de formação de patrimônios. Estes, em seu sentido moderno, podem ser compreendidos como “coleções de objetos móveis e imóveis, apropriados e expostos por determinados grupos sociais. [...] cujo efeito é demarcar domínio subjetivo em oposição ao *outro*” (GONÇALVES, 2009, p. 26).

Neste sentido, segundo José Gonçalves, “patrimônio” tende a ser delimitado em formas bastante precisas. “É uma categoria individualizada”. Entretanto, tais divisões são construídas historicamente, resultam “de processos de transformação e continuam em mudança” (GONÇALVES, 2009, p. 26-27). Dessa forma, há espaço para que certos limites do que é patrimônio se expandam. Novos tipos podem surgir, além daqueles, estritamente, materiais, por exemplo. De acordo com François Hartog (2006), a ideia de patrimônio, convergindo com a da memória, ampliou-se, cada vez mais, tendendo a um limite que seria o “tudo patrimônio”. Dessa forma, do mesmo jeito que se “anuncia ou se reclama memória de tudo, assim tudo seria patrimônio ou suscetível de tornar-se”. É neste contexto em que “os patrimônios se multiplicam” (HARTOG, 2006, p. 268).

Num contexto contemporâneo, segundo Regina Abreu (2007), a noção de patrimônio está diretamente relacionada a uma concepção de tempo linear. Porém, é importante ressaltar que tal noção foi formulada em um contexto da sociedade ocidental moderna, diretamente ligada a uma noção de herança bastante particular. É igualmente relevante salientar que patrimônio, como ocorre no próprio campo na linguagem, “é uma noção dinâmica, de modo que diferentes significados vão justapondo-se no embate entre políticas de lembrança e de esquecimentos” (ABREU, 2007, p. 266-267).

Próximo a uma esteira do debate sobre os conflitos em relação à memória, das memórias em disputa, é possível observar patrimônio como noção não estanque. Mas, principalmente, mesmo em um histórico recente múltiplo, está ligado à ideia de *bem*, daquilo tido como importante para um determinado grupo. E o patrimônio se constitui no estabelecimento de sua importância a partir de mais de uma geração, aproximando-se daquilo entendido como uma espécie de herança. Além disso, é importante ressaltar que, mesmo lidando com uma categoria presente em toda e qualquer coletividade humana, isto não nos exime de qualifica-la em termos culturais e históricos. Afinal, nosso acesso às categorias não é possível se não por meio de suas atualizações a partir de tais termos (GONÇALVES, 2007, p. 241).

A noção de patrimônio, atualmente, segundo Regina Abreu, é de “um bem coletivo, um legado ou uma herança artística e cultural por meio das quais um grupo social pode se reconhecer como tal” (ABREU, 2007, p. 267).

Dessa forma, o patrimônio, além de um bem intergeracional, próximo à memória, é também um tipo de marcador identitário e de afirmação étnica. Sua importância está, principalmente, no sentido e nos usos dados a ele por um grupo, mesmo que a coletividade não o categorize — e pensamos não haver uma obrigação por parte das pessoas de fazê-lo —, *stricto senso*, como um patrimônio, em termos teóricos fechados. Os elementos constituintes do patrimônio se fazem e existem na coletividade, e mesmo que haja um estabelecimento vindo de fora, sobre algo ser ou não um patrimônio, este só será sentido e compreendido em relevância e pertencimento pelo próprio grupo. É preciso que tenha *ressonância*<sup>13</sup> (FURTADO, 2022).

Além disso, o patrimônio não é utilizado, apenas, para simbolizar, representar ou mesmo comunicar. Ele é bom para agir, pois faz uma “medicação sensível entre seres humanos e divindades, entre mortos e vivos, entre passado e presente, entre o céu e a terra”. Sua existência não se dá para, somente, “representar ideias e valores abstratos”, em uma perspectiva, estritamente, contemplativa. O patrimônio, de certa forma, também “constrói, forma as pessoas” (GONÇALVES, 2009, p. 31). Em uma proximidade com a construção das identidades, eis que surgiu uma nova qualificação de patrimônio: o imaterial ou intangível:

Opondo-se ao chamado “patrimônio *de pedra e cal*”, aquela concepção visa a aspectos da vida social e cultural dificilmente abrangidos pelas concepções mais tradicionais. Nessa nova categoria estão lugares, festas, religiões, formas de medicina popular, música, dança, culinária, técnicas etc. [...] a ênfase recai mais nos aspectos ideais e valorativos [...]. (GONÇALVES, 2009, p. 28)

Neste sentido, a questão principal, ao invés de tombamento, como em bens materiais, centra-se em registrar as práticas e representações, bem como acompanhá-las para verificar sua permanência e suas transformações. Isso oferece a oportunidade de aprofundar nossa reflexão sobre os significados que pode assumir a categoria de patrimônio. Entretanto, é curioso observar

---

<sup>13</sup> Segundo José Gonçalves, um patrimônio não depende apenas da vontade e decisão políticas de uma agência de Estado nem das iniciativas do mercado. Não depende exclusivamente de uma atividade consciente e deliberada de indivíduos ou grupos. Os objetos que compõem um patrimônio precisam encontrar “ressonância” junto a seu público. A ressonância é entendida pelo autor a partir de Stephen Greenblatt, no seguinte sentido: por **ressonância** eu quero me referir ao poder de um objeto exposto atingir um universo mais amplo, para além de suas fronteiras formais, o poder de evocar no expectador as forças culturais complexas e dinâmicas das quais ele emergiu e das quais ele é, para o expectador, o representante. (GONÇALVES, 2007, p. 246. Grifo...)

o uso de tal noção para “classificar bens tão tangíveis quanto lugares, festas, espetáculos e alimentos”. Para compreendê-la, é necessário entender uma noção antropológica de cultura. Segundo esta, a “ênfase está nas relações sociais ou mesmo simbólicas, mas não nos objetos e nas técnicas”, apenas. A “intangibilidade” está, possivelmente, relacionada ao caráter desmaterializado assumido pela própria noção de cultura (GONÇALVES, 2009, p. 28-30).

Segundo Hartog (2006), numa nova configuração, o patrimônio relaciona-se, intimamente, ao território e à memória. Estes, por sua vez, operam um e outro como vetores identitários. Mas, em termos de identidade, esta trata-se menos de algo evidente, segura de si mesma do que de uma identidade inquieta, em risco de apagar-se ou já esquecida, ou mesmo reprimida. “De uma identidade em busca dela mesma, a exumar, a ‘bricoler’, e mesmo a intervir”. Neste sentido, o patrimônio define “menos o que se possui, o que se tem e se circunscreve mais ao que somos [...] se apresenta então como um convite à anamnese coletiva” (HARTOG, 2006, p. 266). Num bojo contendo cultura, identidade, memória, aquele patrimônio de cunho imaterial se evidencia em seu caráter de construção:

Nas análises dos modernos discursos sobre o patrimônio cultural, a ênfase tem sido posta no seu caráter “construído” ou “inventado”. Cada nação, grupo, família, enfim cada instituição construiria no presente o seu patrimônio cultural, com o propósito de articular e de expressar sua identidade e sua memória. Esse ponto tem estado e seguramente deverá continuar presente nos debates sobre o patrimônio. (GONÇALVES, 2007, p. 245)

Quando nos aproximamos ao que Hartog (2006) chama de “patrimônio cultural intangível”, é preciso compreender sua lógica da atualização. Neste sentido, podemos entender melhor a designação “tesouro nacional vivo”, comentada pelo autor. Esta é conferida a um artista ou artesão. Porém, não como apenas pessoa, mas somente como detentor “de um importante patrimônio cultural intangível”. Assim, fica claro que um objeto, ou sua conservação, conta menos do que a atualização de um *savoir-faire*,<sup>14</sup> que se transmite ao se atualizar. A arte tradicional, por exemplo, “existe na medida em que ela está no ou dentro do presente” (HARTOG, 2006, p. 267).

Neste ponto, evidenciam-se as inquietações sobre memória e sua transmissão em caráter de atualização. O próprio patrimônio, no sentido apontado

<sup>14</sup> Em tradução literal: saber como.

por Hartog, existe ao passo que se faz presente em sua ausência evocada. Seja em modos de agir, de conduta, em modos de fazer uma determinada refeição ou nas palavras de um dito popular, nos aproximamos de uma noção que não é feita de tijolos, mas é igualmente importante para o grupo ao qual pertence e ajuda a construir. Não é absolutamente homogênea ou noção estanque. É histórica, transforma-se no passo do tempo, no esvair-se metafórico da ampulheta. Nas palavras de Hartog, o patrimônio, em sua trajetória, não se nutriu da estrita continuidade. Ao contrário, teve alimento nos “cortes e na problematização da ordem do tempo” aliado aos “jogos de ausência e presença, do visível e do invisível, que marcaram e guiaram as incessantes e sempre mutantes formas de produzir semióforos”<sup>15</sup>(HARTOG, 2006, p. 269).

Regina Abreu (2007) aborda, em um contexto contemporâneo sobre patrimônio, a existência de uma pluralidade de coletividades e de interesses que, até fins do séc. XX, permaneciam ou à margem da sociedade ou sobrevivendo sob a tutela do Estado. Podemos pensar, neste sentido, que a multiplicidade de patrimônios liga-se à tomada de posição, a ocupação de lugares de discussão por parte de tais grupos e sua valorização pública, gradativamente. Tratam-se, segundo a autora, de ceramistas, capoeiristas, jongueiros, festeiros dos santos reis, carnavalescos, sambistas artesãos, xilogravuristas, ou seja, artistas dos mais variados matizes. Além disso, há os grupos religiosos, associações de folclore, comunidades diversas (como ribeirinhas ou remanescentes de quilombo, por exemplo) ou mesmo grupos indígenas, que “vêm entrando no debate do patrimônio cultural de maneira firme e decisiva” (ABREU, 2007, p. 276). Se antes o patrimônio estava comprometido com a ideia de um passado nacional “legítimo” a ser salvo do esquecimento, “hoje o campo do patrimônio se estrutura de maneira prospectiva em direção ao futuro”. Tendo, como palavra central, a diversidade, seja ela cultural, natural ou biológica, mais do que salvá-la ou guardar os seus fragmentos, “trata-se de criar condições para que ela se promova no porvir” (ABREU, 2007, p. 283).

Entendendo a memória como parte constituinte das identidades, é preciso que esta tenha meios por onde caminhar. Neste sentido, a transmissão memorial tem papel fundamental. Aquelas memórias tidas como relevantes para um

---

15 Um semióforo é um signo trazido à frente ou empunhado para indicar algo que significa alguma outra coisa e cujo valor não é medido por sua materialidade e sim por sua força simbólica: uma simples pedra se for o local onde um deus apareceu, ou um simples tecido de lã, se for o abrigo usado, um dia, por um herói, possuem um valor incalculável, não como pedra ou como pedaço de pano, mas como lugar sagrado ou relíquia heróica. Um semióforo é fecundo porque dele não cessam de brotar efeitos de significação. (CHAUÍ, 2001, p. 7)

grupo de modo intergeracional são comunicadas, enunciadas, muitas vezes, pela oralidade, em comunidades tradicionais como as de povos originários e quilombolas, por exemplo. Se tomarmos a oralidade como socialização oral de memória, fundamental para manter viva esta última, a *forma de transmissão* ganha uma relevância equivalente ao *conteúdo memorial* enunciado por esta. O ato de (re)contar toma lugar junto ao que é contado, no âmbito de prática de memória mais do que somente conteúdo. Neste âmbito, memória, oralidade e patrimônio se aproximam, principalmente, na sua relação com um passado mas, também, na sua intenção de continuidade coletiva no porvir. Não se trata apenas do que é patrimônio — embora esta ainda seja uma questão desafiadora —, mas também dos modos através dos quais o patrimônio cultural imaterial *caminha*, através do tempo.

## Considerações Finais

Pudemos compreender a memória em seu sentido de percepção do passado, como forma de representação, aliada à noção de metamemória, ou seja, a memória enunciada, manifesta. A oralidade se relaciona à memória numa proximidade com tal conceito e com a tradição, em seu teor de repetição e, ao mesmo tempo atualização. Podemos pensar na memória caminhante dentro de um determinado grupo através do tempo.

Entendendo o patrimônio como um bem coletivo intergeracional, ao qual os indivíduos sintam-se afiliados, pertencentes, é preciso considerar seu caráter imaterial. Mais especificamente, cultural, relacionado à construção de sentidos partilhados em/por uma determinada coletividade. Considerando o patrimônio cultural mais como prática de memória do que conteúdo memorial, as próprias formas de transmissão acabam tendo papel central para uma dita “sobrevivência” da memória — não isenta de transformações ao passar do tempo. Em grupos nos quais a oralidade é uma/a principal forma de transmissão de memória, com estas últimas sendo consideradas relevantes coletivamente, através de gerações, podemos aproximar as noções de memória, oralidade e patrimônio — em seus âmbitos metamemorial, de tradição oral e de patrimonial cultural imaterial, mais especificamente.

Com este contexto em mente, é possível voltar o olhar não somente aos conteúdos de memória, mas às formas de transmissão memorial como práticas de memória próximas ao cotidiano, ao dia-a-dia de diferentes comunidades, a determinados contextos culturais. Tais formas auxiliam, principalmente, na ação mantenedora daquelas memórias tidas como

relevantes coletivamente, a exemplo de narrativas de fundação ou memórias de outros eventos, lugares ou personagens significativos — podendo, inclusive, comunicar tipos de conduta e valores, fundamentais no espectro cultural. Este panorama continua a abrir frentes de possibilidade de pesquisa a respeito não somente daquilo que é considerado patrimônio, mas sobre as formas pelas quais o patrimônio cultural imaterial pode caminhar no tempo, tendo como principal expoente, forma, em nosso caso, a oralidade, a socialização oral de memória, a *contação*.

## Referências

ABREU, Regina. Patrimônio cultural: Tensões, e disputas no contexto de uma nova ordem discursiva. In: LIMA FILHO, Manuel Ferreira; ECKERT, Cornelia; BELTRÃO, Jane Felipe (orgs.). *Antropologia e Patrimônio Cultural: diálogos e desafios contemporâneos*. Blumenau: Nova Letra, 2007.

ALBERTI, Verena. *Indivíduo e biografia na história oral*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2000

ALBERTI, Verena. O que documenta a fonte oral? Possibilidades para além da construção do passado. In:(orgs.). SEMINÁRIO DE HISTÓRIA ORAL, 2., 1996. Belo Horizonte. Anais... Disponível: Acesso em:

ALBERTI, Verena. Tradição oral e história oral: proximidades e fronteiras. *História oral*, v. 8, n. 1, , jan.-jun. 2005.

CANDAU, Joël. *Memória e identidade*. São Paulo: Contexto, 2016.

CARVALHO, J. Jairo de. Oralidade Africana e Bíblia: pressupostos da gênese do texto bíblico a partir de Hampaté Bâ. *Identidade!* São Leopoldo, v. 18, n. 2, , jul.-dez. 2013.

CASTRO JÚNIOR, Luis Vitor. Capoeira Angola: olhares e toques cruzados entre historicidade e ancestralidade. *Rev. Bras. Cien. Esporte*, Campinas, v. 25, n. 2, , jan. 2004.

CHARTIER, Roger. O mundo como representação. *Estudos Avançados*, v.11, n. 5, , 1991.

CHAUÍ, Marilena. A nação como semióforo. In: \_\_\_\_\_. Brasil: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

FURTADO, Matheus Pinto. “O que se fala, se sente”: a oralidade na comunidade quilombola Peixoto dos Botinhos, Viamão (RS). 2022. Dissertação (Mestrado).

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em História. Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2022.

GONÇALVES, José Reginaldo Santos. O patrimônio como categoria de pensamento. In: ABREU, Regina; CHAGAS, Mário (orgs.). *Memória e Patrimônio: ensaios contemporâneos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

GONÇALVES, José Reginaldo Santos. Os Limites Do Patrimônio. In: LIMA FILHO, Manuel Ferreira; ECKERT, Cornelia; BELTRÃO, Jane Felipe (orgs.). *Antropologia e Patrimônio Cultural: diálogos e desafios contemporâneos*. Blumenau: Nova Letra, 2007.

HARTOG, François. Tempo e Patrimônio. *Varia Historia*, Belo Horizonte, v. 22, n. 36, p. 261-273, jul.-dez. 2006.

MARQUES, Janote Pires. Além da história, a tradição oral: considerações sobre o ensino de história da África na educação básica. *Educação & Formação*, v. 2, n. 2, p. 164-182, 2017.

POLLAK, Michael. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 3-15, 1989.

POLLAK, Michael. Memória e identidade social. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 200-212, 1992.





# **CAPACIDADE ESTATAL: A POLÍTICA PÚBLICA DE EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS, A IMPLEMENTAÇÃO DA UNIPAMPA**

Luis André Antunes Padilha<sup>1</sup>  
Ismael Mauri Gewehr Ramadam<sup>2</sup>  
Ronaldo Bernardino Colvero<sup>3</sup>

**Resumo:** O objetivo deste estudo é descrever por meio da teoria da capacidade estatal com ênfase na política de expansão das universidades “REUNI” o processo da implementação da Universidade Federal do Pampa

---

<sup>1</sup> Administrador pela Universidade da Região da Campanha (URCAMP); Especialista em Gestão Financeira e Controladoria pelo IBPEX; Discente do Mestrado Profissional em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)*campus* São Borja (RS). Correio eletrônico: [luispadilha@unipampa.edu.br](mailto:luispadilha@unipampa.edu.br).

<sup>2</sup> Graduação em Administração - Análise de Sistemas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul PUCRS (1995); graduação em Comércio Exterior pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) (1996); Especialização em Metodologia do Ensino Superior, pela Universidade da Região da Campanha (URCAMP) 1997, e Mestrado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) 2001. Atualmente é professor da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul e lotado no *campus* São Borja. Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA). Membro do Grupo de Pesquisa Laboratório de Políticas Públicas e Territórios Fronteiriços (Labpoliter) (CNPQ/UNIPAMPA). Correio eletrônico: [ismael-ramadam@uergs.edu.br](mailto:ismael-ramadam@uergs.edu.br).

<sup>3</sup> Doutor em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2009). Mestre em História pela Universidade de Passo Fundo (2003). Atualmente é professor associado na Universidade Federal do Pampa, atuando no curso de Ciências Sociais - Ciência Política e Licenciatura em Ciências Humanas e Direito e docente permanente nos Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu de Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa e de Memória Social e Patrimônio, da Universidade Federal de Pelotas. Correio eletrônico: [ronaldocolvero@unipamoa.edu.br](mailto:ronaldocolvero@unipamoa.edu.br).

(UNIPAMPA). O REUNI tinha por objetivo criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. Este estudo abrange uma análise documental com delineamento descritivo. Como resultados, a criação da Universidade Federal do Pampa além de contribuir para o desenvolvimento local e regional da metade sul do Rio Grande do Sul já formou mais de doze mil alunos entre graduação e pós-graduação.

**Palavras-chave:** Capacidade Estatal, Política Pública, Educação, Gestão Pública.

## Introdução

O conceito de política pública está relacionado à formulação de propostas, decisões e implementação dessas mesmas políticas. Estas propostas resultam em diretrizes, programas e ou ações elaboradas para o enfrentamento de um problema considerado público e que necessite de resolução frente ao bem estar da coletividade. Tais ações de planejamento estratégico, tático e operacional requerem o aporte de recursos estruturais, financeiros e humanos (SOUZA, 2006; RUA, 2014; SECCHI, 2015).

Secchi (2015) enfatiza que o processo de elaboração de políticas públicas também é conhecido como ciclo de política pública, que contempla as seguintes fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Neste estudo a ênfase se dá na busca de resultados pertinentes à implementação da política de expansão das universidades federais. Brittes e Clemente (2019) reforçam que a fase de implementação de políticas públicas, trata sobre o planejamento, estruturação da máquina pública, da provisão de todos os insumos, sendo a gerência dos recursos humanos um dos fatores fundamentais e determinantes para atingir o sucesso ou insucesso da política.

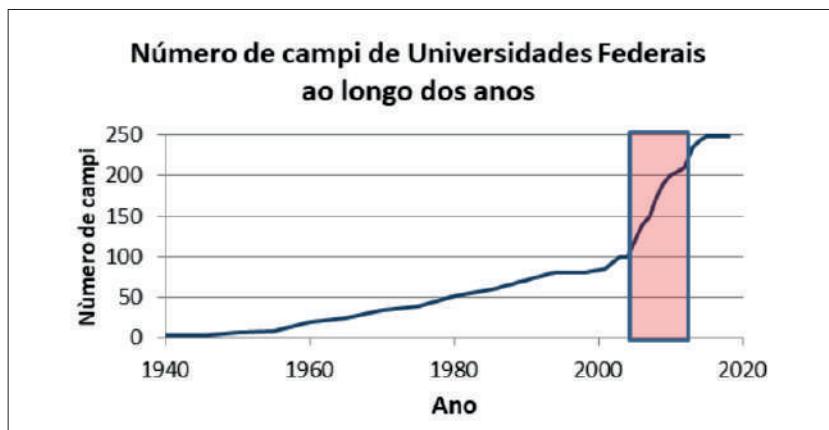
Partindo da teoria sobre a Capacidade Estatal, busca-se identificar como este processo de planejamento ocorre no Governo Federal e como contribui para a implementação de uma política pública que expandiu o acesso à educação superior implementando novas universidades federais, neste caso, a Universidade Federal do Pampa, e como essa contribui para o desenvolvimento da região, não só no aspecto econômico mas também cultural. De acordo com Bizerril (2018):

[...] o processo de interiorização dos *campi* das universidades federais brasileiras ampliou o número de municípios atendidos pelas

universidades de 114 em 2003 para 237 até o final de 2011, e resultou em um aumento de aproximadamente 70 % das matrículas presenciais na rede federal [...]

A figura 1 apresenta a evolução dos campi de universidades federais no período de 1940 até 2020:

**Figura 1:** Campi das universidades federais 1940-2020



Fonte:BIZERRIL, 2018.

Em 2007 existiam 54 universidades federais, sendo que quase todas estavam concentradas em regiões metropolitanas. Existia a necessidade de priorizar o atendimento a regiões descobertas pela rede federal como, por exemplo, o sul e oeste da Bahia, e o extremo sul e oeste do Rio Grande do Sul.

Nosso território de estudo, a metade sul do Rio Grande do Sul, é composta por estruturas produtivas diferentes da metade Norte do estado, predominando a pecuária e posteriormente o cultivo de arroz e soja, que a identifica como uma região predominantemente agrária. Trata-se de uma região sem infraestrutura e investimento industrial, salvo exceções industriais ligadas a beneficiamento de grãos, fazendo com que a economia da região dependa do resultado positivo do setor agropecuário.

O objetivo deste estudo é descrever, por meio da teoria da capacidade estatal, com ênfase na política de expansão das universidades, “REUNI”, a implementação da Universidade Federal do Pampa. O procedimento técnico utilizado é o estudo de caso e a pesquisa documental, com delineamento descritivo, uma vez que, [...] pesquisas deste tipo são as que se propõe estudar

o nível de atendimento de órgãos públicos de uma comunidade [...]” (GIL, 2008). O estudo de caso ou método monográfico como apresenta Marconi e Lakatos (2007), “[...] é o estudo de um determinado indivíduo, instituição, grupo ou entidade a fim de obter generalização[...]”.

Para analisar o processo de implantação, utilizamos a pesquisa documental, cuja fonte são documentos, impressos ou não, que possibilitam ao pesquisador obter dados em quantidade e em qualidade, evitando perda de tempo e constrangimento (GIL, 2008). Os documentos que foram analisados dizem respeito ao Decreto n. 6.096 de 24 de abril de 2007, que institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o relatório do primeiro ano de atividade do programa, e a lei n. 11.640, que criou a Universidade Federal do Pampa.

No primeiro item do artigo, serão trabalhadas questões referentes à capacidade estatal e o planejamento das instituições públicas; no segundo item a apresentação da Política Pública de Educação, o REUNI, e por fim no terceiro item a criação da Universidade Federal do Pampa, e seu papel para a expansão do ensino superior na metade Sul do Rio Grande do Sul e sua contribuição para o desenvolvimento desta região.

## A Capacidade Estatal e sua Relação com o Planejamento nas Instituições Públicas

Gomide; Pereira e Machado (2017), expressam que as definições de capacidade estatal difundidas na literatura dizem respeito ao poder e produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado.<sup>4</sup> O Brasil adota a concepção do estado moderno, em que essas burocracias organizam e controlam o funcionamento da sociedade, dividindo suas funções entre Três Poderes: executivo, legislativo e judiciário.<sup>5</sup>

O Poder Legislativo, que representa o parlamento, no caso do Governo Federal, é bicameral, possuindo uma Câmara de Deputados e um Senado; tem o poder de formular as leis e de alterar a Constituição. O Poder Judiciário, cuja mais alta instância no Brasil é o Supremo Tribunal Federal, tem o papel de

<sup>4</sup> Para Weber, o Estado é uma entidade política que exerce poder soberano dentro de um determinado território, sendo que esse poder é exercido por um governo que, através de leis, deve ser aceito como legítimo pela população deste território. BIANCHI, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452014000200004>. Acesso em: 01. jun. 2022.

<sup>5</sup> Artigo 2.º: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.(BRASIL, 1988)

supervisionar e julgar a aplicação das leis. Por fim, o Poder Executivo cumpre o papel de gerir os serviços públicos, tanto de forma direta, através de seus órgãos, quanto de forma indireta por meio de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, que atuam em diferentes áreas, destacando-se a saúde, a segurança e a educação. O Poder Executivo, além de gerir serviços públicos, tem por sua natureza a prerrogativa de executar as leis, sendo que toda a sua ação é regida por estas leis.

Seguindo a teoria de Capacidade Estatal de um Estado, em um nível secundário (constitutivo), os responsáveis dentro da esfera governamental, são divididos em dois níveis: um técnico-administrativo, e outro político-relacional. De modo indicativo (realista), alguns indicadores de avaliação da capacidade estatal são os recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis a este Estado (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO; 2017).

Souza e Fontanelli (2020), afirmam que a capacidade estatal se expressa em três grandes objetos: a capacidade extrativa; a capacidade coercitiva e a capacidade administrativa. Quanto à capacidade extrativa, esta está relacionada à criação e à cobrança de tributos, fonte de financiamento deste estado. Já a capacidade coercitiva seria o poder de impor a lei e a ordem. Por fim, a capacidade administrativa está relacionada à capacidade de criar e implementar políticas públicas, através de uma burocracia profissionalizada.

Souza e Fontanelli (2020, p. 45) afirmam que “em países democráticos, governos são eleitos para formularem e implementarem políticas que espelham as preferências de seus eleitores”, e geralmente os temas saúde, segurança e educação estão sempre em pauta. Para que este Estado possa desempenhar suas atribuições este precisa de pessoas que terão a tarefa de agir em nome deste Estado. Estes agentes públicos são incorporados ao Estado através de um processo eleitoral, quando são eleitos pelo povo para exercer papel de governantes. Uma segunda forma de incorporação são os cargos em comissão ou de livre nomeação, que tem caráter temporário. No caso das universidades federais a incorporação de pessoal é através de concursos públicos ou processos seletivos<sup>6</sup> que visam à inclusão de quadro técnico especializado.<sup>7</sup> Dentre os

6 O decreto n. 9.739 de 28 de março de 2019, Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG).

7 As universidades federais possuem dois tipos de carreiras do serviço público federal: os cargos do magistério federal de terceiro grau, regidos pela Lei n. 12.772 de 28 de dezembro de 2012; e os técnico-administrativos em educação (T.A.) no âmbito das instituições federais de ensino vinculadas ao Ministério da Educação, regidos pela Lei n. 11.091 de 12 de janeiro de 2005.

vários serviços públicos que são atribuições do Estado focaremos a partir de agora a temática da educação no serviço público.

Avaliar a capacidade estatal possibilita ter uma ideia de como o Estado pode implementar uma política pública, este conceito nos permite identificar as maneiras e caminhos que este Estado tem de financiar novas políticas através da sua capacidade extrativa, bem como através de seu quadro de pessoal, planejar, organizar e gerenciar esta política, ou seja a capacidade administrativa do Estado depende de profissionais extremamente capacitados para melhor desempenhar as funções públicas. O conceito de capacidade estatal nos permite identificar os motivos que algumas ações governamentais dão certo em alguns países e em outros não. Uma ação governamental que buscou corrigir desigualdades regionais e foi fruto da capacidade administrativa do estado será apresentada ao decorrer deste trabalho.

## A Política Pública de Educação – O REUNI

Através do Decreto n. 6.096 de 24 de abril de 2007, foi instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).<sup>8</sup> Este é uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Tinha como meta a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano.

No seu artigo 1º tinha por objetivo, criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. Para atingir estas metas o programa tinha como diretrizes apontadas em seu artigo 2º:

[...] redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; ampliação da mobilidade estudantil; revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade; diversificação das modalidades de graduação; ampliação de políticas

---

8 Decreto n. 6.096 de 24 de abril de 2007: Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

de inclusão e assistência estudantil.; articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica. (REUNI, 2007)

Em seu artigo 3.<sup>º</sup> trata dos recursos financeiros e suas principais aplicações, “construção e readequação de infra-estrutura—despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação”.

No artigo 4.<sup>º</sup> abrange o plano de reestruturação e menciona que a universidade postula-se seu ingresso no programa, respeitadas a vocação de cada instituição e o princípio da autonomia universitária, deve indicar a estratégia e as etapas para a realização dos objetivos referidos no artigo 1.<sup>º</sup>

As ações do programa contemplam o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que têm o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país. Com o REUNI, o governo federal adotou uma série de medidas para retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades federais promovam a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior.

Os reflexos do REUNI podem ser percebidos pelos expressivos números da expansão, iniciada em 2003, e com previsão de conclusão até 2012. Estes efeitos foram registrados no relatório do primeiro ano do programa (BRASIL, 2008). Em 2008, sob coordenação de Adriana Rigon Weska,<sup>9</sup> ocorreu a primeira avaliação do Programa REUNI, implantado em 2007. Este trabalho buscou comparar os efeitos da implantação do programa na ampliação dos acessos e permanência da educação superior.

De acordo com o Relatório REUNI (2008) a contratação de novos docentes e técnicos seria uma das principais demandas do Programa para tornar possível o cumprimento de suas metas estratégicas, pois estes novos profissionais seriam essenciais para os novos cursos na formação de professores para a Educação Básica e para ampliar a oferta na pós-graduação.

Além disso, os novos servidores contribuíram ao aumento da produção científica brasileira, integrando esforços com os programas desenvolvidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

<sup>9</sup> XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

O programa REUNI, elencou como principais metas: a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90 %; elevação gradual da relação aluno/professor para 18 alunos para 1 professor; aumento mínimo de 20 % nas matrículas de graduação e o prazo de cinco anos, a partir de 2007, ano de início do Programa, para o cumprimento destas metas (BRASIL, 2008).

Das 54 universidades federais existentes ao final de 2007, 53 aderiram ao programa em duas chamadas: a primeira ocorreu em 29 de outubro de 2007, para implantação do programa no primeiro semestre de 2008; a segunda ocorreu em 17 de dezembro de 2007, para implantação do programa no segundo semestre de 2008 (BRASIL, 2008).

Em 2007, ano de criação do REUNI, existiam 54 universidades federais em funcionamento. A Universidade Federal do ABC (UFABC) e a Universidade Federal do Pampa (Unipampa) foram criadas, respectivamente, em 2005 e 2008, já no âmbito do REUNI, com as inovações pedagógicas previstas pelo Programa.

As autorizações de concursos e provimentos, que se iniciou em 2008, seria concluída em 2012, tinha por objetivo assegurar a criação de novos cursos, a ampliação da oferta de vagas e a ocupação das vagas ociosas, bem como daria sustentabilidade ao funcionamento, em três turnos, das estruturas de suporte acadêmico e administrativo das universidades com incremento de vagas de Técnicos Administrativos em Educação (TA).

**Quadro 1:** Número de vagas em concursos para docentes e técnicos em 2008

Vagas concursos 2008	Projetadas	Autorizadas	Homologadas	Nomeações
Docentes	1.821	1.821	1.560	1.560
T.A. Classes B,C,D (Nível Médio) e E (nível superior)	1.638	1.638	1.300	1.275

Fonte: os autores, com base nos dados do Módulo Concursos/SIMEC, 2008.

Ainda de acordo com o Relatório REUNI (2008) além do programa REUNI, criado em 2007 e implementado a partir de 2008, a reestruturação das universidades federais também contou com o incremento do Programa de Expansão Fase I,<sup>10</sup> que iniciou em 2003 com propósito de interiorização das universidades, sendo que seu prazo para conclusão foi o ano de 2010. Os dois

<sup>10</sup> Em 2003, o Governo Federal lançou o Programa de Expansão Fase I, das universidades federais, com o objetivo de promover a interiorização da educação superior pública. BRASIL, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec-programas-e-acoes/expansao-da-rede-federal> Acesso em: 06 jun. 2022.

programas, REUNI e Expansão Fase I, totalizam, até 2008, um investimento de, aproximadamente, R\$ 1,6 bilhão (BRASIL, 2008).

O Programa Expansão Fase I, até 2008, realizou concursos públicos para provimento de 7.668 novas vagas para docentes e 4.717 novas vagas para técnicos administrativos. Até 2008, 6.355 vagas para técnicos administrativos e 9.489 vagas para docentes foram autorizadas para realização de concursos públicos.

O REUNI mostra como o Estado, através de sua capacidade administrativa, pode planejar e implementar uma política pública, para desenvolver o ensino superior no Brasil, além de contribuir para o avanço da ciência e tecnologia. O aumento de vagas e principalmente a expansão das universidades federais para o interior do país, permitiu que mais pessoas tivessem acesso a uma educação inclusiva, laica, pública e gratuita, além de permitir revelar novos talentos na ciência nacional.

## A Universidade Federal do Pampa (Unipampa)

Em relação ao contexto local e prevendo a ampliação do Ensino Superior no estado do Rio Grande do Sul, o Governo Federal adotou uma série de medidas para retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades federais promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior, diante disso, através do Programa de Expansão Fase I, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPel), a partir de 2006, implementaram os primeiros cursos de graduação, sendo que cada uma destas instituições ficou tutora de cinco *campi* distribuídos nas cidades de Bagé; Jaguáro; São Gabriel; Santana do Livramento; Uruguaiana; Alegrete; São Borja; Itaqui; Caçapava do Sul e Dom Pedrito. Foram realizados concursos para Docentes e Técnicos Administrativos, que ficaram subordinados inicialmente a estas universidades. Após dois anos de funcionamento, por meio da Lei n. 11.640 de janeiro de 2008 foi criada a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA),<sup>11</sup> com o objetivo de minimizar o processo de estagnação econômica da metade sul do estado, atingindo principalmente as fronteiras com Argentina e Uruguai, propondo um projeto de educação que viabilize o desenvolvimento regional (BRASIL, 2008).

<sup>11</sup> Criada pela Lei n. 11.640, de 11 de janeiro de 2008, como Fundação Universidade Federal do Pampa, de natureza pública, com sede e foro na cidade de Bagé, no Estado do Rio Grande do Sul.

Para a criação da UNIPAMPA foram incorporados os bens patrimoniais pertencentes a UFSM e UFPel, localizados nas respectivas cidades de implantação, ficando sua sede na cidade de Bagé, onde está localizada sua Reitoria, e sendo criados os seguintes *campi*: Alegrete; Bagé; Caçapava do Sul; Dom Pedrito; Itaqui; Jaguarão; Santana do Livramento; São Borja; São Gabriel; Uruguaiana.

Passaram a integrar a UNIPAMPA, a partir da data de publicação da Lei n. 11.640, os cursos de todos os níveis, integrantes dos *campi* incorporados. Com isto a UNIPAMPA passou a ser dotada de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. É uma instituição federal de educação superior *multicampi*.<sup>12</sup> As unidades universitárias da UNIPAMPA são designadas como *campus*, sendo o órgão de base, constitutivo da estrutura *multicampi* da universidade, para todos os efeitos de organização administrativa e didático-científica, dotado de servidores docentes e técnico-administrativos em educação, com a responsabilidade de realizar a gestão do ensino, da pesquisa e da extensão.

Também foram redistribuídos para a UNIPAMPA os cargos ocupados e vagos do quadro de pessoal das universidades federais de Santa Maria e Pelotas, que foram disponibilizados para o funcionamento dos *campi* citados. Além disto dentro da proposta do REUNI, foram criados, através da mesma lei de criação, para compor o quadro de pessoal da UNIPAMPA quatrocentos cargos de Professor da Carreira do Magistério de Terceiro Grau, além de duzentostécnicos administrativos de nível superior e duzentostécnicos administrativos de nível intermediário (BRASIL, 2008). Considerando a realidade da região onde a universidade está inserida, o texto abaixo enfatiza:

A UNIPAMPA foi estruturada em uma região que vivenciou, ao longo dos anos, perdas socioeconômicas importantes. Por isso, é importante que sejam consolidadas as unidades, relacionando os cursos e a própria pesquisa ao perfil regional e o enfrentamento dos desafios locais, buscando a articulação entre os diversos atores públicos e privados no sentido de propor projetos de interesse mútuo. Os municípios da região ficaram marcados pelo empobreecimento social, com problemas como saneamento básico, moradia, transporte, acesso à saúde, à educação, ao emprego e com a geração

---

12 Modelo organizacional de universidade que hoje está sendo imitado e implementado pelas universidades federais, pelos institutos federais e por corporações universitárias privadas em seus projetos e programas de expansão territorial e espacial da educação pública ou pelo atendimento das demandas comerciais de grupos oportunos que atuam na educação superior. (BAMPI; DIEL, 2013)

de renda. Esses fatores contribuíram para o êxodo rural e a migração regional, principalmente em virtude da ausência de instituições de ensino superior. (UNIPAMPA, 2019, p. 19)

Conforme relatório integrado de gestão da UNIPAMPA (2020, p. 144),<sup>13</sup> seu orçamento chegou ao montante empenhado de R\$ 355.202.927,10, devido ao aporte suplementar de orçamento, realizado pelo MEC, para atender ao pagamento das Despesas de Pessoal e Encargos Sociais, bem como em razão do recebimento de orçamento descentralizado de outros órgãos do Governo Federal para aplicação em despesas correntes e de investimentos, por meio de Termos de Execução Descentralizada (TEDs), distribuídos em recursos de pessoal e encargos sociais, despesas correntes ou de custeio e investimentos. O número total de servidores da universidade em 2020 chegou a 1.815 servidores distribuídos entre docentes e técnico-administrativos, além de possuir 311 funcionários terceirizados. No ano de 2020 houve o ingresso de 2.642 alunos de Graduação, sendo que a universidade formou 402 alunos.

Com destaque para as ações de extensão registradas, que no mesmo ano chegaram a 642 ações, com recursos aplicados no valor de R\$ 800.000,00, alcançando um público total de 13.048 pessoas. Em pesquisa e pós-graduação foram aplicados R\$ 6.720.571,94, sendo que parte foi para 300 bolsas de iniciação científica e tecnológica, resultando o registro de 17 patentes. A universidade formou 37 egressos de Pós-Lato Sensu, 75 novos Mestres e 9 novos Doutores (UNIPAMPA, 2020).

## Considerações Finais

O objetivo deste estudo foi descrever, por meio da Teoria da Capacidade Estatal, com ênfase na política de expansão das universidades “REUNI”, o processo da implementação da Universidade Federal do Pampa. Ao avaliarmos o conceito de capacidade estatal podemos identificar como o Estado pode implementar uma política pública, no caso o REUNI. Podemos identificar como foi o processo de planejamento, organização e distribuição de pessoal para implementação desta política e como reflexo dela a criação da Universidade Federal do Pampa, implementada na metade sul do Rio Grande do Sul.

O REUNI criou condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da

<sup>13</sup> Disponível em: <https://sites.unipampa.edu.br/proplan/files/2021/04/rgi-2020-final.pdf>. Acesso em:

estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. Como resultados, a criação da Universidade Federal do Pampa, composta de docentes, discentes e pessoal técnico-administrativo em educação, que com a finalidade precípua a educação superior e a produção de conhecimento filosófico, científico, artístico e tecnológico, integradas no ensino, na pesquisa e na extensão, contribui para o desenvolvimento local e regional da metade sul do Rio Grande do Sul.

A Unipampa possui 75 cursos de graduação, 34 cursos de especialização, 20 cursos de mestrado e 5 cursos de doutorado, já formou mais de 12 mil alunos entre graduação e pós-graduação. O grande desafio para os próximos anos é superar os problemas enfrentados com os cortes orçamentários e dificuldades impostas pelo cenário econômico atual. Contudo, a importância dessa universidade para o desenvolvimento da região será fundamental nos próximos anos.

## Referências

BAMPI, Aumeri Carlos; DIEL, Jeferson Odair; O modelo multicampi de universidades e suas relações com a sociedade. In: COLOQUIO DE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICA RENDIMIENTOS ACADÉMICOS Y EFICACIA SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD, 13., 2013, . **Anais...** Disponível em: <https://bitly.li.com/LrHxwH>. Acesso em: 20 out. 2021.

BIZERRIL, Marcelo. A interiorização das universidades federais foi um acerto estratégico para o Brasil. Unb Notícias, Brasília, 24 out. 2018. Disponível em: <https://noticias.unb.br/artigos-main/2580-a-interiorizacao-das-universidades-federais-foi-um-acerto-estrategico-para-o-brasil>. Acesso em: 01. dez. 2021.

BIANCHI, Alvaro. O conceito de estado em Max Weber. *Lua Nova*, n. 92, ago. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452014000200004>. Acesso em: 01. jun 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (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: 15 dez. 2021.

BRASIL. Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007: institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das universidades federais (REUNI). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htmv](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htmv). Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. Lei n. 11.640, de 11 de janeiro de 2008. Institui a Fundação Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e dá outras providências. Brasília, DF, 2008. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11640.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11640.htm). Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das universidades federais REUNI 2008 – Relatório de Primeiro Ano. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=2069-reuni-relatorio-pdf&category\\_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2069-reuni-relatorio-pdf&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. REUNI: universidades federais criam quinze mil novas vagas no primeiro ano do programa. Disponível em: <http://reuni.mec.gov.br/noticias/36-outras-noticias/49-universidades-federais-criam-15-mil-novas-vagas-no-primeiro-ano-do-programa>. Acesso em: 01 dezembro 2021.

BRASIL. Decreto n. 9.739 de 28 de março de 2019. Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG). Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9739&ano=2019&ato=66foXU65keZpWT657>. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Expansão da Rede Federal**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec-programas-e-acoes/expansao-da-rede-federal>. Acesso em: 06 jun 2022.

GIL, Antônio. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva. **Fundamentos de Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA (UNIPAMPA). **Plano de Desenvolvimento Institucional(PDI 2019-2023)**. Bagé, 2019. Disponível em <https://sites.unipampa.edu.br/proplan/files/2019/09/pdi-2019-2023-publicacao.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA (UNIPAMPA). **Relatório integrado de gestão 2019**. Bagé, 2019. Disponível em: <https://sites.unipampa.edu.br/proplan/files/2020/09/relatorio-integrado-de-gestao-2019-c.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA (UNIPAMPA). **Relatório integrado de gestão 2020**. Bagé, 2020. Disponível em: <https://sites.unipampa.edu.br/proplan/files/2021/04/rqi-2020-final.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

