

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
CURSO DE MESTRADO

DAIANE DA ROSA UGOSKI

**DESAFIOS E LIMITES DO “SUAS”
EM CIDADES GÊMEAS DA FRONTEIRA DO RS**

PELOTAS

2013

DAIANE DA ROSA UGOSKI

**DESAFIOS E LIMITES DO “SUAS”
EM CIDADES GÊMEAS DA FRONTEIRA DO RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Profa. Dra. Vini Rabassa da Silva

PELOTAS

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

U27d

Ugoski, Daiane da Rosa

Desafios e limites do “SUAS” em cidades gêmeas da fronteira do RS. / Daiane da Rosa Ugoski . – Pelotas : UCPEL, 2013.

155f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Pelotas , Mestrado em Política Social, Pelotas, BR-RS, 2013. Orientadora: Vini Rabassa da Silva.

1.transfronteiriço. 2. cidades gêmeas. 3. assistência social. 4. proteção social. I.Silva, Vini Rabassa da, or. II.Título.

DAIANE DA ROSA UGOSKI

**DESAFIOS E LIMITES DO “SUAS”
EM CIDADES GÊMEAS DA FRONTEIRA DO RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

COMISSÃO EXAMINADORA

Presidente e Orientadora Profa. Dra. Vini Rabassa da Silva
Universidade Católica de Pelotas

1ª Examinadora Profa. Dra. Lúcia Cortes da Costa
Universidade Estadual de Ponta Grossa

2ª Examinadora Profa. Mara Rosange Acosta de Medeiros
Universidade Católica de Pelotas

Pelotas, 27 de fevereiro de 2013

Dedicatória

Aquele que me faz viver, me mover e existir.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus pela presença, pela força, pelas oportunidades e pelas pessoas que foram colocadas em meu caminho durante o desenvolvimento deste trabalho.

À Universidade Católica de Pelotas, em especial ao Mestrado em Política Social, espaço no qual fui desafiada a integrar o projeto e me apropriar desta temática. A CAPES, que possibilitou a realização desta pesquisa.

Ao meu pai, Silvio Oliveira da Rosa, pela amizade, companheirismo, confiança, incentivo e orações. Tu és a extensão do amor e proteção de Deus sobre a minha vida. Eu te amo.

À minha mãe, Vilma Oliveira da Rosa, pelo carinho, pela dedicação, por estar sempre pronta a ajudar. Tuas orações me fizeram chegar até aqui. Eu te amo.

Ao meu irmão Abel, pela amizade, confiança e incentivo. Amo tu maninho.

Ao Cristiano, meu esposo, amigo e companheiro. Que mesmo sem estar matriculado, acompanhou todo o mestrado “por tabela”. Obrigada pela confiança, pela paciência e pelo carinho. “É bem melhor serem dois do que um”. Eu te amo.

Aos tios e primos, que sempre incentivaram e acreditaram na concretização de mais essa etapa, e que mesmo em meio as dificuldades enfrentadas permanecem firmes, sabendo que Deus está no controle. Em especial ao tio Amauri e a tia Vanilda. Sou privilegiada por ser parte dessa família. Amo vocês.

Aos amigos, de perto e de longe, que sempre usaram da palavra certa para renovar minhas forças. Em especial agradeço a Raquel, que na falta das palavras, sempre ofereceu um abraço para me esconder.

À Carla Gabriela, que tive o privilégio de conhecer no mestrado e compartilhar de ideias, discussões, incertezas, que muitas vezes ultrapassavam as madrugadas. Carlota, obrigada pelo incentivo, pelas trocas, pela disponibilidade, mas principalmente pelas risadas.

À Glória, cujos laços de amizade se estenderam para além da graduação. Obrigada pelas palavras de apoio, por partilhar desse momento.

À minha orientadora, Professora Doutora Vini Rabassa da Silva, exemplo de mestre, pela oportunidade de compartilhar de seu conhecimento, experiência, comprometimento e dedicação no seu trabalho de ensino e de pesquisa. O estágio de docência ao seu lado foi recompensador e só fez aumentar a admiração pela sua

pessoa e pelo seu trabalho. Agradeço pelo incentivo, confiança e, principalmente, pela paciência.

Às professoras Lúcia Cortes da Costa e Mara Rosange Acosta de Medeiros, por aceitar, prontamente, compor a banca examinadora. Agradeço imensamente as colaborações, que redirecionaram este trabalho.

Aos gestores, técnicos, representantes do CMAS e assessoria técnica dos municípios de Chuí e Jaguarão, que colaboraram para que esta pesquisa fosse realizada.

A todos, que direta ou indiretamente colaboraram para que este trabalho fosse escrito. Muito obrigada!

RESUMO

A região fronteira envolve peculiaridades e complexidades que alertam para a necessidade de direcionamento de políticas públicas que atendam a sua realidade. Neste contexto, esta dissertação apresenta o resultado de uma pesquisa qualitativa realizada para descobrir os desafios e os limites para a efetivação da proteção social, através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) aos cidadãos transfronteiriços em situação de vulnerabilidade e risco social localizados na fronteira gaúcha em cidades gêmeas com o Uruguai. Seguindo o método dialético-crítico foram usados como procedimentos metodológicos o estudo documental em fontes impressas e online, e a pesquisa de campo. Para a aplicação da pesquisa foram selecionadas as cidades de Chuí e Jaguarão localizadas na fronteira gaúcha, onde foram entrevistados gestores, técnicos, presidentes de conselhos de assistência social e a assessoria técnica destes municípios. Durante o período da pesquisa, de 2011 a 2012, foi feita, também, uma observação participante em eventos estaduais sobre a questão da fronteira, à fim de obter informações que pudessem contribuir na interpretação dos dados pesquisados. A aplicação da pesquisa desvelou algumas situações de atendimento informal a cidadãos transfronteiriços frente aos limites impostos pela questão da cidadania atrelada à nacionalidade e, conseqüentemente, decorrentes das condicionalidades da política de assistência social para o acesso a programas e serviços, as quais impedem a efetivação da proteção social aqueles cidadãos. Portanto, apesar dos avanços no campo social, que estão ocorrendo em âmbito de MERCOSUL, incluindo o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), no âmbito do SUAS a proteção social aos cidadãos transfronteiriços necessita de maior visibilidade, análise e investimento em programas específicos, que efetivem as relações de cooperação entre Brasil e Uruguai.

Palavras-chave: transfronteiriço, cidades gêmeas, assistência social, proteção social.

ABSTRACT

The border region involves peculiarities and complexities which warn concerning the necessity of directing public policies which meet its reality.

In this context, this dissertation presents the result of a qualitative research carried out to find out the challenges and limits for the effectuation of the social protection, through the Social Assistance Health System (Sistema Único de Assistência Social) (SUAS) to citizens in the borders in a situation of vulnerability and social risk located in the “gaúcha” border in twin cities with Uruguay. Following the dialectical-critical method, the written and online documentary study and the field research were used as methodological procedures. For the application of the research, the towns of Chuí and Jaguarão located in the “gaúcha” were selected, where managers, experts and presidents of social assistance councils as well as the technical advisors of these towns were interviewed. During the period of the research, from 2011 to 2012, a participating observation was held in state events concerning the border issue as well, in order to obtain information which could contribute in the interpretation of the researched data. The application of the research unveiled some situations of informal assistance to bordering citizens concerning the limits imposed by the issue of citizenship linked to nationality and, hence, deriving from the conditions of the social assistance policy for the access to programs and services, which hinder the effectuation of social protection to those citizens. Therefore, despite the advances in the social field, which is happening the MERCOSUR context, including the Strategic Plan of Social Action (Plano Estratégico de Ação Social) (PEAS), in the SUAS context the social protection to bordering citizens needs more visibility, analysis and investment in specific programs, which foster the cooperation relations between Brazil and Uruguay.

Key words: bordering, twin cities, social assistance, social protection

LISTA DE SIGLAS

AM	Amazonas
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
Art.	Artigo
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BPS/UY	Banco de Previsión Social
BR	Brasil
CadSuas	Sistema de Cadastro do SUAS
CAPS	Centro de Apoio Psicossocial
CASE	Centro de Apoio Socioeducativo
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMAS's	Conselhos Municipais de Assistência Social
CMBF	Conselho Municipal do Bolsa Família
CMC/DEC	Conselho do Mercado Comum/Decreto
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CNAS	Conferências Nacionais de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONDICA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONSAD	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
COREDES	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CPF	Cadastro de Pessoa Física

CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CTPS	Carteira de Trabalho Profissional
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
Dec.	Decreto
DIPROSUL	O direito à saúde e a proteção social em faixas de fronteiras
DEM	Democratas
ENPSS	Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
GEFRONTTER	Grupo de Estudos em Fronteira, Turismo, Território e Região
GRU	Guia de Recolhimento da União
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFSUL	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense
IGDSUAS	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
Iphae	Patrimônio Histórico e Artístico Estadual
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISS	Imposto sobre Serviços

LA	Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida
LEF	Universidade Estadual do Norte Fluminense
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MEC	Ministério da Educação e Cultura
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MIDES	Ministério de Desarrollo Social
MIN	Ministério da Integração Nacional
MJ	Ministério da Justiça
MOPS	Mapa de oportunidades e Serviços Públicos
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NOB/RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEF	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAIR	Programa Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil
Parlasul	Parlamento do Mercosul
PAS	Política de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PDFF	Programa de Desenvolvimento em Faixas de Fronteira

PDIF/RS	Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul
PEAS	Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul
PEC	Protocolo de Expansão Comercial
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PND	Política Nacional de Defesa
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional MIN
PP	Partido Progressista
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC/RS	Pontifícia Universidade do Rio Grande do Sul
RAADH	Reunião extraordinária de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados
RS	Rio Grande do Sul
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAI	Sistema de Atos Internacionais
SEPOME	Seminário de Política Social no Mercosul

SESC	Serviço Social do Comércio
SETRABES/RR	Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social de Roraima
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito
STDS/DAS/RS	Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social Departamento de Assistência Social do Rio Grande do Sul
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UCPEL	Universidade Católica de Pelotas
UCS	Universidade Caxias do Sul
UEMS	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNIJUÍ	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
UNISINO	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
URI	Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões
UY	Uruguai

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Panorama da Fronteira	30
Figura 2 - Mapa da fronteira gaúcha	80

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Identificação das cidades gêmeas do RS	32
Quadro 2 - Concepção de fronteira dos entrevistados	33
Quadro 3 - Aplicação da Verba do PDFF – valores em Milhões de Reais	49
Quadro 4 - Histórico das Conferências Nacionais de Assistência Social	73
Quadro 5 - Piso Básico Fixo - CRAS/PAIF nos municípios de Jaguarão e Chuí	89
Quadro 6 - Indicadores de Desenvolvimento dos CRAS nos municípios de Chuí e Jaguarão	93
Quadro 7 - Composição das equipes da Proteção Social Básica e Especial nos municípios de Chuí e Jaguarão	100
Quadro 8 - Composição da Equipe da Proteção Social Especial – CREAS nos municípios de Chuí e Jaguarão	101
Quadro 9 - Demandas relatadas nas cidades de Chuí e Jaguarão pelos entrevistados	106

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 CLAREANDO CONCEITOS E AÇÕES NA FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI	27
1.1 DELINEANDO CONCEITOS – FRONTEIRA E CIDADES GÊMEAS.....	27
1.2 A FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI – ACORDOS BINACIONAIS E A INFLUÊNCIA DO MERCOSUL	34
1.3 GOVERNO BRASILEIRO E A FRONTEIRA.....	46
2. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A QUESTÃO FRONTEIRIÇA	56
2.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS CIDADES GÊMEAS.....	56
2.2 A PERSPECTIVA TERRITORIAL DA PNAS.....	66
2.3 A FRONTEIRA NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	72
3. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI	79
3.1 CARACTERIZAÇÃO DAS CIDADES GÊMEAS PESQUISADAS	79
3.1.1 Chuí	80
3.1.2 Jaguarão	84
3.2 MAPEAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL NAS CIDADES GÊMEAS DE CHUÍ E JAGUARÃO: PROPOSTA E REALIDADE	87
3.2.1 Gestão	87
3.2.2 Proteção Social Básica	90
3.2.3 Proteção Social Especial	95
3.2.4 Composição das equipes da Proteção Social Básica e Especial	100
3.2.5 Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS	102

3.3 DESAFIOS E LIMITES DA PROTEÇÃO SOCIAL AOS TRANSFRONTEIRIÇOS	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERÊNCIAS.....	127
APÊNDICES	141
APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA GESTOR MUNICIPAL	142
APÊNDICE 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	144
APÊNDICE 3 – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA TÉCNICOS DA PROTEÇÃO BÁSICA E ESPECIAL	146
APÊNDICE 4 – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA ASSESSORIA TÉCNICA.....	148
APÊNDICE 5 – FOTOS CHUÍ.....	150
APÊNDICE 6 – FOTOS JAGUARÃO	153

INTRODUÇÃO

A presente dissertação é apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas (UCPEL), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social. O tema aborda os desafios e limites para efetivação da proteção social através do SUAS aos cidadãos transfronteiriços¹ em cidades gêmeas da fronteira gaúcha.

A extensa faixa de fronteira do território brasileiro configura-se como objeto de atenção e ação governamental devido a sua extensão e complexidade, sendo assim “[...] considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei” (BRASIL, 2011, p. 28).

Este território, segundo o Programa de Desenvolvimento em Faixas de Fronteira (PDFF, 2005) é classificado em três macrorregiões denominadas de Arcos, a saber: Arco Norte (Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre), Arco Central (Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) e o Arco Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

No Arco Sul, onde os processos de integração econômica e transfronteiriça apresentam-se com maior intensidade em consequência do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), estão localizados 418 municípios em Faixa de Fronteira, dos quais 197 encontram-se no Rio Grande do Sul (RS), sendo dez cidades gêmeas, a saber: Aceguá, Barra do Quaraí, Chuí, Jaguarão, Porto Xavier, Quaraí, Sant’Ana do Livramento, São Borja, Uruguiana e Itaqui (BRASIL, 2005). Esta região pertencente ao Arco Sul e encontra-se dividida em três sub-regiões: sub-região Portal do Paraná, sub-região Vales Coloniais Sulinos e sub-região Fronteira da Metade Sul do Rio Grande do Sul.

As peculiaridades da região fronteira – intenso trânsito transfronteiriço, interações socioeconômicas e culturais – bem como a sua complexidade que exige ações no campo sócio jurídico, têm levado áreas como saúde, educação, agricultura familiar, geografia e turismo, entre outras, a direcionar sua atenção para a extensão fronteira nacional. Alguns grupos de pesquisa como RETIS (UFRJ), o GEFRONTTER (UEMS), o LEF (UEMS), têm realizado discussões e produzido

¹ O termo “transfronteiriço” utilizado no decorrer deste trabalho, representa um recorte no qual a pesquisa direcionou seu foco. Não há intenção de estabelecer rótulos ou excluir, mas se reconhece aqui, a necessidade de ampliar o debate em tono desta demanda.

material relacionado à fronteira, que destacam os desafios e potencialidades dos três Arcos.

No entanto, percebe-se que no Arco Sul, o Rio Grande do Sul possui grandes discussões no campo da história, geografia e saúde. Porém, áreas como a proteção social ofertada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) recentemente vem ganhando espaço e, ainda assim, com escassa produção acadêmica.

O Mestrado em Política Social da UCPEL vem trabalhando para conhecer e discutir as múltiplas faces desta realidade fronteiriça, através da pesquisa Proteção Social e Direitos nas Fronteiras Gaúchas, da qual este trabalho é integrante, e promoção de eventos², sendo que estes últimos têm mobilizado estudiosos e pesquisadores oriundos de países do Mercosul – Argentina, Uruguai e Paraguai³ – os quais têm destacado alguns problemas que ocorrem em municípios de fronteira relacionados às políticas sociais e, principalmente, à política da saúde.

Tendo presente a complexidade da gestão, execução e controle social na Política de Assistência Social (PAS) em faixas de fronteira/cidades gêmeas com problemas decorrentes da questão social, de fatores históricos como o assistencialismo e paternalismo associados a fatores geográficos, culturais, sociais, políticos e técnicos, acirrados pelo contínuo trânsito transfronteiriço, considera-se que as ações voltadas à potencialização de direitos e cidadania exigem uma articulação com o país vizinho e a superação de uma concepção de cidadania atrelada à nação de origem (registro civil, nacionalidade), colocando acima dela a diretriz da universalidade dos direitos sociais básicos⁴.

Além dos desafios postos pela questão de nacionalidade e condicionalidades para inserção de cidadãos em programas e benefícios, a maior parte dos municípios da sub-região Fronteira da Metade Sul do Rio Grande do Sul é de Pequeno Porte I e

² Em 2006, o Curso realizou o Seminário de Política Social no Mercosul (SEPOME), o qual reuniu pesquisadores, docentes e discentes de diferentes regiões do país e de países da Região Arco Sul, para discussão e intercâmbio de experiências sobre políticas sociais. Este evento, atualmente, já é um espaço consolidado, tendo ocorrido em 2011 a III edição abordando – Temas emergentes e perspectivas para o futuro. Outro evento que merece destaque é o DIPROSUL – O direito à saúde e a proteção social em faixas de fronteiras – um balanço do debate acadêmico no sul da América do Sul. Realizado em agosto de 2011, procurou divulgar e debater a produção acadêmica, além de trazer ao debate os gestores, profissionais, coordenadores e pesquisadores dos programas de pós-graduação da Região que operam no campo das políticas sociais.

³ Suspenso temporariamente do Mercosul.

⁴ Entende-se por direitos sociais básicos, os direitos garantidos pelo Art. 6º da Constituição Federal de 1988.

II. Conforme a classificação de municípios⁵ instituída pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), das cidades gêmeas do RS, o único município de Grande Porte é Uruguaiana.

Portanto, é importante uma maior apropriação desta realidade. Um maior conhecimento de acordos bilaterais, como o Memorando de Cooperação na área da assistência social, ou de acordos firmados entre cidades gêmeas, como uma “política de boa vizinhança” que permitirá uma melhor comunicação e a descoberta de alternativas no enfrentamento dessa realidade fronteiriça. E, desta forma, poderão se efetivar algumas medidas políticas para buscar a superação dos limites existentes para tratar as questões ligadas à proteção social dos cidadãos transfronteiriços.

Como fonte de estudo encontra-se os documentos das Conferências Nacionais de Assistência Social (CNAS), que apontam para discussões em torno da fronteira, demonstrando preocupação com a região fronteiriça; no entanto, estas discussões ganham força com a projeção da assistência a partir do estabelecimento da PNAS (2004) e, atualmente, da Lei 12.435/11, que altera a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e legaliza o SUAS.

Outra fonte de pesquisa usada para a elaboração deste trabalho foram as discussões realizadas em eventos, que ocorreram no estado do Rio Grande do Sul e que evidenciaram pelo acompanhamento das ações governamentais⁶ voltadas à região fronteiriça nos anos de 2011 e 2012, as ações que buscam romper com a estagnação, enfrentar os múltiplos problemas de forma a efetivar direitos sociais e corresponder à realidade local vivenciada pelas cidades gêmeas.

O acompanhamento de iniciativas propostas para transformação desta região remete, principalmente, à reestruturação do Programa de Desenvolvimento em Faixas de Fronteira (PDFF, 2005), indicando que há uma busca por projetos articulados, com capacidade estratégica de responder as diferentes demandas e romper com as ações até então assistencialistas e fragmentadas, conforme consta no PDFF (2005).

Porém, as iniciativas voltadas à garantia de mínimos sociais, à proteção social e construção de políticas adequadas às demandas sociais da região fronteiriça

⁵ Porte dos Municípios: Pequeno I (até 20.000 hab.); Pequeno 2 (de 20.001 a 50.000 hab.); Médio (de 50.001 até 100.000 hab.); Grande (de 100.001 até 900.000 hab.) e Metrôpoles (mais 900.000 hab.).

⁶ Realização do Seminário PDIF/RS; 1º Encontro das Cidades da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul da Frente Nacional de Prefeitos – FNP.

demonstram que estas ainda são tímidas frente à realidade e não são capazes de responder as questões ligadas ao cidadão transfronteiriço.

As ações não ficaram estanques e objetivando a criação e aperfeiçoamento de políticas públicas, que visem o desenvolvimento da Faixa de Fronteira, através de Decreto Presidencial de 08 de setembro de 2010, o Governo Federal instituiu a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF).

Em âmbito Estadual, o governo coordena o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do RS⁷, por meio do Dec. 48.198/11 (que abrange a área de atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sul – COREDES⁸), fazendo ligação entre as instâncias governamentais, enquanto espaço de coordenação do governo federal na Faixa de Fronteira.

Além das ações já realizadas em torno de sistematização de estudos acadêmicos e governamentais, levantamento de políticas públicas voltadas à fronteira, estudo do território e suas demandas, no final de julho de 2012, foi realizado um Seminário que debateu o Plano de Desenvolvimento Integrado da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul (PDIF/RS), entregue ao Ministério da Integração Nacional (MIN) no dia 12 de novembro de 2012.

Embora este Seminário tenha gerado propostas sistematizadas, pautadas em eixos pré-estabelecidos, as questões relacionadas à efetivação da Proteção Social Básica e Especial previstas no SUAS, não foram pontuadas diretamente, bem como, algumas interrogações sobre o atendimento a cidadãos transfronteiriços em situação de vulnerabilidade e de risco social não foram respondidas de forma clara.

Mesmo com a concretização de ações binacionais e acordos de cooperação Brasil/Uruguai recentes, não há definição quanto a ações no campo da assistência voltadas aos transfronteiriços. Assim, apesar do Acordo que entrou em vigor em abril de 2004, promulgado pelo Dec. 5.105/04 “para permissão de ingresso, residência, estudo, trabalho, previdência social e concessão de documento especial de fronteiro a estrangeiros residentes em localidade fronteiriça”, a situação de indivíduos/famílias transfronteiriços que vivem em situação de vulnerabilidade e risco

⁷ O Núcleo RS é coordenado pela Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais, do qual também fazem parte o Gabinete do Vice-Governador, a Casa Civil, a Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, e o Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas.

⁸ Para ser um Fórum que decide e delibera sobre políticas e ações que apontam o desenvolvimento regional, os COREDES foram criados pela Lei 10.283/94.

social, ainda permanece sem resolução. Isto é, todas as pessoas estrangeiras que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social, sem estarem inseridas no mercado de trabalho formal, instituição de ensino, ou com uma residência fixa, além de serem consideradas como “não-cidadãos”, não podem acessar aos direitos sociais básicos, exatamente pelo não reconhecimento da cidadania.

Ao analisar a fronteira e seus cidadãos transfronteiriços deve-se considerar a ampliação de discussões em torno da construção em âmbito de Mercosul de um Estatuto da Cidadania e de um Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS). Este Plano, aprovado em 2011, objetiva consolidar a dimensão social do Mercosul, através do investimento em ações integrais e intersetoriais, por meio da articulação de nove eixos fundamentais e vinte e seis diretrizes estratégicas, a serem desenvolvidas por meio de projetos regionais implementados a partir do ano de 2012, ampliando as expectativas quanto à redução das desigualdades sociais, e investimentos em áreas de fronteira, para incentivar o desenvolvimento de populações vulneráveis, além de garantir acesso a saúde, serviços de assistência social, e ao desenvolvimento de programas de transferência de renda.

No entanto, os debates e as recentes ações, parecem estar em descompasso com técnicos, gestores e as demandas que se erguem devido à imposição do sistema capitalista, por maiores lucros e produções certas de retorno. Enquanto os investimentos são direcionados para a capital do estado, municípios com industrialização já desenvolvida e posição geográfica que facilite o acesso à capital, ampliam seus serviços e oportunidades. Já, os municípios localizados em faixa de fronteira permanecem estagnados, mesmo sendo porta de entrada e saída para países do Mercosul. O próprio MIN reconhece que existem barreiras a superar, e ainda há muito a ser estudado no campo das políticas sociais na fronteira. Segundo Machado,

A fronteira entre Estados nacionais e as regiões de fronteira são únicas. Requerem estudos localizados que deem conta da enorme variedade de seus usos e significados simbólicos e da diversidade de características e relações geográficas (MACHADO, 2010, p. 59).

Assim, reafirma-se a importância de estudos sobre a realidade da fronteira, posto os desafios para a garantia de acesso a proteção social, principalmente, no

que se refere ao atendimento do cidadão transfronteiriço em situação de risco e de vulnerabilidade social.

O levantamento realizado nas Conferências Nacionais de Assistência Social; a fala do representante do MDS na Reunião de Instalação do Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (PDFF, 2009), cujas atas estão anexas a Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira (2009); e as análises de Draibe (2007) e Costa (2008) trazem a complexidade da questão referente à cidadania/nacionalidade e evidenciam a necessidade de aprofundar os estudos sobre esta questão.

Desta forma, trazendo estes questionamentos para o campo da proteção básica e especial no âmbito do SUAS, percebe-se que os avanços no campo econômico, cultural, não seguem o mesmo ritmo no que se refere às ações no campo social, que são limitadas, também, por fatores sociojurídicos.

Considerando a importância de aprofundamento sobre a efetividade da proteção social básica e especial do SUAS na fronteira, e a contribuição que os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS's) podem dar para a ampliação da cidadania em cidades gêmeas do RS, esta dissertação faz uma abordagem sobre esta temática, trazendo uma revisão teórica e uma pesquisa de campo⁹ para dar materialidade às problematizações apresentadas e subsidiar o aprofundamento e enfrentamento da questão fronteiriça no que tange especialmente aos cidadãos transfronteiriços em situação de risco e de vulnerabilidade social.

Tendo em vista a extensão da fronteira gaúcha foram selecionadas duas cidades gêmeas para a aplicação da pesquisa de campo, tendo como critérios: municípios diferenciados quanto à extensão geográfica (Chuí – Pequeno Porte I e Jaguarão – Pequeno Porte II); cidades gêmeas com maior proximidade geográfica em relação à sede da instituição da pesquisa (UCPEL) e mesmo país fronteiriço – Uruguai.

Assim, tendo como contexto a fronteira gaúcha, esta pesquisa visa particularmente responder a seguinte *questão-chave*: Quais são as demandas percebidas, os serviços prestados, os entraves enfrentados e as alternativas usadas para efetivar a proteção social, através do SUAS nas cidades de Chuí e Jaguarão/Brasil à população (indivíduos/famílias) oriunda das cidades gêmeas de

⁹ A aplicação da pesquisa ocorreu após a aprovação do projeto pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UCPEL.

Chuy e Rio Branco/Uruguai e como o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) tem participado desta questão?

Com esta investigação pretende-se alcançar o seguinte objetivo geral: descobrir os desafios e os limites para a efetivação da proteção social, através do SUAS, aos cidadãos transfronteiriços em situação de vulnerabilidade e risco social localizados em cidades gêmeas com o Uruguai localizadas na fronteira gaúcha. E, como objetivos específicos: 1. Verificar se a Política de Assistência Social recebe demandas de cidadãos transfronteiriços da cidade gêmea uruguaia e quais são estas demandas; 2. Identificar os acordos, grupos de trabalho, comitês binacionais que estão em vigor para tratar de questões referentes à proteção social de indivíduos/família transfronteiriça em vulnerabilidade e risco social; 3. Identificar as alternativas criadas por gestores, técnicos, ou conselheiros para atender as demandas de indivíduos e famílias transfronteiriças; 4. Verificar a participação do CMAS para a extensão do atendimento socioassistencial a cidadãos das cidades gêmeas do Uruguai.

Seguindo o método dialético-crítico a pesquisa usará a abordagem qualitativa, a qual segundo Minayo

se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam (MINAYO, 2006, p. 57).

Em um primeiro momento foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre o tema, incluindo além de livros e artigos científicos, documentos governamentais através de consulta na internet.

Em um segundo momento, foi realizada uma pesquisa de campo nas duas cidades selecionadas no período de julho a dezembro de 2012, por meio de entrevistas semiestruturadas com o gestor municipal, técnicos da proteção social básica e especial e com o presidente do CMAS – selecionados intencionalmente por serem os principais atores sociais em atuação no campo da assistência social. Também, foi aplicado um roteiro via internet para a assessoria técnica do município vinculada à Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social – Departamento de Assistência Social do Rio Grande do Sul (STDS/DAS/RS).

A aplicação destes instrumentos provocou para uma primeira aproximação com trabalhadores do Ministério de Desarrollo Social – MIDES/UY¹⁰, para complementar os dados a fim de melhor delimitar a prática na política da assistência social nos espaços pesquisados, conforme propõe Minayo (2006). Uma vez que o projeto e o recurso financeiro custeado pela CAPES estava direcionado ao território nacional, optou-se por manter a pesquisa neste território, analisando a realidade vivenciada por municípios de fronteira brasileira, com uma breve aproximação com o Uruguai.

A organização prévia do roteiro de entrevista permitiu direcioná-la de forma a trazer questões de interesse para a pesquisa, reformulando perguntas, clarificando questões, explorando a fala dos entrevistados e, ao mesmo tempo, tendo o cuidado para que o foco da pesquisa fosse mantido, obtendo as informações necessárias para responder à questão-chave (MINAYO, 2006).

Após a realização das entrevistas, foi feita a degravação e uma releitura das falas. Posteriormente, as entrevistas foram ordenadas (conselheiros, gestor, assessoria) de forma a facilitar responder aos objetivos e realizar a análise de discurso.

Em seguida, foi realizada a releitura do material classificado e organizado para a obtenção de análise final através da análise discursiva, que conforme Minayo significa a “análise de discurso concebido para trabalhar com a fala e seu contexto sendo utilizado como alternativa às práticas de análise de conteúdo tradicionais [...]” (MINAYO, 2006, p. 301).

O fato de o período da pesquisa coincidir com o ano eleitoral ampliou os desafios, particularmente para a coleta de dados *in loco*, uma vez que exigiu mudança de datas de viagens e até cancelamento de retornos. Porém, cabe destacar que isto não diminuiu a receptividade dos entrevistados, fato que tornou possível seu desenvolvimento e demonstrou o interesse em ampliar o debate em torno dos limites e desafios da proteção social ofertada pelo SUAS na fronteira gaúcha em algumas pessoas diretamente envolvidas nesta problemática.

¹⁰ Os contatos com o Ministerio de Desarrollo Social/Uy foram estabelecidos via e-mail e em conversa pessoal durante o Encontro da Frente Nacional de Prefeitos, em novembro de 2012 no município de Bagé.

Os resultados da pesquisa realizada serão apresentados, nesta dissertação, de forma inter-relacionada com a revisão teórica, considerando que na exposição teoria e realidade compõem uma unidade.

Para melhor compreensão do tema estudado a exposição está organizada em capítulos, buscando clarificar conceitos e demonstrar através do estudo nas cidades de Chuí e Jaguarão, as possibilidades e os limites para a efetivação da proteção social, através do SUAS, à população em situação de vulnerabilidade e risco social oriunda de cidades gêmeas.

O primeiro capítulo aborda conceitos relacionados à fronteira e cidades gêmeas, que são a melhor expressão e melhor fonte para análise de questões ligadas à nacionalidade e cidadania, posto que o trânsito transfronteiriço, nestas cidades, leva a um compartilhamento de questões em torno do desenvolvimento econômico e social, mas também, reflete barreiras jurídicas, burocráticas que precisam ser superadas.

Na sequência, tendo presente os limites, desafios, complexidades do espaço vivo, que é a fronteira Brasil/Uruguai, são abordados os acordos efetivados entre estes dois países e, também, a influência do Mercosul sobre a fronteira, ao estabelecer discussões e acordos que afetam a questão social, como o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) e o Estatuto de Cidadania do Mercosul. Encerra-se este capítulo com a abordagem governamental brasileira em faixas de fronteira, procurando demonstrar brevemente, programas e ações desenvolvidos nesta e para esta região, priorizando as ações em âmbito estadual, que nos últimos dois anos, passaram por um processo de ampliação nas discussões e definições de planos.

O segundo capítulo, versa sobre a política de assistência social na direção de defesa dos direitos sociais, as demandas em vulnerabilidade e risco social, trazendo, em seguida, a perspectiva territorial da Política Nacional de Assistência Social, cuja oferta a proteção social em cidades gêmeas acaba por ser limitada, por questões de nacionalidade e condicionalidades impostas pela própria política quando se trata do transfronteiriço. Finalizando o capítulo, é apresentado o levantamento das Conferências Nacionais de Assistência Social mostrando como a fronteira foi tratada neste, que é considerado o principal espaço de controle democrático, considerando assim, a historicidade de todo o fenômeno nas CNAS.

O terceiro capítulo apresenta a caracterização das cidades gêmeas de Jaguarão e Chuí, que foram escolhidas intencionalmente para a aplicação da

pesquisa. Após uma breve caracterização destas duas cidades, apresenta-se um mapeamento da PAS quanto à gestão, proteção social básica e especial, composição das equipes e uma descrição sobre o trabalho do CMAS. Em seguida, as demandas transfronteiriças identificadas no decorrer da pesquisa são destacadas juntamente com os desafios e limites do SUAS para o seu atendimento.

Em decorrência de toda a investigação e análise realizadas se apresenta, finalmente, os desafios e limites para efetivação da proteção social aos transfronteiriços como aspectos relacionados às múltiplas determinações que constituem a política da assistência social em cidades gêmeas da fronteira gaúcha.

Espera-se, que este trabalho desperte o interesse para a busca de um maior aprofundamento sobre os limites e possibilidades para a efetivação da proteção social ofertada pelo SUAS em regiões fronteiriças, a fim de contribuir para a garantia de direitos socioassistenciais como mediação para a ampliação da cidadania. E, finalmente, espera-se que indiretamente isto possa incentivar o aprofundamento da discussão sobre um Mercosul efetivamente social e participativo, incentivando pesquisadores de diferentes países a intercambiar experiências resultantes de suas investigações e que apontem para a descoberta de estratégias, instrumentos e mecanismos que assegurem a efetiva democratização das políticas sociais como condição para a materialização de direitos sociais básicos, independentemente de fronteiras geográficas.

1 CLAREANDO CONCEITOS E AÇÕES NA FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI

Este capítulo inicia com uma revisão teórica de conceitos básicos para uma compreensão da temática deste trabalho, referente à fronteira e cidades gêmeas. Aborda as cidades gêmeas e o trânsito transfronteiriço que se dá neste território, destacando, posteriormente, os desafios postos pelas questões de nacionalidade e cidadania, quando o cidadão busca acessar serviços, programas ou bens que requerem documentação/cidadania brasileira.

O capítulo traz ainda, a relação estabelecida na fronteira Brasil/Uruguai, acordos, tratados, ações que refletem na proteção social, e procura demonstrar a necessidade de estabelecer acordos no campo da proteção social efetivada pelo SUAS, que determinem ações, as quais deem conta dos cidadãos transfronteiriços em vulnerabilidade social. Por fim, apresenta a atuação do governo brasileiro para direcionar ações interministeriais, desenvolver programas, projetos e serviços a fim de garantir o desenvolvimento e a defesa do território fronteiriço.

1.1 DELINEANDO CONCEITOS – FRONTEIRA E CIDADES GÊMEAS

Atualmente, nos deparamos com um processo cada vez mais acelerado de globalização, o qual vem produzindo um mundo “sem fronteiras”. Essa globalização, “é de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista” (SANTOS, 2011, p. 15) e como tal, seus maiores avanços ocorrem no campo econômico e político ainda que com algumas limitações.

Isto pode ser constatado pela formação de blocos econômicos, objetivando garantir crescimento econômico, importações/exportações de produtos entre países por meio de livre circulação de mercadorias e barreiras aos países que não fazem parte do bloco, sendo o Mercosul um exemplo deste processo.

Há influência desse mundo globalizado do campo social (onde as fronteiras são desafiadas e de certo modo superadas pelo trânsito transfronteiriço) ao econômico (com formação de blocos e acordos), no campo das comunicações,

especialmente com a expansão da internet, possibilitando uma aproximação de múltiplas culturas, línguas, costumes e religiões.

Esse processo de globalização tem o lado negativo, pois amplia desigualdades sociais, expõe a economia de países que se encontram em menor grau de desenvolvimento econômico, fato que afeta, por conseguinte sua população, a qual sofre com o acirramento das inúmeras expressões da questão social. Se por um lado o trânsito transfronteiriço aumenta, por outro, não há superação das questões relacionadas ao campo dos direitos e das proteções sociais.

Essa fronteira que possui diferentes faces é abordada aqui como uma fronteira histórica e na qual, segundo o geógrafo Milton Santos vem apontando ao longo do seu trabalho, se insere uma materialidade histórica, constituindo-se também, segundo Golin, em um “espaço social construído historicamente” (GOLIN, 2002, p. 52).

Assim, esse processo de globalização traz desafios ainda maiores para países fronteiriços, que enfrentam no campo social as implicações produzidas pelo rompimento das fronteiras.

A discussão em torno de um limite¹¹ de uma faixa de fronteira, que separasse o território brasileiro do território pertencente aos países vizinhos, é definida na Lei 6.634/79; lei que a Constituição Federal Brasileira de 1988 vem afiançar, como 150 km de largura. E, conforme Machado (2005), se refere a uma “expressão jure”, ou seja, é um limite ligado ao território, onde o Estado exerce o seu poder essencial para defesa territorial (BRASIL, 1988).

De acordo com Santos (2011) é ainda a autora Machado quem faz a síntese fundamental que diferencia limite (força centrípeta orientada para dentro) e fronteira (força centrífuga orientada para fora). É o limite fixado, que determina a separação entre os Estados.

A faixa de fronteira definida pela Constituição Federal abrange a zona de fronteira, que segundo Machado (2005, 2010) apresenta diferenças provenientes do

¹¹ Cabe lembrar, que o limite da faixa de fronteira estabelecido difere em cada país e conforme Pucci (2010) cinco países na América do Sul reconhecem a faixa de fronteira sendo sujeita a legislação específica, ainda segundo o autor, apenas Brasil, Peru e Bolívia determinam a largura da faixa de fronteira. No caso do Uruguai, este limite não está definido e conforme Pucci (2010) houve em outubro de 2008 a aprovação pelo Conselho de Ministros da proposta de um projeto de Lei ao Parlamento uruguaio, enviado pelo Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca, criando uma “faixa soberana” de até 50 km de largura, conforme o modelo brasileiro.

limite internacional, apresentando um maior envolvimento dos atores sociais, com mútua influência transfronteiriça.

A extensão de 15.719 km da faixa de fronteira brasileira abrange 11 estados brasileiros e faz divisa com 10 países da América do Sul. No Rio Grande do Sul, 197 municípios estão localizados nesta faixa de fronteira, conforme a atual divisão territorial¹².

E, tendo em vista a dimensão do território nacional, na qual “a zona de fronteira é o espaço-teste de políticas públicas de integração e cooperação, espaço-exemplo das diferenças de expectativas e transações do local e do internacional [...]” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005), para melhor dar conta das simetrias e assimetrias desta extensa faixa de fronteira, e promover a construção da cidadania, as ações governamentais passam a considerar além dos aspectos geográficos a interação fronteiriça para romper com o longo período de estagnação e dar conta das múltiplas realidades vivenciadas pelos municípios localizados na extensa faixa de fronteira.

A base territorial do reestruturado Programa de Desenvolvimento em Faixas de Fronteira (PDFF, 2005) classifica a Faixa de Fronteira em três macrorregiões denominadas de Arcos, a saber: Arco Norte (Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre), Arco Central (Roraima, Mato Grosso do Sul) e destes, a região Arco Sul é aquela que dispõe de maior influência dos processos de integração econômica e transfronteiriça, em consequência do Mercosul (PDFF, 2005). O Arco Sul, é dividido em três sub-regiões: sub-região Portal do Paraná, sub-região Vales Coloniais Sulinos e sub-região Fronteira da Metade Sul do Rio Grande do Sul, sendo selecionadas duas cidades gêmeas para o desenvolvimento da pesquisa.

As cidades gêmeas configuram a melhor expressão quanto à ausência ou a superação de barreiras físicas e geográficas com pontes, estradas e sistemas de transporte que aceleram esta interação. Este fato implica no estabelecimento de relações sociais mais intensas, que refletem uma fronteira invisível, compartilhando culturas, línguas, identidades, inclusive problemas sociais, apresentando de forma mais clara as territorialidades e temporalidades de cada cidade, bem como as trocas estabelecidas entre si. Sendo assim, as cidades gêmeas são um importante território para análise, pois,

¹² Disponível em: <http://www.relinter.rs.gov.br/conteudo/695/?N%C3%9ACLEO_RS>. Acesso em 10 nov. 2012.

Estes adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira – seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura – apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, assim como manifestações ‘condensadas’ dos problemas característicos da fronteira, que nesse espaço adquirem maior densidade com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p. 21).

O fato da localização e da proximidade geográfica com cidades de outro país possibilitar interações intensas leva a compartilhar de um fluxo contínuo de cidadãos, de problemas sociais, de questionamentos e expectativas em obter por parte dos Estados ações que correspondam a esta realidade. A Figura 1, reproduzida a seguir, permite visualizar a localização das cidades gêmeas e das faixas de fronteiras, permitindo perceber as possibilidades de interações e compartilhamentos.

Figura 1 – Panorama da Fronteira



Fonte: MIN, 2005 – Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

A localização geográfica que possibilita esta interdependência é acrescida de vários aspectos que envolvem a construção sócio-histórica, a colonização, períodos de guerra e ditadura, e diferentes níveis de comunicação estabelecidos entre cidades. O fato da localização em faixa de fronteira, distante não apenas dos grandes centros de decisões, mas também dos equipamentos públicos, seja na área da saúde ou da assistência social, em função da falta de investimento por parte do Estado, favorece uma interação maior entre cidadãos destas cidades irmãs.

Pucci (2010) traz um breve panorama da zona de fronteira brasileiro-uruguaia, que possibilita visualizar as cidades gêmeas, em concordância com Machado (2005), PUFF (2009) e com o Ministério da Integração Nacional (2005, 2010). Segundo o autor,

Pelo menos desde a década de 30, a zona de fronteira brasileira-uruguaia, como tantas outras, caracterizou-se pelo estigma da distância física, baixo nível de desenvolvimento, economia informal, imigração ilegal, menor densidade populacional, tendência à monoprodução e forte dependência política e financeira dos centros de decisão nacionais. Em parte, por causa desse modelo de desenvolvimento, mas igualmente devido aos problemas inerentes à sua condição de contiguidade, a fronteira convive desde os tempos remotos, com fatores de tensão que compõe a sua “agenda negativa” [...] (PUCCI, 2010, p. 85).

Por conta desta realidade socioeconômica e geopolítica é comum segundo Pucci (2010) encontrar fatores de tensão, o que o autor chama de “agenda negativa”, a qual inclui problemas com câmbio, furto de automóveis, tráfico de drogas, contrabando, prostituição infanto-juvenil, trabalho por temporada, sem garantia de direitos, uso de mão de obra infantil e também de idosos, imigrações ilegais, além da possibilidade de criminosos passarem de uma jurisdição para outra.

A proximidade e reciprocidade entre as populações destas fronteiras vivas, respalda a mobilidade de cidadãos brasileiros e uruguaios, estabelecendo relações familiares, que se tornam complexas frente a questões, referentes ao acesso de serviços públicos com condicionalidades, promovendo a “desproteção destes cidadãos”.

O estado do Rio Grande do Sul faz fronteira com Argentina e Uruguai, e apresenta um número de cidades gêmeas superior ao Paraná e Santa Catarina. Das cidades gêmeas estabelecidas entre Brasil/Uruguai, caracterizadas no Quadro 1, três são contíguas (separadas apenas por uma rua ou avenida) e três são

separadas por pontes (PUCCI, 2010). As cidades selecionadas para realização da pesquisa representam estas duas ligações.

Quadro 1 – Identificação das cidades gêmeas do RS

Municípios – RS	Extensão Km ²	Total de hab.	IDH ¹³	Porte do município ¹⁴	Cidade Gêmea	País fronteiriço
Aceguá	1.549,391	4.394	-	Pequeno I	Aceguá	Uruguai
Barra do Quaraí	1.056,149	4.012	0,78	Pequeno I	Bella Unión	Argentina
Chuí	202,553	5.917	0,81	Pequeno I	Chuy	Uruguai
Itaqui	3.404,053	38.159	0,80	Pequeno II	Alvear	Argentina
Jaguarão	2.054,392	27.931	0,76	Pequeno II	Rio Branco	Uruguai
Porto Xavier	280,511	10.558	0,76	Pequeno I	San Javier	Argentina
Quaraí	3.147,647	23.021	0,78	Pequeno II	Artigas	Uruguai
Sant'Ana do Livramento	6.950,388	82.464	0,80	Médio	Rivera	Uruguai
São Borja	3.616,035	61.671	0,80	Médio	SanTomé	Argentina
Uruguiana	5.715,791	125.435	0,79	Grande	Passo de Los Libres	Argentina

Fonte: Quadro construído pelas pesquisadoras Daiane da Rosa Ugoski e Vini Rabassa da Silva a partir de dados disponibilizados pelo MDS (2012).

A extensão da fronteira e a interação transfronteiriça diferenciada entre cada cidade gêmea tornam ainda mais complexa a organização, execução e controle de políticas públicas e, principalmente, da PAS, o que requer, entre os fatores geográficos, econômicos, políticos e técnicos, considerar também que nestes territórios, onde está inserida uma diversidade muito grande de cidadãos (não brasileiros, brasileiros com relações consanguíneas – brasileiros/uruguayos, cidadãos de outras nacionalidades) e sempre em continuado trânsito transfronteiriço,

¹³ “É obtido pela média aritmética simples de três subíndices, referentes à Longevidade (IDH-Longevidade), Educação (IDH-Educação) e Renda (IDH-Renda).” Disponível em: <http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=26>.

Municípios com IDH-M até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os municípios com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; municípios com IDH-M maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

¹⁴ Segundo critério de classificação adotado pela política de assistência social para os municípios considerando a densidade populacional: Pequeno I (até 20.000 hab.); Pequeno 2 (de 20.001 a 50.000 hab.); Médio (de 50.001 até 100.000 hab.); Grande (de 100.001 até 900.000 hab.) e Metrôpoles (mais 900.000 hab.).

suas configurações, comunicações, apresentam semelhanças e singularidades. Cabe aqui, destacar a análise de Pucci,

No tocante à geografia humana, há um detalhe que não se deve perder de vista: na fronteira brasileira-uruguaia, cada localidade contigua é em si mesma uma fronteira, com características próprias. Nesse sentido, é possível dizer que há “várias fronteiras” entre o Brasil e o Uruguai com problemas distintos. Evidentemente, haverá sempre as questões, como a do acesso à saúde, que poderão ser qualificadas como transversalmente prioritárias, por perpassarem toda a zona de fronteira (PUCCI, 2010, p. 74).

Ainda que Pucci tenha utilizado o exemplo da saúde, que prioritariamente ganha espaço em discussões tanto no campo das políticas públicas, quanto no campo acadêmico, à incidência de situações de vulnerabilidade e risco social, baixo crescimento econômico e desigualdades sociais, também perpassam toda a zona de fronteira, interferindo na qualidade de vida da população e criando uma demanda significativa para a política de assistência social.

Apesar desta realidade, a fronteira sob a ótica dos gestores, técnicos e conselheiros da política de assistência social entrevistados é descrita não pelos limites econômicos, problemas e desigualdades sociais, mas pelo compartilhamento que supera delimitações, conforme apresentado a seguir no Quadro 2:

Quadro 2 – Concepção de fronteira dos entrevistados

Concepção de fronteira dos entrevistados	
JG ¹⁵	Essa ponte aqui e o rio, não nos separam na verdade. Na verdade a ponte existe para nos unir entre as cidades gêmeas. A gente tem que se apropriar disso.
JPB	Fronteira é um espaço que é delimitado entre dois países, mas que não impede esse trânsito também.
CCM	Fronteira prá mim só existe no mapa, porque da maneira como nós vivemos aqui, ela só existe no papel. Se eu vou olhar enquanto ser humano, pelo amor de Deus, nossa cara é tudo igual, nossa maneira de expressar, porque nós somos seres humanos. Tudo que o outro faz lá, nós fizemos aqui. É só a língua e uma linha imaginária, porque se cruzar ali, eu nem sei se estou no Brasil ou estou no Uruguai. Prá mim tudo é... Só existe no mapa a diferença.
CPB	Então fronteira, eu enxergo, é uma fronteira política. Até ali, ao meio da rua eu sou um cidadão, mas cruzando a fronteira, eu sou visto de outra forma. É um limite, não sei, mas eu acho que é um limite mais político, assim.

Fonte: Quadro construído pela autora com resultados das entrevistas de campo realizadas nos municípios de Chuí e Jaguarão em 2012.

¹⁵ Para preservar a identificação será usado um código para cada entrevistado. A primeira letra identifica o município (C = Chuí ; J= Jaguarão) e posteriormente é feita a seguinte identificação: G = gestor; PSB = proteção social básica; PSE = proteção social especial; CM = conselho municipal; AT/RS = assessoria técnica do Estado.

A proximidade com o outro enquanto pessoa, enquanto cidadão igual, independente de estar de um lado ou do outro da linha imaginária (fronteira) ou a distorção desta imagem de cidadão por ultrapassar a mesma linha, que rompe com os direitos de cidadania em função dos limites (principalmente limites políticos e burocráticos), aparecem claramente nas respostas. Percebe-se, ainda, que alguns entrevistados tem clareza de que os limites estabelecidos pela fronteira precisam de superação para garantir a atenção, o acolhimento e o atendimento aos cidadãos transfronteiriços, pois as linhas imaginárias, ruas e pontes situadas nos mapas não impedem o fluxo de pessoas. E, para estas pessoas é preciso pensar uma outra fronteira; uma fronteira que dê conta de suas múltiplas realidades.

Por esta perspectiva, de interações fronteiriças históricas, de amplo potencial de integração que corrobora para o desenvolvimento de assimetrias e simetrias, ao desenvolver políticas públicas para zonas de fronteira, torna-se necessário priorizar as cidades gêmeas (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005). E, pela singularidade de cada cidade gêmea da fronteira gaúcha e relações estabelecidas entre seus cidadãos – “fronteiriços ou transfronteiriços, pessoas que vivem em um território que mescla aspectos dos dois países simultaneamente” (SOARES, 2010, p. 163), considera-se que as questões voltadas à nacionalidade, cidadania e acesso a direitos sociais precisam ser revistas.

Enquanto as discussões e deliberações em âmbito de Mercosul não tomam forma e não há definição de uma cidadania social que garanta direitos iguais aos cidadãos fronteiriços, o governo brasileiro vem buscando contornar a longa ausência de políticas públicas voltadas a esta realidade por meio de ações, programas e projetos que transformem este território e suas territorialidades.

1.2 A FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI – ACORDOS BINACIONAIS E A INFLUÊNCIA DO MERCOSUL

Brasil e Uruguai possuem uma história de invasões territoriais, guerras, colonizações, períodos de escravagismo e ditaduras, bem como o rompimento da tirania, abrindo espaço para a instituição de negociações. Esta é uma fronteira que recebe influência do Mercosul (PUCCI, 2010).

Esta fronteira encontra-se delimitada e demarcada, conforme o Tratado de Limites entre Brasil e Uruguai, estabelecido no ano de 1851, e o Tratado da Lagoa Mirim em 1909, pela Convención del Arroyo San Miguel em 1913, tendo passado por um Ajuste Complementar em 1997, e pelas notas de revisão sobre o Arroio Chuí em 1972 (PUCCI, 2010; GOLIN, 2004). Segundo Pucci,

As características peculiares da fronteira brasileira-uruguaia deram origem a epítetos que bem descrevem a região: “fronteira viva”, “fronteira modelo”, “fronteira da paz” e tantos outros. Na longa extensão das fronteiras terrestres do Brasil, a divisa com o Uruguai é a mais aberta, densa e homoganeamente povoada (PUCCI, 2011, p. 30).

A relação de amizade e cooperação entre brasileiros e uruguaios tem se consolidado e refletido tanto na construção de relações de afeto, quanto nas relações comerciais e no trato de diferentes questões em âmbito governamental. Entretanto, patamares de desproteção aos cidadãos transfronteiriços fazem parte de uma realidade que exige cooperação entre países, construção em conjunto de políticas públicas, edificação de acordos, tratados, mecanismos e agendas que prevejam maior atenção e atuação no campo da proteção social (PUCCI, 2010).

Brasil e Uruguai têm firmado suas relações institucionais, de forma a garantir a boa relação entre os países. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) disponibiliza acordos e tratados instituídos em diferentes áreas, no Sistema de Atos Internacionais (SAI), permitindo o seu acompanhamento. Entre os vários acordos assinados em diferentes campos são destacados, a seguir, alguns destes acordos com maior ligação ao campo social.

Diferente da relação estabelecida com outros países o campo da cidadania fronteiriça, Brasil/Uruguai dispõe de um Estatuto Jurídico da Fronteira firmado em 1933, que versa sobre questões referentes à conservação de estradas, convênio para intercâmbio artístico, turismo, exposições de mostra, venda de produtos e permuta de publicações entre outras definições.

Em 1975 foi assinado o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio entre Brasil/Uruguai, originando na mesma data o Protocolo de Expansão Comercial (PEC) pelo Dec. 88.419/83, que proporcionou um estreitamento entre as relações bilaterais e, até 2009, cumpriu 126 dos 192 acordos celebrados por conta do Tratado de Aliança em 1851 (PUCCI, 2010).

Houve a criação dos Comitês de Fronteira, em 1989, pelo MRE, sendo os primeiros Comitês estabelecidos em Chuí/Chuy, Jaguarão/Rio Brando e Sant'Ana do Livramento/Rivera. As temáticas eram abordadas conforme a necessidade de cada região (PUCCI, 2010). E, conforme Aveiro,

A cooperação fronteiriça entre Brasil e Uruguai, impulsionada pela redemocratização dos anos 1980, pela criação do Mercosul em 1991 e alavancada pela instituição dos Comitês de Fronteira, culminou na Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço (AVEIRO, 2006, p. 91).

A instituição dos Comitês de Fronteira e, posteriormente, o estabelecimento de uma Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, instituída em 2002, colocam ambos os países sob a responsabilidade de prover o desenvolvimento da região fronteiriça, estreitando a relação bilateral e ampliando o diálogo fronteiriço, de forma a aproximar as esferas federal, estadual, municipal e também os cidadãos locais, conforme Aveiro (2006).

Desde a primeira reunião, os Comitês de Fronteira abordam temas referentes às necessidades locais, que envolvem questões de saúde, meio ambiente, saneamento no caso do Chuí/Chuy, enquanto Jaguarão/Rio Branco predomina questões referentes ao turismo, segurança pública, trânsito de veículos e pedestres na ponte Mauá (AVEIRO, 2006; PUCCI, 2010). Estes Comitês encontram-se ativos nas cidades pesquisadas, abordando, principalmente, questões referentes à saúde.

Em 2002, ocorre a primeira Reunião de Alto Nível, na direção de promover o desenvolvimento da região fronteiriça, debatendo temas específicos em grupos de trabalho. Aveiro (2006) destaca a IV Reunião de Alto Nível como a responsável pela inauguração de um novo momento da “Nova Agenda”, posto que nesse encontro foi ratificado o “Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios”.

Considerado um avanço no campo político e social, o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios e a concessão do Documento Especial Fronteiriço, firmados pelo Dec. 5.105/04, e, posteriormente, o ajuste Complementar a este acordo, para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde, firmado pelo Dec. 7.239/10 ampliam a

garantia de direitos e abrem espaço para que discussões ocorram também no campo da assistência social, conforme Pucci (2010).

No entanto, Dorfman e Rosés (2005), alertam para a necessidade de ampliar esforços no tocante a assuntos ainda pendentes – títulos acadêmicos ainda não aceitos, adequação da previdência social, saúde, questões aduaneiras, entre outras. Segundo as autoras, mesmo quanto ao Documento Especial Fronteiriço, “dependerá de sua adequação às demandas por cidadania, entendida como o exercício de direitos a partir do lugar” (DORFMAN e ROSÉS, 2005, p.22).

As autoras alertam ainda que “muitos direitos peculiares aos fronteiriços não são atendidos pelo estado, o que motiva a permanência de legítimas práticas reivindicatórias por parte da população” (DORFMAN e ROSÉS, 2005, p. 222), realidade esta, não apenas de estudantes que buscam validar títulos, ou de trabalhadores e cidadãos em busca de acesso a saúde, mas também de um grande número de indivíduo/famílias transfronteiriças que estão em situação de vulnerabilidade e risco social sem poder acessar a rede socioassistencial. Pois, apesar da boa relação Brasil/Uruguai, da expansão de acordos direcionados a ampliação da cidadania, não há repercussão direta para cidadãos transfronteiriços que necessitam da proteção social garantida pela assistência.

Conforme dados disponibilizados nos Quadros Temáticos Multilaterais do MRE é possível constatar que a atenção maior dos acordos está direcionada para a Previdência Social, incluindo as relações de trabalho. O único documento no campo da assistência entre Brasil e Uruguai disponibilizado pelo MRE é o Memorando de Entendimento para a Cooperação no Campo da Assistência Social, em vigor desde 19/09/1987, anterior a Carta Constitucional de 1988 e a nova Política Nacional de Assistência Social. Este documento foi citado entre os entrevistados nos municípios de Chuí e Jaguarão e por estes também foi reconhecido como insuficiente para corresponder à realidade fronteiriça. Neste Memorando de Entendimento para a Cooperação¹⁶, instituído no ano de 1987 consta que,

Art. I As Partes envidarão esforços no sentido de prestar assistência recíproca no campo da assistência social, a fim de se beneficiarem da experiência recolhida na formulação e execução de seus diferentes

¹⁶ Acordo disponível no site <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1987/b_63/>, no entanto, este acordo não consta nas atividades internacionais do MDS <<http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/relacoesinternacionais>>.

programas de amparo à criança, à maternidade, aos deficientes, às populações carentes e à terceira idade.

Art. II A colaboração mencionada no Artigo I do presente Memorandum de Entendimento far-se-á por intermédio de troca de informações, publicações técnicas, consultorias e outros meios acordados pelas Partes.

Conforme aponta o documento, ambos os países possuem tanto a experiência, quanto a necessidade de atuar no campo da assistência social. O compartilhamento de experiências tem ocorrido por meio do MDS, o qual vem atuando e representando o Brasil na esfera internacional em concordância com as diretrizes da política externa, mantendo acordos de cooperação, participando de blocos regionais, realizando seminários, não apenas em âmbito do Mercosul.

Em setembro de 2012, o MDS recebeu a delegação uruguaia¹⁷, acompanhada de Manuel Piriz, representante da Direção Nacional de Política Social do Uruguai, que participou da Semana Sul-Americana de Desenvolvimento Social, promovida pelo MDS, junto a outros representantes do Mercosul e realizou visita para conhecer a experiência brasileira desenvolvida nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

O CRAS, no Brasil, apresenta um serviço estruturado em caráter continuado, ofertado em unidades públicas, diferentemente do Uruguai, onde os serviços não são permanentes, os Escritórios de Atenção ao Público não têm sede própria e os profissionais são terceirizados.

Esta não foi a primeira visita de observação realizada por representantes do Uruguai. Em 2010, também ocorreu o compartilhamento de experiências desenvolvidas pelo MDS e segundo a representante da delegação do MIDES do Uruguai

Uno de ellos fue exponer acerca de una experiencia de políticas sociales aplicadas en Brasil por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). El otro objetivo fue realizar una observación de las acciones desarrolladas en Uruguay por el Ministerio de Desarrollo Social. Los colegas del MIDES habían visitado Brasil hace tres meses (Bassinello, MIDES)¹⁸

¹⁷ “Uruguai se inspira nos serviços prestados pelos CRAS no Brasil”. Divulgado pela Sala de Imprensa do MDS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2012/09/uruguai-se-inspira-nos-servicos-prestados-pelos-cras-no-brasil>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

¹⁸ Entrevista com Thais Bassinello, assessora do MDS de Brasil. Disponível em: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/9386/3/innova.front/experiencias_de_brasil>. Acesso em: 25 abr. 2012.

Esse intercâmbio entre Brasil/Uruguai possibilitou a discussão em torno das políticas sociais e, principalmente, das políticas alimentares desenvolvidas pelo governo brasileiro.

No entanto, permanecem lacunas no campo da proteção social, tendo em vista que o desafio vivenciado por cidades gêmeas envolve além dos problemas sociais, relacionados ao imediato, demandas que podem esbarrar na legislação nacional referente a questões como a cidadania (ou a ausência de cidadania), e na condicionalidade de programas que requerem documentação e comprovação de residência.

As entrevistas realizadas no decorrer da pesquisa de campo, demonstram que apesar dos progressos referentes à proteção social de trabalhadores, legalização da residência, estudo, ainda há uma demanda crescente pela efetivação de direitos sociais básicos dirigidos à política de assistência social.

No contato realizado junto ao MIDES, foi ressaltado as Oficinas Binacionais, VII e VIII e a Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação como importantes espaços, cujas discussões têm abordado temas relevantes referentes à questão de documentação.

Na VII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação que ocorreu em 10 de julho de 2011, em Montevideú/UY, o Grupo de Trabajo sobre Política Sociales¹⁹ de Frontera, recomendou para o campo da assistência social o apoio as oficinas binacionais sob responsabilidade do MIDES, uma vez que entre os atendimentos prestados a tramites legais, 95%, ocorre em benefício de brasileiros. Foi abordada a questão da gratuidade da certidão de nascimento para brasileiros que residem no Uruguai, mesmo que o nascimento tenha ocorrido em território brasileiro, emitida por Consulados e Prefeituras. Além destas questões, foi solicitado que se institua: um espaço para articulação e ação na fronteira; um Comitê Binacional para Mulheres, Casas de Passagem Binacional para que mulheres vítimas de violência doméstica e seus filhos tenham onde permanecer temporariamente e uma Casa Binacional para Jovens e Crianças em situação de vulnerabilidade social.

¹⁹Disponível em: <http://www.relinter.rs.gov.br/upload/1347370525_Acta%20Políticas%20Sociales%20de%20Frontera.pdf>.

Em setembro de 2012, ocorreu a VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai²⁰, na qual foram tratados temas referentes às Políticas Sociais de Fronteira – referindo a isenção ou redução de custos para documentação de nacionais fronteiriços uruguaios em vulnerabilidade social que residem no Brasil como ocorre com brasileiros no Uruguai. Nesta reunião também foi apontada a possível cooperação para simplificar os procedimentos referentes a documentação de brasileiros residentes no Uruguai e uruguaios residentes no Brasil.

Quanto a Articulação Binacional de Políticas de Assistência Social na fronteira, na Reunião foi reconhecida e sugerida para outras cidades gêmeas, a experiência da Prefeitura Municipal de Sant’Ana do Livramento que institucionalizou a Comissão Binacional de Assuntos Sociais. E, ainda, foi recomendado ao lado brasileiro apoiar o projeto uruguaio das “Oficinas Binacionais”, para garantir neste âmbito atendimento integrado da parte de funcionários de ambos os países na prestação de serviços.

Desta forma, é possível perceber que as discussões em torno da proteção social, da cidadania, da garantia de direitos sociais ao cidadão transfronteiriço está ganhando espaço em âmbito de Mercosul, ainda que a determinação legal e a implementação de ações se dê de forma branda, com definições previstas a longo prazo.

Segundo Pucci (2010) o governo brasileiro em âmbito de Mercosul, vem abordando de forma prioritária as assimetrias regionais. Entretanto, o Tratado de Assunção (firmado pela República Federativa do Brasil, República da Argentina, República do Paraguai²¹, República do Uruguai e, recentemente, a República Bolivariana da Venezuela), que dá início ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), assinado em 26/03/1991, tem origem comercial, objetivando integração econômica, fortalecimento do bloco regional, associando o crescimento econômico com justiça social, frente ao intenso processo de globalização como forma de enfrentamento ao poder financeiro/político do capitalismo predominante nos países de primeiro mundo.

Assim, para possibilitar a inserção internacional dos países do bloco de forma competitiva, o Mercosul objetiva,

²⁰ Disponível em: <http://www.relinter.rs.gov.br/upload/1347901554_ATA%20GT%20de%20Políticas%20ociais%20Fronteiricas%20e%20de%20Assuntos%20Trabalhistas.pdf>.

²¹ Em 29/06/12 foi suspensa a participação do Paraguai nos órgãos e nas deliberações do Mercosul, em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático.

1. A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;
2. o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
3. a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem –, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes;
4. o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Os objetivos propostos contemplam os acordos comerciais, integração econômica, estabelecimento de direitos alfandegários, sem dar conta do campo social, sem apresentar mecanismos de proteção social que correspondam ao constante trânsito transfronteiriço, pois quer seja de cidadãos naturalizados uruguaios, brasileiros ou argentinos, eles são cidadãos do Mercosul. E, não há um sistema de proteção social, que contemple as múltiplas realidades e legislações dos países que compõe o bloco, conforme aponta Costa (2009).

No entanto, as iniciativas criadas posteriormente são direcionadas para a construção de uma agenda social: Declaração Sociolaboral do Mercosul, em 1998 – primeira iniciativa voltada a garantir proteção social, destacada por Costa (2009); Comissão Sociolaboral do Mercosul, criada em 1999; Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), em 2004; o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), em 2004; Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul e as Cúpulas Sociais e Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo, em 2006; o Parlamento do Mercosul (Parlasul), estabelecido em 2005 e inaugurado em 2007; o Programa Mercosul Social e Participativo, de 2008; o Instituto Social do Mercosul em 2009; e a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul, em 2010.

Estas iniciativas apontam para a busca de políticas sociais que estejam em consonância em diferentes áreas, além de ampliar a participação da sociedade civil e a atuação em faixas de fronteira, objetivando responder às questões referentes ao baixo desenvolvimento social/econômico e, conseqüentemente, a ampla desigualdade e vulnerabilidade social, na direção de uma maior participação da

sociedade, na perspectiva de uma construção conjunta em prol do desenvolvimento com justiça social para os países do Bloco. De acordo com Dorfman e Rosés,

A partir da instituição do Mercosul, o discurso muda de polaridade: busca-se mostrar a fronteira como precursora da integração, como exemplo pragmático. Poderíamos relacionar essa nova interpretação da fronteira no marco de uma nova centralidade. (DORFMAN E ROSÉS, 2005 p. 202)

Entretanto, ainda que a influência do Mercosul sobre a fronteira amplie a expectativa em torno da integração, de uma transformação socioeconômica e de uma cidadania para além dos limites territoriais e tenha gerado acordos importantes como o Acordo de Trânsito Vicinal Fronteiriço, assinado em 1999, entre os Estados Partes do Mercosul, regulamentado pela Decisão CMC nº 18/99 e o Acordo Operacional de Residência no Mercosul para Nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL, da Bolívia e Chile – Estados associados – promulgado em 2009, pelos Dec. 6.964/09 e Dec. 6.975/09; o Mercosul representa uma realidade sólida em relação à parcerias e probabilidades de ampliação de negócios entre países membros e destes com outros países, ainda que haja uma constante discussão frente a tarifas aduaneiras, taxas, juros, entrada e saída de produtos²², mas não reflete as mesmas possibilidades no campo social, sendo reconhecido pelo seu cunho capitalista.

Na sequência de acordos firmados, o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul²³ (Cooperação Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS/Br e Banco de Previsión Social – BPS/Uy), em vigor desde 1º de junho 2005, configura um avanço no campo previdenciário, foi citado na aplicação da pesquisa no município do Chuí.

Conforme os entrevistados o acordo encontra-se em atividade desde 2008, sendo lembrado pela constante colaboração entre INSS/BPS, principalmente para

²² Para maior conhecimento sobre estas questões pode ser consultado o link: <<http://www.mercosul.gov.br/clipping-mercossul>>, o qual disponibiliza notícias sobre o Mercosul: negócios fechados, com possibilidades de ampliação, bem como dificuldades encontradas pelo Brasil, assim como o ponto de vista dos outros países membros.

²³ “O Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, assinado em 1997, entrou em vigor em 2005, este possibilita que os trabalhadores dos países signatários incluam no cálculo de suas aposentadorias concedidas em um país, o tempo que trabalharam em outro. Fazem parte desse acordo a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. Ao entrar com o pedido de aposentadoria, um trabalhador uruguaio que tenha passado alguns anos trabalhando no Brasil, por exemplo, pode requerer a contagem do tempo de contribuição feita para a previdência brasileira. O acordo também permite a concessão de outros auxílios, inclusive a aposentadoria por invalidez. Desde a sua implantação, já foram concedidos quase 500 benefícios”. Disponível em: <<http://portal.dataprev.gov.br/tag/reuniao/>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

impedir réplicas de benefícios. Ainda que considerado como um avanço no campo dos direitos de trabalhadores, este acordo é citado como uma barreira a quem se encontra em situação de vulnerabilidade social e tenta acessar benefícios tanto no Brasil, quanto no Uruguai simultaneamente, o que evidencia uma maior preocupação com mecanismos de restrição de benefícios do que de ampliação de serviços.

O acordo beneficia ainda, de forma mais contundente, cidadãos uruguaios, que residam até 5 km do limite fronteiro com Uruguai para confirmação dos dados, pois tanto agentes sociais brasileiros quanto uruguaios, poderão confirmar os dados e endereços dos beneficiários (PUCCI, 2010). Enquanto o cidadão brasileiro que recebe benefícios de transferência de renda ou Benefício de Prestação Continuada (BPC) perde o direito caso não resida em território nacional durante o cadastramento.

O Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR), atualmente, é o programa que se sobressai na área social, sendo conhecido por gestores, técnicos, conselhos e assessoria técnica dos municípios, apontado como exemplo na área de cooperação Brasil/Uruguai. O PAIR Mercosul abrange 15 cidades gêmeas (fronteira com Argentina, Uruguai e Paraguai), buscando atender crianças, adolescentes e famílias vítimas de violência sexual e tráfico sexual independente da nacionalidade, o que requer capacitação e integração de redes de serviço. Os municípios de Chuí e Jaguarão integram esse programa e recebem as demandas no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Ainda em 2012, a IV Reunião Extraordinária de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH)²⁴ firmou o acordo parte integrante de um projeto piloto de cooperação internacional da RAADH, denominado Estratégia Regional de Enfrentamento ao Tráfico de Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual no Mercosul – PAIR Mercosul, por meio da iniciativa *Niñ@sur*, grupo de trabalho para o tema da infância e adolescência.

Este programa avançou significativamente, produzindo reuniões de capacitação e planos operativos locais, que se encontram dentro das possibilidades

²⁴ Disponível em: <<http://mercosul.ledes.net/gestor/titan.php?target=openFile&fileId=505>>.

de ação das cidades gêmeas, com planos adequados à capacidade de oferta dos municípios, tanto na estrutura física, quanto de recursos humanos disponibilizados.

Outra possibilidade de avanço encontra-se no plano de ação para a instituição do Estatuto da Cidadania do Mercosul, que prevê ampliar a integração social do Mercosul. Ele poderá trazer definições concretas quanto ao “Cidadão do Mercosul” e sendo efetivado, garantirá maior igualdade de direitos (sociais, civis e econômicos) entre cidadãos dos Estados que o formam, o que responderia a necessidade de atendimento no campo da assistência por parte de cidadãos uruguaios em cidades gêmeas brasileiras. Porém, ainda que as discussões comprovem o avanço no campo social, também apontam para a lentidão no campo das decisões.

As expectativas, no entanto, estão voltadas para o PEAS, que teve início no campo discursivo em 2006, na Cúpula de Córdoba, por incentivo dos Presidentes do Mercosul. Entre seus eixos e diretrizes se prevê no EIXO I – Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais e, em sua Diretriz 2, consta a promoção de políticas distributivas, tendo como objetivos prioritários,

- Garantir o acesso a serviços de assistência social pelas famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social;
- Desenvolver programas de transferência renda às famílias em situação de pobreza;
- Garantir a responsabilidade equitativa dos integrantes do lar, envolvendo os homens nas tarefas de cuidado familiar estabelecida nos programas de transferência de renda;
- Fortalecer os territórios sociais por meio da articulação entre as redes de proteção e promoção social;
- Promover intercâmbio de iniciativas e experiências exitosas (PEAS, 2012, p. 42-43).

Considerando os seus objetivos, a efetivação legal do PEAS poderá trazer grandes avanços para o campo social, tendo em vista que no campo político-social, prevê atendimento de famílias em vulnerabilidade e risco social, nos serviços de assistência social a articulação entre redes de proteção social e intercâmbios – o que já acontece, porém informalmente descaracterizando a garantia de direitos e legitimando ações de concessão “por relações de boa vizinhança”, como afirmaram alguns técnicos entrevistados durante a pesquisa.

Para Martins e Silva (2010) a construção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social, além da ampliação de canais de participação e interação com países do Mercosul, vêm procurando, assim, reduzir o descompasso entre o desenvolvimento econômico e social, como apontado por Draibe (2007) e Costa

(2008), os quais sinalizam para a necessidade de efetivação de uma agenda social em âmbito de Mercosul, que supere a restrição aos direitos sociais.

No entanto, é preciso considerar, que em âmbito de Mercosul, a aproximação entre Estado e sociedade civil tem permitido a ampliação da discussão em torno de problemas e soluções voltados ao campo social: erradicação da pobreza, segurança alimentar e garantia de acesso à saúde e assistência social como direito do cidadão.

Na pesquisa de campo realizada, constatou-se o reconhecimento quanto à influência do Mercosul em faixa de fronteira, no entanto, é ressaltado que no âmbito de suas ações, o campo social ainda deixa a desejar. A seguir, a transcrição de dois trechos de entrevistas que podem representar a opinião geral dos entrevistados:

Se fala tanto em Mercosul, né. É uma das coisas que mais se ouve, Mercosul, mas na prática a nível de assistência social deixa muito a desejar, muito mesmo! E não é só assim, a nível de Brasil, que eu vejo, até por morar na fronteira, por entrar em contato com outras pessoas que não exatamente técnicos, tu sente que é necessário mais alguma coisa (CPSE).

O Mercosul é capitalista, o Mercosul não é pras nossas famílias. O Mercosul só se deu conta das questões sociais quando afetou a economia (JPSE).

A fala dos entrevistados demonstra a realidade do campo social dissociada do campo econômico, em âmbito de Mercosul, só há preocupação em responder questões sociais, quando há redução de relações comerciais e acirramento das expressões da questão social (desemprego, pobreza e fome). Essa questão fica clara no PEAS (2012), que aponta a necessidade de redirecionamento nas ações do Mercosul, que em razão da crise do fim do milênio, aponta a necessidade de transformação e redirecionamento de ações.

A crise econômica levou a rever investimentos no campo social para combater as desigualdades sociais, enquanto esse combate também refletiu no desenvolvimento econômico (PEAS, 2012).

Outro fator a destacar é a constatação do conhecimento por parte de gestores, técnicos, assessoria técnica e presidentes do CMAS, quanto à discussão em torno do PEAS e do Estatuto da Cidadania do Mercosul, que varia de pouco a nenhum conhecimento e acompanhamento. Em relação a acordos Brasil/Uruguai (Carteira de Identidade Fronteiriça, Nova Agenda de Cooperação, entre outros citados anteriormente), essa realidade não é diferente. Em resumo, há pouco

conhecimento por parte dos atores em geral da política de assistência social sobre o que existe no Mercosul em relação ao campo social.

É evidente que o campo social vem recebendo maior atenção em âmbito de Mercosul, no entanto, enquanto o PEAS não é efetivado, permanecem os esforços individuais de cada governo e a iminente necessidade de maior investimento no campo social.

1.3 GOVERNO BRASILEIRO E A FRONTEIRA

O Art. 170 da Constituição Federal de 1988 determina a ordem econômica e financeira, pautada na “redução das desigualdades regionais e sociais” (BRASIL, 2011, p. 121). Assim, a atuação governamental na faixa de fronteira, em consonância com este Artigo é desafiada pela singularidade e extensão deste território e pelos anos de estagnação e fragmentação no campo das ações.

Em âmbito nacional, estudos realizados retratam uma extensão fronteiriça que apresenta diferenças quanto ao grau de interação com o país vizinho, realidades que vão da estagnação econômica às possibilidades de desenvolvimento e exigem ações concretas e específicas por conta das múltiplas realidades que refletem as expressões da questão social (BRASIL, 2005).

A partir da eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2002) é priorizado o desenvolvimento coordenado, reestruturando ministérios, reorganizando e ampliando programas, direcionando atenção tanto para o desenvolvimento regional, quanto a integração da América do Sul (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005). Assim, em faixa de fronteira, o governo passa a propor uma atuação que corresponda às múltiplas realidades fronteiriças – diferenças locais, ampliação de investimentos e melhoria na qualidade de vida dos cidadãos sem perder de vista a relação binacional e uma realidade mais ampla enquanto parte do Mercosul.

A ação governamental brasileira na faixa de fronteira tem destaque em duas áreas principais: *segurança* (Política Nacional de Defesa – PND, através da atuação das Forças Armadas) e *desenvolvimento*, área em que se destaca a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que surge em 2003, como

documento para discussão, sendo formulada como política de governo, vinculada ao MIN com conotação territorial em 2007 (Dec. 6.047/07).

O esforço governamental para adequação de ações, programas e políticas à realidade fronteiriça, com discussões, formulações de programas, planos e projetos direcionados para superar a fragmentação e o assistencialismo predominante se reflete na instituição da PNDR, que por meio de atuação interministeriais e intersetoriais propõe ações que correspondam às demandas locais. Esta política encontra-se em uma II Fase (com vigência de 2011–2015), com um modelo de gestão que retoma a questão regional/territorial a partir de ações governamentais, contando, inclusive, com um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Conforme Gadelha e Costa,

Vale enfatizar que diversos ministérios que não tinham políticas específicas voltadas para a faixa de fronteira e integração transnacional, estão agora em função da diretriz clara da Presidência da República de privilegiar o desenvolvimento da faixa de fronteira, revendo suas prioridades e direcionando investimentos para esta região (GADELHA E COSTA, 2005, p.36).

A PNDR proporciona parâmetros ao MIN, para que sejam determinadas as ações de redução das desigualdades regionais, priorizando espaços geográficos dentre os quais a Faixa de Fronteira por meio do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira²⁵ (PDFF), que passou por uma reestruturação no governo Lula.

O PDFF compreende ações interministeriais que incluem entre outros o Ministério de Educação e Cultura, juntamente com o MDS como responsáveis pela atuação junto ao campo social, além do Ministério das Relações Exteriores (MRE) para articulação internacional referente a questões pertinentes a cultura, identidade, economia, integração fronteiriça, legislação vigente, aspectos históricos e econômicos (PDFF, 2009; MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

No campo da assistência social, o MDS não dispõe de programas específicos, no entanto, sua atuação intersetorial, tem se mostrado fundamental no atendimento aos *cidadãos brasileiros* que se encontram em risco e vulnerabilidade social através de programas, projetos e benefícios ofertados por meio do SUAS.

No campo da proteção social básica/especial ofertada pelo SUAS, tem sido destaque a parceria junto ao Programa Ações Integradas e Referenciais de

²⁵ Desenvolvido pelo Grupo Retis/UFRJ, coordenado por Lia Machado e Rogério Haesbaert, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob responsabilidade do MIN.

Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR), conforme citado anteriormente, garantindo a única forma de atendimento formal para o cidadão transfronteiriço acessar no âmbito da assistência social.

O MDS também atua de forma integrada à saúde na região fronteira do Brasil através do Programa “Crack, é possível vencer”, que integra os Ministérios da Justiça, da Saúde e Desenvolvimento Social, além da Casa Civil e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Entretanto, essa articulação não foi mencionada na pesquisa de campo.

Gradativamente, as ações, programas e projetos em âmbito fronteira vêm sendo instituídos por diferentes Ministérios, o que leva a entender que o desenvolvimento fronteira parece avançar com ações integradas interministeriais e investimentos voltados ao desenvolvimento socioeconômico, contando inclusive com a ampliação das discussões referentes a esta região, conforme será abordado posteriormente.

Entretanto, na Instalação do Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteira, realizada em 01/07/2009, em reunião, era questionada e reconhecida a baixa eficácia dos programas nacionais direcionados à faixa de fronteira até aquele momento, em função da falta de articulação e coordenação com programas dos países fronteiriços.

E, recentemente, a antiga questão referente ao investimento financeiro que prioriza defesa e segurança, volta a ganhar espaço e prioridade em detrimento ao desenvolvimento social.

Pelo Dec. 7.496/11, ao instituir o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), cujas operações envolvem milhões de reais, o governo acaba por dirigir a sua atuação na região de fronteira, para o “o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (BRASIL, 2011) em detrimento ao desenvolvimento das regiões vulneráveis.

Conforme abordado por Silva, Medeiros e Ugoski no Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPSS) 2012,

segundo a análise apresentada por Machado no Jornal *Hoje em Dia*-DF²⁶, ao iniciar a segunda fase da PNDR (com vigência de 2011–2015), o

²⁶ Disponível em: <<http://igeo-server.igeo.ufrj.br/retis/wp-content/uploads/2011/07/2011-novo-programa-fronteiras-LOM.pdf>>.

governo mudou o foco, dirigindo sua atuação na região de fronteira, para a área da segurança (combate ao crime organizado, contrabando, tráfico) em detrimento ao desenvolvimento das regiões vulneráveis, ao instituir o Plano Estratégico de Fronteiras pelo Decreto 7.496/11, reduzindo repasses para o PDFF. Para a analista essa mudança de foco da política pública brasileira para a área fronteiriça é resultante de interesses estritamente econômicos, voltados ao lucro da indústria de defesa e segurança. Ainda, segundo esta autora “não há dinheiro que consiga dar conta, do ponto de vista da segurança, de uma extensão territorial tão grande” (MACHADO, 2011, p. 7). Portanto, a redução de investimentos para o PDFF somado à ausência de políticas públicas efetivas em âmbito de Mercosul, torna esta Região uma área carente de políticas públicas econômicas e sociais que sejam executadas de forma articulada com a finalidade de garantir a ampliação da cidadania e promover transformações no campo social (SILVA, MEDEIROS e UGOSKI, 2012).

As autoras apontaram ainda para a previsão de recursos, publicada por Machado (2011) e reproduzida no Quadro 3, apresentado a seguir, o qual demonstra a queda no envio de verbas para o PDFF, em 2011, ano de lançamento do PEF.

Quadro 3 – Aplicação da Verba do PDFF – valores em Milhões de Reais

Aplicação da Verba do PDFF – valores em MILHÕES DE REAIS						
Ano	Dotação Inicial	Valor Empenhado	Valor Pago	Restos a Pagar	Valor Total Pago	Percentual Pago
2006	44,6	42	11,5	16,2	26,8	62,43
2007	62,6	51,4	4,5	31	35,5	56,72
2008	164,1	95,2	0	35,8	35,8	21,69
2009	372,7	113,2	0,94	21,6	22,5	13,56
2010	175,7	68,7	1,5	25,3	26,9	17,37
Até maio de 2011	103,1	0	0	0,164	0,164	0,16

Fonte: MACHADO, publicado no Jornal Hoje em Dia – Distrito Federal, Sábado, 11/06/2011.

A simultânea redução de investimentos direcionados ao PDFF e a instituição do PEF, levantam questionamentos quanto as reais prioridades governamentais para a faixa de fronteira, pois a reestruturação do PDFF está direcionada a romper com a fragmentação, assistencialismo e históricas exclusões pela falta de investimento e esquecimento deste território por parte do Estado, além de buscar nivelar o desenvolvimento entre países membros do Mercosul (PDFF, 2005), no

entanto, sem investimento financeiro, a proposta do PDFF não será contemplada em sua integralidade.

Anterior a redução de investimentos do PDFF, o Dec. de 8 de setembro de 2010, institui em âmbito do Ministério da Integração Nacional a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF)²⁷, constitui “um colegiado integrado por representantes de órgãos federais e estaduais, associações municipais e outras instituições com atuação voltada para o desenvolvimento e integração de fronteiriços” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010), da qual faz parte o MDS, que junto a outros órgãos, com representação nesta Comissão, tem entre outras finalidades: propor e coordenar ações, estimular a integração das políticas públicas e a parceria com os demais entes públicos na Faixa de Fronteira, além de apresentar estudos para as ações do Governo Federal em apoio ao desenvolvimento e à integração da área abrangida pela faixa de fronteira; devendo apoiar ainda, um sistema de informações para gerenciar ações e interagir com núcleos regionais.

As ações governamentais, em âmbito estadual²⁸, encontram-se articuladas e postas na mesma perspectiva do que ocorre em âmbito nacional com a criação da CDIF e sua instalação em 2011, com a função de coordenação das políticas públicas para regiões fronteiriças.

Assim, o governo do Estado do RS, institui pelo Dec. 48.198/11, o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul. Este núcleo é um espaço fundamental de organização, coordenação, articulação, diálogo entre atores sociais, países vizinhos e instâncias executoras de políticas públicas nas três esferas de governo (PDIF/RS, 2012).

²⁷ A CDIF é composta por uma *Secretaria Executiva* (desempenhada pela Coordenação-Geral do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira da Secretaria de Programas Regionais – MIN), *Núcleos Regionais* (instituições que cooperam para desenvolvimento local ou regional) e *Grupos Técnicos* (criados para discutir temas complexos – limitando-se ao tema para o qual foi criado). Informação disponível no site do MI <<http://www.integracao.gov.br/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>>.

²⁸ No RS, a atenção às questões fronteiriças e busca por alternativas às problemáticas relacionadas a este território, vem sendo trabalhada na perspectiva de uma maior integração, também entre os países que compõe o Mercosul, a criação em 1994, do Programa Sul Fronteiras, que tem sua origem na Secretaria de Planejamento Territorial, é um indicativo de que o Estado do RS, reconhece e se dispõe a enfrentar as demandas fronteiriças (PDIF/RS, 2012).

Assim, a instituição do Núcleo e a equipe governamental²⁹ buscou construir o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul – PDIF/RS, a partir da sistematização de um conjunto de materiais (estudos, Planos Estratégicos dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES, estudos diagnósticos, entre outros), acompanhado do levantamento de programas e políticas já em andamento e demandas da população a parte, participar das Audiências Públicas Regionais, onde ocorreram debates do orçamento estadual para 2013. A execução de estudos voltados à área fronteiriça possibilitou uma maior aproximação com a realidade vivenciada na fronteira do RS, que aliada ao compromisso com a participação popular por parte do governo gaúcho, permitiu ampliar o debate em torno das demandas, propostas e possibilidades de atuação na região.

A participação de universidades³⁰, juntamente com a Assessoria de Relações Internacionais em uma câmara técnica para discutir o PDIF/RS, ampliou a discussão em torno do desenvolvimento fronteiriço, apropriando-se do conhecimento interdisciplinar e multidisciplinar, com reuniões que ocorreram em 17/05/2012 e 18/06/2012, precedendo o Seminário de Discussão do PDIF/RS na capital gaúcha, o qual congregou governo, sociedade civil, universidades e outras instituições de ensino para apresentação preliminar e discussão do PDIF/RS. Em grupos coordenados e com presença de um relator, para discussão dos eixos estratégicos do Plano, previamente divulgados na página do evento, também entregue aos participantes em forma impressa, foram discutidos os seguintes eixos,

- Grupo 1 – Infraestrutura e desenvolvimento sustentável;
- Grupo 2 – Promoção do crescimento econômico;
- Grupo 3 – Combate à pobreza, desenvolvimento social e políticas de apoio à agricultura familiar;
- Grupo 4 – Integração territorial, políticas de fronteira e segurança pública/ Fortalecimento institucional do território;
- Grupo 5 – Integração entre povos – educação, cultura, lazer e turismo.

Destes eixos destacamos o eixo III, o qual foi acompanhado no seminário, por ser este o eixo direcionado para o campo social.

²⁹ Secretaria do Planejamento, a Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais, o Gabinete do Vice-Governador, a Casa Civil e o Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas.

³⁰ UNIJUÍ, IFSUL, UFSM, UCS, UFRGS, UNIPAMPA, PUC/RS, UFPEL, UNISINOS e URI. A UCPEL participou como visitante, por meio de bolsistas PROSUP do Mestrado em Política Social.

Atores sociais presentes no grupo de discussão do eixo III (gestores municipais, técnicos, vereadores, representantes de universidade e observadores da sociedade civil) confirmaram a complexidade de atuar nesta região.

A “favelização rural” foi apontada como crescente entre as famílias do campo, as quais não dispõem de terras regulamentadas e comumente não são inseridas em programas governamentais, em função de documentação incompleta e não atendendo às exigências por parte dos programas.

Dos programas e projetos já desenvolvidos, existem questionamentos quando a possibilidade de adaptá-los a realidade do município e a necessidade de investir em acordos binacionais que possibilitem ações e relações em diferentes áreas para benefício da população fronteiriça, como ocorre no campo da saúde (a população brasileira é atendida no hospital uruguaio).

A não regulamentação de documentos do estrangeiro em razão da ausência de posto da Polícia Federal, a impossibilidade de conciliar a necessidade de acesso aos programas e as exigências para inserção no Cadastro Único, levantam questões quanto ao conceito de cidadão fronteiriço/transfronteiriço e a realidade de vulnerabilidade e risco social vivenciada por estes.

A Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do governo do Estado do RS divulgou no site³¹ a versão do PDIF/RS, já com destaque para as propostas ponderadas no Seminário, sendo que, no eixo III³² consta: “combate à pobreza e desenvolvimento social com equidade de gênero (Saúde, Trabalho e Inclusão Social). Políticas de apoio à agricultura familiar”, contemplando políticas de combate à pobreza, saúde, cooperativismo, atendimento a mulheres e regularização fundiária, por meio de diferentes programas divididos entre responsáveis, com curto prazo de tempo para execução e com competências que variam entre compartilhadas ou individuais dos três entes federados.

³¹ Informações disponíveis em:

<http://www.relinter.rs.gov.br/conteudo/696/?PLANO_DE_DESENVOLVIMENTO_E_INTEGRA%C3%87%C3%83O_DA_FAIXA_DE_FRONTIeira>.

³² O objetivo do eixo III consiste em “o desenvolvimento é inseparável do combate à pobreza. Combater a exclusão social, fortalecer os laços de sociabilidade, fortalecer a coesão social são desafios que os Municípios, o Estado e a União precisam enfrentar. O combate à pobreza fortalece o mercado local, ampliando a capacidade de consumo da população e dinamizando a economia. Qualificar os serviços sociais nas áreas de saúde e da educação, qualificar a mão de obra e apoiar empreendimentos de economia solidária e as microempresas permitem ao mesmo tempo, reduzir a pobreza e dinamizar a economia no território” (PDIF/RS, 2012, p. 84).

Na política de combate a pobreza extrema, as ações foram referenciadas às Políticas de Segurança Alimentar, destacando a Implementação de Políticas de Agricultura Urbana nas cidades e em cidades gêmeas, sob a responsabilidade do Programa RS Mais Igual/Casa Civil e do Programa de Combate a Pobreza no Meio Rural (dentro do RS – Mais Igual), integrantes do Plano Brasil Sem Miséria, que deverá implementar ações direcionadas à qualificação profissional, inclusão das populações tradicionais e a busca ativa das famílias para documentação civil e da terra – Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

O direcionamento de políticas voltadas à realidade fronteiriça busca romper com as desigualdades sociais, baixo investimento por parte do Estado, o qual por décadas direcionou para esta região políticas públicas fragmentadas que não deram conta das demandas existentes.

Outro fator a ser considerado são as relações estabelecidas entre o Brasil e países fronteiriços, integrantes do Mercosul (neste caso o Uruguai), superando os problemas históricos relacionados aos processos de integração regional, resultado do distanciamento das instâncias públicas de ambos os países (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010). Nesse novo momento econômico, político e social,

[...] o Brasil adota a zona de fronteira como espaço de integração econômica e política entre as nações sul-americanas, incorporando o espírito do regime democrático assumido pelo continente após longo período de ditaduras.

Nesse novo contexto, a faixa de fronteira não tem sido interpretada somente pela concepção originária de área de “segurança, controle e proteção”, mas também como região favorável à integração com os países limítrofes, ao fortalecimento da cidadania e ao desenvolvimento econômico (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

As propostas de investimento na redução de desigualdades sociais, desenvolvimento sustentável e propostas de melhoramento da qualidade de vida na faixa de fronteira, são avanços consideráveis, entretanto, questões relacionadas a inclusão de cidadãos transfronteiriços no território brasileiro e de brasileiros em território uruguaio permanece desafiadora, conforme posto anteriormente.

No dia 23 de novembro de 2012, o 1º Encontro das Cidades da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) ampliou o debate em torno das ações, programas, projetos e leis recentemente sancionadas, que estão voltadas diretamente para o desenvolvimento e projeção desta região. A

presença de representantes uruguaios e argentinos demonstra a preocupação em estabelecer não apenas comunicação, mas ações conjuntas para garantir o desenvolvimento econômico e social da fronteira.

A construção do PDIF/RS, seguido pela constituição do Núcleo Regional, criado em 23 de julho de 2011 pelo Dec. 48198, a instituição do CDIF que inclui estes núcleos, objetiva promover na faixa de fronteira o desenvolvimento econômico e social na perspectiva de construir o Brasil Fronteira – uma carteira de projetos de curto, médio e longo prazo, para levar a estas regiões os recursos necessários para o seu desenvolvimento, como afirmou o Assessor de Cooperação e Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Sr. Ilton Luiz Pacheco de Freitas em reunião da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a qual ocorreu no município de Bagé.

Ainda, conforme Freitas os debates e construções voltados à fronteira seguem. O PDIFF prosseguiu sua agenda no ano de 2012 com uma Reunião em Brasília com a Coordenadora dos Núcleos de Fronteira para pré-formatação de carteira curto prazo para região de fronteira e em 11 e 12 de dezembro a Reunião ocorre em Tabatinga, no Amazonas (AM) com os Núcleos de Fronteira e Representantes Estaduais, objetivando formatar a primeira versão do plano, partindo posteriormente para sua execução.

As discussões avançam para algo mais concreto, contando com a participação dos atores sociais locais, participação de universidades, o que permite ampliar a possibilidade de uma construção que vá ao encontro das necessidades sociais e econômicas dos municípios fronteiriços brasileiros, promovendo também a participação dos governos subnacionais por meio de espaços como o do Foro Consultivo dos Municípios, Estados e Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), projetando ações que venham alcançar e responder as demandas dos cidadãos transfronteiriços.

Tanto a reunião para discussão do PDIF/RS, quanto da FNP, confirmam a necessidade de ação para transformar a realidade e a vontade de produzir mudanças que fluam do campo das discussões para o campo das ações. O que precisamos ter presente é como se dará a continuidade dessas ações, de cima para baixo, com imposições, ou de baixo para cima, contando com a participação dos atores locais, que compartilham desta realidade.

No entanto, na área social, ainda que a PAS perpassasse as propostas do PDIF/RS e esteja presente nas discussões da FNP de forma tímida, não há um destaque para questões referentes à garantia de proteção social básica e especial a cidadãos transfronteiriços em situação de vulnerabilidade e risco social. Assim, a efetivação da PAS, quando existe, fica restrita ao imediato e emergencial.

2. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A QUESTÃO FRONTEIRIÇA

Este capítulo versa sobre a Política Nacional de Assistência Social no campo dos direitos sociais, abordando a organização do SUAS e alguns desafios para garantir o acesso aos serviços ofertados por cidadãos transfronteiriços, considerando a existência nas cidades gêmeas pesquisadas de intenso trânsito transfronteiriço, a presença de indivíduos/famílias sem nacionalidade residindo em território nacional e de brasileiros que residem em território uruguaio.

Apresenta ainda, o conceito de território e a perspectiva territorial adotada pela política de assistência social, que propõe o planejamento e a execução de ações em conformidade com a realidade territorial, trazendo esta abordagem para cidades gêmeas pesquisadas. Finaliza com a apresentação de uma sistematização sobre a abordagem da questão da fronteira nas Conferências Nacionais de Assistência Social, na qual destaca alguns avanços obtidos com a participação e articulação dos atores sociais destes territórios.

2.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS CIDADES GÊMEAS

Frente à realidade do território fronteiriço abordado até este momento, de múltiplas relações que se estabelecem, de questões que emergem dos conflitos sociais, da realidade socioeconômica complexificada pelas diferenças nos sistemas jurídicos, econômicos e sociais de ambos os países, tratar da proteção social no campo dos direitos sociais, requer superar o desafio da cidadania atrelada à nacionalidade, enquanto condição de acesso a direitos sociais básicos.

Pucci (2010) ratifica que a inexistência de barreiras físicas nestes territórios, somado a precariedade de políticas públicas tem ampliado a mobilidade social transfronteiriça e, conseqüentemente, a necessidade de compatibilizar políticas sociais em razão da desproteção social que essa mobilidade provoca. Essa realidade percebida nas cidades gêmeas no decorrer da pesquisa de campo, incide diretamente sobre a política da assistência e embasa questionamentos sobre políticas articuladas entre Brasil/Uruguai no campo social.

No território brasileiro a instituição da Constituição Federal de 1988 promoveu “um alargamento dos direitos sociais e do campo da proteção social pública [...]”

(JACCOUD; HADJAB e CHAIBU, 2009, p. 176), o que segundo os autores produziu impactos relevantes quanto a organização das políticas públicas e em relação à nova definição de beneficiários e benefícios.

Ao ser inserida no sistema de seguridade social, ao lado da política da saúde e da política previdenciária, a assistência social, regulamentada posteriormente pela Lei 8.742/93, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), se desloca do campo do favor para o campo dos direitos sociais, sendo reconhecida como “política de proteção social, voltada para o enfrentamento da pobreza e articulada a outras políticas do campo social voltadas para a garantia de direitos e de condições dignas de vida” (YAZBEK, 2012, p. 303-304).

Assim, a proteção social deve garantir “segurança de sobrevivência³³ (de rendimento e de autonomia); de acolhida³⁴; e, convívio ou vivência família³⁵” a todo cidadão brasileiro (PNAS, 2004, p. 25). Esse entendimento de proteção social adotado pela PNAS (2004), acrescido da concepção de seus usuários³⁶, pressupõe a superação das ações voltadas para o combate à pobreza por meio de segmentos específicos, conforme aponta Yazbek (2012), pois tais ações apresentavam-se fragmentadas, sem condições de responder as diferentes demandas e realidades.

A assistência social, conforme a PNAS (2004), tem a função de proteção social afiançada, sendo organizada hierarquicamente em proteção social básica (PSB) e proteção social especial (PSE), conforme abordado posteriormente.

³³ Segurança de sobrevivência refere-se a benefícios de transferência de renda continuados (Benefício de Prestação Continuada, Bolsa Família) ou eventuais que objetivam assegurar proteção social a indivíduos/famílias que não possuem renda (pessoas com deficiência, desempregados, idosos, pessoas que passaram por calamidade pública ou emergências) (PNAS, 2004).

³⁴ Segurança de acolhida busca prover autonomia de indivíduos/famílias através do conjunto de programas, ações e serviços que venham suprir necessidades inerentes a vida humana (abrigo, alimentação e vestuário) direcionadas a crianças, idosos e pessoas com deficiência. A acolhida busca ainda atender e restaurar autonomia de pessoas vítimas de violência familiar e social, em situação de drogadição, desemprego, criminalidade ou vítimas de acidentes naturais, por meio da oferta de informação, abrigo, alimentação e proteção (PNAS, 2004).

³⁵ Segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio busca superar barreiras, discriminações e garantir convívio, aceitação, reestabelecimento de relações garantindo o direito ao convívio familiar e social em suas múltiplas dimensões (PNAS, 2004).

³⁶ “Cidadãos e grupos que se encontram em vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social” (PNAS, 2004, p. 27).

Nesta perspectiva, “a Assistência Social como política de proteção social configura-se como uma nova situação para o Brasil. Ela significa **garantir a todos que dela necessitam**, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção” (PNAS, 2004, p. 10, grifo da autora).

Entretanto, “esse ‘todos’”, se refere ao cidadão brasileiro, pois a política de assistência social “configura responsabilidades de Estado próprias a serem asseguradas aos **cidadãos brasileiros**” (PNAS, 2004, p. 26, grifo da autora).

Para este, a implantação da PNAS com o SUAS, legalizado em 2012, possibilita vislumbrar a concretização da cidadania e o acesso ao direitos sociais definidos no capítulo II Art. 6º da Constituição Federal de 1988, “educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2011, p. 20).

A compreensão de direitos sociais, impressa na Constituição Federal de 1988, encontra-se na mesma linha dos valores encontrados na Declaração dos Direitos Humanos de 1948, que são “por natureza, direitos ligados à vida em sociedade sob a chancela da dignidade humana. Neles, o social precede o econômico” (SPOSATI, 2007, p. 443). Segundo Couto,

Compõe o direito social a ideia de que as dificuldades enfrentadas pelos homens para viver com dignidade serão assumidas coletivamente pela sociedade, com supremacia da responsabilidade de cobertura do Estado, que deverá criar um sistema institucional capaz de dar conta dessas demandas. E, no seu estágio maduro, a sociedade tem usado da juridificação para garantir o acesso de todos os direitos, civis, políticos ou sociais, sendo que as constituições têm sido os mecanismos que representam essa pactuação (COUTO, 2010, p. 183).

Ainda segundo a autora,

Os direitos de segunda geração – os direitos sociais – são exercidos pelo homem por meio da intervenção do Estado, que é quem deve provê-lo. É no âmbito do Estado que os homens buscam o cumprimento dos direitos sociais, embora ainda o façam de forma individual. Esses direitos vêm se constituindo desde o século XIX, mas ganharam evidência no século XX. A ancoraram-se na ideia de igualdade, de que se constitui numa meta a ser alcançada, buscando enfrentar as dificuldades sociais (COUTO, 2010, p. 35).

A responsabilização do Estado pelo desenvolvimento de ações que reduzam desigualdades sociais e regionais, avançando no campo dos direitos sociais, no

entanto, predomina a busca individual por direitos, quando estes, deveriam ser garantidos coletivamente.

Atrelado aos direitos sociais encontra-se o vínculo de cidadania. De acordo com Costa,

o requisito essencial para o acesso aos bens e serviços proporcionados pelas políticas sociais foi o vínculo de cidadania definido pela relação jurídica que liga o indivíduo à sociedade politicamente organizada, o Estado Nacional (COSTA, 2008, p. 135).

Amparada pela Carta Constitucional de 1988, a assistência social como política pública é instituída e planejada no campo dos direitos sociais para atender cidadãos brasileiros, assim como ocorre com as políticas sociais no Uruguai e nos demais países, pois segundo Costa,

A organização das políticas sociais sempre esteve relacionada ao Estado nacional, através do vínculo de cidadania que liga cada indivíduo à ordem jurídica. Assim, fazer parte de uma comunidade nacional é um critério definidor do acesso aos direitos sociais. As políticas sociais são financiadas com recursos da economia de cada país e organizadas conforme as regras jurídicas de cada Estado. No campo dos direitos sociais, o vínculo de cidadania é um status que permite o acesso a bens e serviços. Assim, apesar do discurso universalista dos direitos humanos, mesmo considerando os pactos firmados pela ONU em 1966 sobre os direitos civis e sociais, é dentro de cada Estado nacional que se garante, via políticas sociais, a efetividade dos direitos sociais (COSTA, 2008, p.138).

Conforme a autora, a responsabilidade pelo financiamento das políticas sociais cabe a cada Estado. É o Estado quem possibilita a instituição de políticas sociais garantidoras de direitos sociais aos seus cidadãos e também quem decide as condicionalidades. E, quando consideramos que a política social em questão é a assistência, uma área que muitos consideram como “um mecanismo mediador de acesso e não uma política social de direitos” (SPOSATI, 2011, p. 109).

O desafio de torna-se maior, tanto pelos resquícios da velha política ainda impregnados, quanto pelo financiamento, que diferente da saúde que tem um percentual de financiamento fixo para sua execução (15% municípios, 12% estado e União 10% do PIB das receitas brutas) estabelecido pela Emenda Constitucional 29³⁷, a assistência não possui percentual fixo, ainda que haja pactuação entre os

³⁷ Emenda 29. Disponível em: < <http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/emenda-29>>. Acesso em 05 jan. 2013.

três entes federados e regras específicas para financiamento, conforme a NOB/SUAS-2012.

No Uruguai o Ministerio de Desarrollo Social, criado em 2006, é responsável pelas políticas sociais. O país também possui um sistema de seguridade social organizado, que dispõe de programas, projetos e benefícios, direcionados a diferentes faixas etárias e público alvo definidos. Não é objetivo deste estudo detalhar o sistema de seguridade social uruguaio, no entanto, é preciso deixar claro que no país vizinho também existe um sistema projetado para incluir pessoas em vulnerabilidade social e que este sistema insere brasileiros residentes em território uruguaio, desde que documentados, conforme informação repassada por um técnico do MIDES, o qual afirmou que,

Uma vez documentados os insere em todos os programas, projetos e benefícios: Asignaciones familiares, tarjeta alimentaria, programas de inserción laboral; de inserción social como jóvenes em red, cooperativas sociales, emprendimientos productivos y otros.

Assim, ambos os países dispõem de um sistema de proteção social aos seus cidadãos, no entanto, o transfronteiriço se encontra fora das condicionalidades, afinal “você é mais ou menos cidadão dependendo de onde você mora” (ANDRADE, 2012, p. 159) e se reside na faixa de fronteira, não tem o acesso a direitos sociais caso decida ir para o país vizinho, sem ter a documentação regulamentada. Portanto, há uma negação de direito básico ao transfronteiriço indocumentado, entretanto, parece ironia, mas no caso da PAS esta violação de direitos é regulamentada pela exigência da condição de nacionalidade/naturalização imposta para que o cidadão acesse as proteções.

Ocorre, que o SUAS vem se consolidando e tornando-se referência tanto para a população transfronteiriça como para outros países, conforme identificou a pesquisa de campo por meio de relatos nas entrevistas, como ficou claro na fala dos funcionários da VIII CNAS (que será abordada posteriormente) e conforme publicado em matéria sobre políticas sociais no “O Brasil” (MDS INTERNACIONAL)³⁸.

Souza – representante do MDS em seminário sobre Migrações, destaca ainda o não comprometimento com a qualidade dos serviços ofertados, sem desresponsabilizar o Estado com o qual o Brasil faz fronteira, ou eximir-se da

³⁸MDS Internacional. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/relacoesinternacionais>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

responsabilidade. Segundo ela a intenção é de chamar o Estado vizinho para fortalecer, investir em uma rede que seja capaz de responder as demandas regionalizadas. (SOUZA, 2008). No entanto, entre as discussões e as realizações, há um longo caminho.

Pucci (2010) aponta para a diferença existente entre sistemas jurídicos e instituições. Ocorre que, em cidades gêmeas, a utilização de regras se apresenta de forma limitada, pois “as normas que regulavam esse cotidiano eram excessivamente restritivas, pois concebidas para regular fluxos internacionais e não intrarregionais” (PUCCI, 2010, p. 84). Assim, estes sistemas funcionam como um fator limitador, posto que, as relações estabelecidas entre estas cidades são intensas e complexas e a ausência de uma regulamentação adequada sobre o acesso aos direitos sociais interfere no acesso à cidadania de cidadãos naturais do país vizinho.

A Constituição Federal brasileira estabelece parâmetros reguladores da nacionalidade, conforme consta em seu Art. 12, são brasileiros natos,

- a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;
- b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;
- c) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente, ou venham a residir na República Federativa do Brasil antes da maioridade e, alcançada esta, optem em qualquer tempo pela nacionalidade brasileira (BRASIL, 2011, p. 23).

Quanto ao processo de naturalização, ele ocorre em resposta ao pedido de cidadão estrangeiro, sendo concedida pelo país a condição de nacional sob o cumprimento de algumas requisições. No entanto, a discussão em razão da nacionalidade e naturalização permanece entre juristas e defensores dos direitos humanos.

Cabe lembrar, que a Constituição Federal de 1988, no Título III Dos Direitos e Garantias Fundamentais, determina igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes no território nacional. Assim, conforme o Art. 5º há igualdade perante a lei “sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade [...]” (BRASIL, 2011, p. 15). Por essa perspectiva não há discriminação ao estrangeiro.

No entanto, impasses entre os direitos estabelecidos constitucionalmente ao estrangeiro, às condicionalidades de acesso a políticas sociais e o acirramento das expressões da questão social, tem levado a ampliação do debate em torno de direitos e acessos pelo estrangeiro, uma vez que estes acessos ocorrem principalmente no campo da saúde, e em outras áreas, muitas vezes ocorrem via judicial, como os caos relatados nas entrevistas de campo no decorrer da pesquisa.

O “Estatuto do Estrangeiro” regulamentado pelo Dec. 86.715/81 no Art. 119 determina que,

o estrangeiro que pretender naturalizar-se deverá formular petição ao Ministro da Justiça, declarando o nome por extenso, naturalidade, nacionalidade, filiação, sexo, estado civil, dia, mês e ano de nascimento, profissão, lugares onde haja residido anteriormente no Brasil e no exterior, se satisfaz o requisito a que alude o item VII do artigo 112 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

Para casos de naturalização comum, a residência em território nacional deve ser de no mínimo quatro (04) anos, porém quando o estrangeiro tiver filhos ou cônjuge brasileiro, o tempo de espera para naturalização é reduzido para um (01) ano. No caso de filhos até 12 anos o pai ou a mãe devem procurar o Consulado com a “partida de nascimento” uruguaia e sua carteira de identidade estrangeira para fazer o Registro de Nascimento.

O pedido de naturalização à justiça com todos os documentos exigidos³⁹, traduzidos por tradutor público juramentado, deve ser encaminhado após o

³⁹ Documentação exigida para naturalização conforme consta no site do Ministério da Justiça: Requerimento devidamente datado e assinado pelo naturalizando; Declaração de que deseja ou não traduzir ou adaptar o nome à língua portuguesa; Cópia autenticada da cédula de identidade para estrangeiro permanente atualizada ou cópia autenticada do cartão de protocolo de pedido de carteira; Cópia autenticada do CPF – Cadastro de Pessoa Física; Comprovante de recolhimento da taxa no original (guia GRU) referente ao pedido de naturalização; Atestado de antecedentes criminais expedido pela Secretaria de Segurança Pública dos Estados onde residiu nos últimos cinco anos, ou da Corregedoria, quando for o caso; Cópia do recibo de entrega da última declaração de imposto de renda pessoa física ou da declaração anual de isento, se for o caso; Certidão dos cartórios de distribuição de ações cíveis das comarcas onde residiu nos últimos cinco anos; Certidão dos cartórios de distribuição de ações criminais das comarcas onde residiu nos últimos cinco anos; Certidão negativa de ações cíveis, criminais e execuções fiscais da Justiça Federal dos Estados onde residiu nos últimos cinco anos; Certidões do cartório de distribuição referente a protesto de títulos das comarcas onde residiu nos últimos cinco anos; Certidão do cartório de distribuição referente a execuções fiscais das comarcas onde residiu nos últimos cinco anos; Certidão negativa do Serviço de Proteção ao Crédito – SPC; Atestados de antecedentes criminais expedidos pelos países de nacionalidade e de origem, legalizados junto à repartição consular brasileira e traduzidos por tradutor público devidamente inscrito na Junta Comercial ou juramentado no Brasil, salvo dispensa prevista em ato internacional; Cópia autenticada da última conta de água ou luz; Cópia autenticada do contrato de locação ou escritura de compra e venda do imóvel onde reside e onde residiu nos últimos cinco anos; Declaração, sob as penas da lei, de que não foi e não é indiciado em inquérito policial,

pagamento da Guia de Recolhimento da União (GRU) no valor de R\$ 179, 97 (ano de 2012). Cabe destacar que este valor pode variar de acordo com a documentação solicitada, conforme consta no site do Ministério da Justiça. Segundo os técnicos entrevistados, nos dois municípios pesquisados, o valor final poderia chegar até a R\$ 1.500, 00 ou mais, dependendo da documentação requisitada.

O Estatuto trata ainda do estrangeiro residente em país limítrofe. Conforme o Art 37,

Ao natural de país limítrofe, domiciliado em cidade contígua ao território nacional, respeitados os interesses da segurança nacional, poder-se-á permitir a entrada nos municípios fronteiriços a seu respectivo país, desde que apresente carteira de identidade válida, emitida por autoridade competente do seu país.

Portanto, conforme consta no “Estatuto do Estrangeiro”, a entrada em municípios fronteiriços é permitida, com a simples apresentação do documento de identidade, porém a questão de permanência não recebe tratamento diferenciado. O artigo ainda trata do estrangeiro que pretende exercer atividades trabalhistas ou educacionais em território brasileiro sendo este contemplado com a Carteira de Identidade Fronteiriça.

Situações nas quais não há vínculo empregatício, ou educacional, questões de famílias/indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social presentes nas cidades gêmeas não são abordadas com clareza, ainda que na Constituição Federal

não responde e não respondeu a processo criminal, e não sofreu condenação penal, no Brasil e no exterior, com firma reconhecida; Cópia autenticada na íntegra do passaporte; Declaração de ausências do Brasil, sob as penas da lei, especificando datas de saídas e chegadas no território nacional, com os respectivos destinos e motivos, com firma reconhecida; Documento comprobatório de meio de subsistência, tais como: a) Cópia autenticada, na íntegra, da carteira de trabalho – CTPS e cópia autenticada dos últimos três contracheques; ou, b) Cópia autenticada do contrato de trabalho; ou, c) Cópia autenticada do contrato social consolidado, quando for o caso, da empresa da qual é sócio ou cotista e Escritura Pública Declaratória de Renda ou Comprovante de retirada pro-labore; ou, d) Cópia autenticada do Cartão do Imposto Sobre Serviços – ISS, bem como comprovante de seu recolhimento, se autônomo; ou, e) Cópia autenticada de documento hábil comprovando a posse de bens suficientes à manutenção própria e da família; Cópia autenticada da certidão de casamento com cônjuge brasileiro, se for o caso; Cópia autenticada da certidão de nascimento do filho brasileiro, se for o caso; e Realização do teste de português, devidamente assinado pelo naturalizando e atestado pela autoridade que o aplicou.

Outros documentos poderão ser solicitados, quando se julgar necessário. Ressalta-se que todos os documentos expedidos no exterior deverão ser legalizados junto às autoridades consulares brasileiras no exterior e traduzido por tradutor público juramentado.

Lista de documentos disponibilizada no site do Ministério da Justiça <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B7787753D-DE9A-483F-A7AB-CCC1E224EFCA%7D&Team=¶ms=itemID=%7B48729F39-FB1B-4FDE-832D-0C0E7A624E8C%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

de 1988 todos sejam iguais, e tenham os mesmos direitos. Não há um amparo legal, que supere a nacionalidade, para garantir o acesso a serviços públicos e pleno exercício de cidadania, aqueles cidadãos fronteiriços, residentes em território brasileiro (porém, sem dispor de nacionalidade brasileira), que se encontram em vulnerabilidade social e que às vezes buscam a cidade gêmea como último meio de garantirem a sobrevivência.

Essa relação de acesso a bens e serviços por cidadãos naturais do país vizinho também difere entre cidades gêmeas, o que ratifica a necessidade de tratar desta questão de forma mais específica e contundente, superando a nacionalidade do cidadão em questão e atuando pela sua situação de vulnerabilidade social a partir de articulação intergovernamental, pautada por uma concepção de cidadania universal, que supere os limites do Estado Constitucional.

Pela perspectiva de Santos (2011) a cidadania compreende movimento, busca, conquista, apropriação do que está ao redor, não se reduzindo ao previsto por lei, já que ela não é estanque, e, sim, histórica, podendo ser ampliada.

De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, Art. XIII “toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar” (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948). Assim, o direito de ir e vir, de transitar entre países é garantido.

Silva e Prates (2009) ao abordarem esta questão em relação à migração alertam que o deslocamento do migrante, geralmente visa obter uma maior qualidade de vida para si e para sua família, além de procurar por maior autonomia e conhecimento, que garantirão mais que a satisfação de necessidades básicas. No entanto, as autoras alertam que,

[...] os direitos determinados pela Declaração não são efetivados, devido às restrições impostas por alguns países, geralmente os mais desenvolvidos. Frente à ameaça de esgotamento do estado de bem-estar com o crescimento da crise do capitalismo em nível internacional, fica explícito o crescimento da exclusão e a conseqüente produção de barreiras ao fluxo migratório (SILVA; PRATES, 2009, p. 23).

Ainda que Brasil/Uruguai desenvolvam uma boa relação, barreiras existem de fato e ficam claras quando há uma aproximação com a realidade fronteiriça. Ocorrem limites de acesso a políticas públicas, em razão das condicionalidades

impostas, inclusive pela política de assistência social, entre as quais se encontra a nacionalidade enquanto vínculo jurídico do indivíduo ao Estado nacional e o vínculo de cidadania, o qual é critério de acessibilidade para o indivíduo acessar políticas públicas e direitos políticos.

Pelas análises de Costa (2008) e Draibe (2007), a complexidade da questão referente à cidadania – vinculada à nacionalidade, ao território de determinado Estado Nação – coloca o cidadão não nacionalizado, o cidadão transfronteiriço frente a limitações quanto ao acesso de serviços e proteção social. Desta forma, esta concepção de cidadania, que será aprofundada posteriormente, torna-se um elemento fundamental, posto que, interfere na efetivação do acesso a direitos sociais em cidades gêmeas, devido à significativa presença de cidadãos transfronteiriços em seu território.

Esses “não cidadãos” são considerados “sem voz e sem vez”. Não dispõem da possibilidade de construir sua cidadania, nem mesmo lhes é concedido o direito de acessar e apropriar-se da riqueza socialmente produzida, ora por não se encaixarem no sistema vigente no seu país de origem, ora por se encontrarem em uma família consanguínea “mista” (brasileiro/uruguaio), ou por estarem desempregados por um longo período, ou incapacitados para o trabalho e residindo em território brasileiro, ou, ainda, por residirem em território brasileiro, sem documentação necessária para acessar programas de transferência de renda e projetos disponibilizados pela PAS.

Tendo em vista que a cidadania tem sido discutida por diferentes autores e tem conseguido espaço nos países do Mercosul, com a discussão do Estatuto da Cidadania do Mercosul e PEAS, tais questões emergem no campo da assistência de forma latente, indicando a necessidade de conhecimento e discussão. Segundo Coutinho,

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humanas abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado (COUTINHO, 2008, p. 50, 51).

Seguindo a discussão em torno de cidadania Raichelis e Evangelista, em concordância com Coutinho (2008), trazem uma “visão ampliada de cidadania” que,

[...] supõe compreender a democratização em dupla dimensão: socialização da participação política nas decisões e como socialização da riqueza

socialmente produzida, o que envolve a universalização de direitos sociais, políticos, econômicos e culturais (RAICHELIS e EVANGELISTA 2009, p. 207, 208).

A universalização de direitos sociais, políticos, econômicos e culturais como postos pelos autores, compreende uma cidadania ampliada, uma perspectiva de acesso a bens, serviços, direitos civis, políticos e sociais. O contexto neoliberal vivido pela sociedade fragiliza a cidadania no âmbito dos direitos humanos e sociais, fato que se comprova na realidade compartilhada entre as cidades gêmeas.

E para o cidadão transfronteiriço “indocumentado”, ainda que a vulnerabilidade social seja exposta, não há mecanismos legais que lhe garantam acesso à proteção social do Estado no qual não é nacional, a não ser pela informalidade, conforme a pesquisa de campo constatou e abordará no próximo capítulo.

É necessário lembrar, que o processo de democratização brasileiro e o uruguaio, as relações estabelecidas entre os dois países e, também, as iniciativas em âmbito de Mercosul tendem a ampliar espaços de participação e negociação; espaços definidos para que o cidadão/usuário da PAS tenha a possibilidade de conhecer, de questionar, de participar, de ser representado e produzir movimentos de mudança a partir “de baixo”, tanto em nível local, quanto regional. Isto faz parte da ampliação de cidadania obtida com a participação nos espaços de discussão que estão sendo ampliados e que prevê a participação do cidadão/usuário da política que tem conhecimento de suas necessidades.

2.2 A PERSPECTIVA TERRITORIAL DA PNAS

Em meio a essa dinâmica de transformações, aproximações, exclusões, limites e “castigos” impostos pelo neoliberalismo, é importante refletir sobre o território e suas territorialidades, para melhor compreender a complexidade da zona de fronteira e a importância da perspectiva territorial adotada pela PNAS.

E, exatamente nesse campo, no campo da PAS os resultados permanecem mais lentos e desafiadores. A garantia de direitos para cidadãos transfronteiriços ainda permanece restrita a concepção de cidadania limitada a determinado Estado/nação, um território específico, fato que restringe o acesso a políticas

públicas em função de condicionalidades por elas determinadas. Ampliando ainda mais a problemática advinda com esse processo de globalização, aliado a expansão do capitalismo Santos e Silveira apontam que,

A prática do neoliberalismo acarreta mudanças importantes na utilização do território, tornando esse uso mais seletivo do que antes e punindo, assim, as populações mais pobres, mais isoladas, mais dispersas e mais distantes de grandes centros e dos centros produtivos (SANTOS e SILVEIRA, 2011, p. 272).

Por esta perspectiva assinalada por Santos e Silveira (2011), a seletividade aplicada ao uso do território, acaba por castigar populações como aquelas localizadas em zonas de fronteira, que residem longe de centros de decisões e compartilham de expressões da questão social, além de conviver com um constante trânsito transfronteiriço em busca de soluções para as vulnerabilidades sociais com as quais convivem.

Segundo Santos e Silveira “o território, visto como unidade e diversidade é uma questão central da história humana e de cada país e constitui o pano de fundo de suas diversas etapas e do momento atual” (SANTOS e SILVEIRA, 2011, p. 18).

Por esta perspectiva, os autores enfatizam a necessidade de analisar os diferentes momentos históricos, as formas de uso do território, seu desenvolvimento, as influências da história particular e global; de perceber o contexto no qual uma teoria social é criada, onde acontece o movimento de sua população voltado para organizar diferentes áreas (agrária, tecnológica, jurídica, econômica) e, que vão configurando a função do território enquanto espaço geográfico. Ainda, segundo Santos e Silveira (2011), os períodos históricos são diferentes, assim, como a forma de uso, e as ações realizadas em cada e sobre cada território.

Esse “território usado sinônimo de espaço geográfico” (SANTOS e SILVEIRA, 2011, p.16) é constituído de suas territorialidades e temporalidades.

Territorialidades entendidas como relações sociais estabelecidas (relações de poder), como construção de identidade, de conflitos (SAQUET, 2011), é um processo que afeta o uso do espaço territorial (MACHADO, 2005), influenciando na construção de redes de comunicação dentro de um espaço que possui desigualdades e diferenças, de movimentos, nos quais os agentes sociais participam e determinam os rumos dos territórios. Enquanto as temporalidades expressam

diferentes ritmos, diferentes leituras da sociedade, diferentes períodos (SAQUET, 2011). Ainda de acordo com Saquet,

a compreensão do território como movimento, ou seja, é construído social e historicamente pelos agentes do capital e do Estado, envolvendo diferentes classes sociais (relações de poder), interesses e intencionalidades, bem como a formação de redes de circulação, as apropriações do espaço, o uso, a dominação e a gestão voltada para o desenvolvimento territorial. O território, assim, também é entendido como espaço de organização e luta política, para além de sua substantivação no real em virtude de fatores e processos econômicos, culturais e naturais, concepção intimamente relacionada à conquista de autonomia e ao desenvolvimento com mais equidade social (SAQUET, 2011, p. 54).

Este território defendido por Saquet, está em conformidade com o território trabalhado por Machado (2005) que retoma o desenvolvimento da faixa de fronteira, compreendendo o território em um sentido mais amplo, que engloba sujeitos e transformações, cujos processos de territorialização podem ocorrer “de cima para baixo” ou “de baixo para cima”, conforme o envolvimento de atores sociais, que darão forma, desenharão este território, apontando para um processo que vai além do político-administrativo conforme Machado *et al.* Assim, conforme a autora é importante reconhecer que,

Em vez do território reduzido a sua dimensão jurídico-administrativa, de áreas geográficas delimitadas e controladas pelo Estado, entende-se que o território é também produto de processos concomitantes de dominação ou apropriação do espaço físico por agentes não-estatais (MACHADO *et al.*, 2005, p. 90, 91).

Essa compreensão de território adotada por Machado (2005), Saquet (2011) e também por Santos (2011), abrange a construção promovida por grupos sociais em sua ação, voz, reivindicações, participação social nos espaços da sociedade, espaços que, incluem também os Conselhos Gestores enquanto mecanismo de participação popular na gestão das políticas públicas e, por sua vez, o Estado, responsável pela organização destas políticas.

Por esta perspectiva de território, os desafios de atuação governamental, vão além de desafios geográficos, incorrendo no campo econômico, social, político e cultural, tendo em vista que o avanço da globalização e as diferentes expressões da questão social tendem a expandir as desigualdades sociais. Por sua vez, a fluidez do fluxo transfronteiriço colabora para configurar um desafio, que ultrapassa o limite

internacional entre países. Limite este, fundamental, para dar conta das diferentes realidades que “reforçam o próprio limite ao promover a organização e regulação daquilo que delimita, ou seja, o território e seu conteúdo” (MACHADO, 2010, p. 61). Esse conceito jurídico acaba por definir o espaço territorial de atuação do Estado, “o perímetro máximo de controle soberano exercido por um Estado central” (IDEM, 2010, p. 61).

A adoção da concepção territorial pela PNAS (2004) não implica apenas em introduzir mais um conceito, mas em redirecionar ações por meio de uma rede de proteção social que contemple as diferenças vividas em cada território enquanto espaço geográfico e pelo conhecimento apropriado deste território construir ações que respondam as demandas dos sujeitos presentes, de forma a superar as ações fragmentadas e assistencialistas (PNAS, 2004).

Segundo Couto “o território é também o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento” (COUTO *et al*, 2010, p.50),

Sob esse princípio é necessário relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios que, do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental. O município, por sua vez, poderá ter territorialização intra-urbanas, já na condição de outra totalidade que não é a nação. A unidade sócio familiar, por sua vez, permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo/domicílio (PNAS, 2004, p.10).

As relações sociais estabelecidas em cada território, as construções sociopolíticas, organizações comunitárias, potencialidades locais, realidades vividas e apreendidas pelos sujeitos locais, bem como o reconhecimento das vulnerabilidades sociais e de suas causas são considerados pela perspectiva socioterritorial. Assim, de acordo com a realidade deste território é que deverá ser feito o planejamento, monitoramento, vigilância social e o alcance da cobertura de ações sob o compromisso com a proteção social de forma universal (para todo aquele que dela precisar), com modelo de gestão compartilhada (poder público e sociedade civil) (PNAS, 2004).

Dentro desse território vulnerável, as proteções socioassistenciais são ofertadas por meio dos CRAS e dos CREAS, através de uma rede de serviços socioassistencial. Entretanto, essa perspectiva socioterritorial gera questionamentos.

Couto traz a questão do estigma, dos rótulos e imagens negativas que podem ser fixados a determinado território, devido a sua vulnerabilidade. A autora pontua ainda, que “grande parte das vulnerabilidades sociais dos usuários da política de assistência social não tem origem na dinâmica local, mas em processos estruturais” (COUTO *et al*, 2010, p. 52). Assim, a autora reconhece o avanço da perspectiva territorial ao mesmo tempo em que chama atenção para a relação estabelecida entre usuários e seus territórios.

Sposati, por sua vez, avalia positivamente a essa perspectiva territorial adotada pela PNAS, uma vez que,

A leitura territorial das condições de vida do cidadão vem se mostrando útil à necessária ampliação de cobertura de cada política social e a intersectorialidade entre as ações das políticas. Não é fato que a abordagem territorial nas políticas sociais fragmenta a leitura da realidade e, com isto, dissolve a perspectiva crítica de totalidade. A leitura territorial não tem por propósito o localismo e, sim, a relação concreta com as condições de vida real daqueles que estão nos territórios. A análise territorial restringe rotas de fuga da desigualdade real e impede leituras que centram responsabilidades no indivíduo, como se fosse o responsável pela dívida social que o vitimiza (SPOSATI, 2011, p.110).

Sposati traz a questão da leitura territorial pela perspectiva de uma leitura positiva, frente à possibilidade de trazer a realidade vivida nos territórios, às relações estabelecidas, os conflitos sociais, as desigualdades, as ausências de investimentos que ficam mais claras com uma leitura territorial.

A autora aponta para uma leitura voltada não para vitimização ou culpabilização do cidadão residente neste território, mas sim para a necessidade de uma análise mais detalhada das ausências de investimento, das desigualdades, precariedades com as quais ele convive e para as quais devem ser direcionadas as políticas sociais que deem conta desta realidade.

A política de assistência social na fronteira esbarra em limites legais, burocráticos e jurídicos, no entanto, pela informalidade, consegue, ainda que minimamente, permitir que o transfronteiriço chegue às proteções sociais por ela ofertada. Assim, quando o território em questão é a fronteira, a PNAS e o SUAS, são desafiados. Segundo a cartilha do PDFF,

Faixa de Fronteira configura-se como uma região pouco desenvolvida economicamente, historicamente abandonada pelo Estado, marcada pela dificuldade de acesso a bens e serviços públicos, pela falta de coesão

social, pela inobservância de cidadania e por problemas peculiares às regiões fronteiriças (PDF, 2009, p.6).

Nas cidades pesquisadas é possível perceber a complexidades das relações, das construções sociais, dos movimentos e questionamentos em torno de questões referentes ao desenvolvimento social e efetivação de cidadania.

Conforme a NOB/SUAS/2005 o processo de co-financiamento segue em regra geral o porte do município, no entanto, a fronteira consta como critério de priorização devido à especificidade do território regional, nas ações de enfrentamento ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes, preenchendo os critérios de acesso, que inclui os Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar ativos e casos de violência sexual nesta demanda.

Outra questão que consta na NOB/SUAS (2005), diz respeito ao piso básico variável,

Esse valor que será referência para o co-financiamento levará em conta, além da prestação dos serviços de retaguarda no território, voltados ao atendimento às famílias, suas crianças pequenas, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência e adultos em situação de vulnerabilidade, as especificidades decorrentes das diferenças regionais, tais como: demandas relativas à realidade dos municípios da Região Norte, de Fronteira [...] (NOB/SUAS, 2005, p. 60).

No entanto, durante a pesquisa de campo, nenhum dos entrevistados abordou a questão do piso variável para a fronteira.

A Resolução Nº 33, de dezembro de 2012, aprovou a Nova NOB/SUAS. Neste documento o Art. 65 trata do Piso Básico Variável e não menciona quais são as demandas específicas do território, não deixando claro se há contemplação da fronteira. Em toda a NOB/SUAS não constam especificações sobre populações/demandas como na NOB/SUAS-2005, citada anteriormente. Assim, cabe destacar a observação da assessoria técnica da secretaria estadual do RS ao enfatizar a necessidade de atenção especial a situação dos transfronteiriços.

O SUAS, vem possibilitando ações específicas para povos/populações tradicionais e que vivenciam situações diferenciadas para inclusão e critérios junto ao CADÚNICO/PBF e junto aos serviços, onde temos os CRAS Itinerantes (pop. Ribeirinha), equipes volantes dos CRAS para atendimento de territórios rurais e de difícil acesso [...] estando voltado para as realidades dos territórios. Assim sendo, saliento a condição de que a população fronteiriça possa ser referenciada também neste contexto, pois

que apresentam situações de extrema vulnerabilidade e risco pela questão transfronteiriça a que pertencem (AT/RS).

A ampliação da rede de proteção básica e especial é uma realidade no campo da assistência, inclusive em municípios localizados em faixa de fronteira, com a implantação de CREAS e CRAS itinerante, no entanto, ainda permanece sem definição quanto ao atendimento e acolhida de cidadãos transfronteiriços.

O cidadão brasileiro tem seu referenciamento garantido na PAS, no entanto, o transfronteiriço, não possui uma regulamentação quanto ao atendimento pela PAS, até porque, não é possível inseri-lo no cadastro de programas sociais do governo, devido à ausência da documentação exigida. Mesmo que, em cidades gêmeas, estes estabeleçam residência, sua cidadania permanece atrelada ao Estado/nação e seus direitos sociais são limitados. Esses limites foram relatados repetidas vezes no decorrer da pesquisa de campo.

2.3 A FRONTEIRA NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Constituição Federal de 1988, além de estabelecer um sistema de seguridade social, também institui a participação da sociedade civil nas políticas sociais, levando a organização e consolidação dos Conselhos e das Conferências em âmbito municipal, estadual e nacional, tendo como precursora a área da saúde, seguida pela assistência social, na qual estes espaços legitimam o controle social, enquanto espaços de deliberação, pois segundo Raichelis,

A definição constitucional da assistência social como política pública geradora de direitos possibilitou que sua construção fosse acompanhada por mecanismos institucionais de democratização e de controle social, como são os conselhos e as Conferências de Assistência Social, instrumentos que se inserem no campo de definição e responsabilidade pública (RAICHELIS, 2011, p. 39).

A criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 1994 permitiu implementar e concretizar mecanismos democratizadores contidos na LOAS. Segundo Raichelis,

Cabem ao CNAS, portanto, as tarefas de aprovar a Política Nacional de Assistência Social, normatizar as ações de natureza pública – estatal e

privada – neste campo, incluindo a definição dos critérios para concessão de registros e certificados às entidades privadas sem fins lucrativos, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, aprovar critérios de transferência de recursos para outras esferas de governo, acompanhar e avaliar a gestão dos recursos e a qualidade dos programas e projetos aprovados, aprovar e fiscalizar a execução dos programas do FNAS, dar publicidade de suas decisões, pareceres e dar contas do fundo por intermédio do Diário Oficial da União, além de convocar a cada dois anos a Conferência Nacional de Assistência Social (RAICHELIS, 2011, p. 133-134).

O CNAS tende a ganhar visibilidade e reconhecimento a partir das Conferências nos três níveis (municipal, estadual e nacional), superando as tensões experimentadas no decorrer do governo Itamar Franco. E, conforme o Art. 18 VI da LOAS, a convocação das Conferências Nacionais passa a ser a cada quatro anos, objetivando discutir e deliberar sobre a situação da política de assistência social.

Considerando a importância destas Conferências, apresentamos a seguir o Quadro 4, identificando o período de realização e o tema de cada uma das Conferências Nacionais, tendo claro, que as discussões e mobilizações em seu entorno, provocaram inúmeras mudanças no campo da assistência social.

Quadro 4 – Histórico das Conferências Nacionais de Assistência Social

Histórico das Conferências Nacionais de Assistência Social								
Conferência	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Período	20 a 23 nov. 1995	09 a 12 dez. 1997	04 a 07 dez. 2001	07 a 10 dez. 2003	05 a 08 dez. 2005	14 a 17 dez. 2007	30 nov. a 03 dez. 2009	07 a 10 dez. 2011
Tema Geral	Assistência Social: um direito do cidadão e dever do Estado	O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social – Construindo a Inclusão – Universalizando Direitos	Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios	Assistência Social como Política de Inclusão: Nova Agenda para cidadania – LOAS 10 anos	SUAS – PLANO 10: Estratégia e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Participação e o controle social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores

Fonte: Dados disponíveis pelo CNAS e organizados pela autora.⁴⁰

⁴⁰ Conteúdo disponível para consulta em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/>>.

O Quadro 4 demonstra que desde a I Conferência Nacional, os temas apontam grandes desafios para a construção de uma Política Nacional de Assistência Social, que seja capaz de romper com os limites impostos pelo neoliberalismo e garantir a efetivação de direitos ao cidadão que se encontra em situação de vulnerabilidade e risco social. Conforme afirma Avritzer “as conferências nacionais tornaram-se importantes processos na ampliação da participação social no ciclo de políticas públicas no Brasil” (AVRITZER, 2012, p. 8).

Para verificar se a questão da fronteira era objeto de discussão nas Conferências foi realizado um levantamento⁴¹ nos relatórios de todas elas, publicados no site do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Os dados obtidos apontam que, mesmo não estando presente em nenhum tema, a questão fronteiriça fica evidente nas discussões e deliberações enquanto manifestações indicadoras da necessidade de uma atenção especial para esta região em Conferências municipais e estaduais de localidades que possuem municípios fronteiriços.

Na I Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS), que ocorreu em 1995, consta nas deliberações a preocupação em garantir “uma política diferenciada da área de Assistência Social para os municípios de fronteira, buscando-se o estabelecimento de parceria com entidades de âmbito internacional” (I CNAS, 8ª deliberação). Parceria esta, fundamental para a efetivação da proteção social em cidades gêmeas, que compartilham de situações de vulnerabilidade e risco social.

Na III CNAS, em 2001, a área de fronteira internacional é citada como uma das prioridades nos critérios de financiamento. Porém, no eixo “Critérios de Partilha de Recursos entre Benefícios, Serviços, Programas e Projetos”, o qual debateu esta questão, não houve definição de responsáveis, ou de tempo para estabelecimento dos critérios por parte da plenária final, conforme consta em uma pequena nota nas deliberações desta conferência.

Novamente, a questão fronteiriça aparece nas deliberações da V CNAS realizada em dezembro de 2005, nas Metas de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (especificamente a Meta 11), referente à construção de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) inclusive em áreas de fronteira.

⁴¹ Parte deste capítulo referente ao levantamento das Conferências Nacionais de Assistência Social foi subsidiado pelo capítulo publicado na coletânea *A política social na América do Sul: perspectivas e desafios do século XXI*.

Na mesma Conferência, foi apresentada a “Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS”, enquanto parte do processo de construção do SUAS – Plano 10 (Plano de Metas Decenais da Política de Assistência Social) para implantação do Sistema em âmbito nacional, tendo em vista que a Nova Política Nacional de Assistência Social fora aprovada em 2004. Frente às informações prestadas pelos Estados, o Álbum de Fotografias trouxe para o debate a preocupação com a PNAS em regiões de fronteira com outros países. Segundo Aldaíza Sposati, coordenadora do Álbum,

Os estados brasileiros, que se limitam geograficamente com outros países, principalmente o Mato Grosso do Sul com a Bolívia e o Acre com o Peru, incluem na agenda o direito a atenção ao desamparo da população de fronteira. Os direitos sociais bilíngues precisam ser aprofundados no Mercado Comum do Sul (Mercosul) e nas demais fronteiras do Brasil. [...] Ciganos, andarilhos, até mesmo esportistas ou aventureiros, reclamam a acolhida que certamente requer a articulação da assistência social com outras políticas sociais. A população em situação de rua, em qualquer momento do ciclo de vida, da infância à velhice, exige prioridade na inclusão em proteção social especial e básica (SPOSATI, 2005, p. 14).

Assim, foi reconhecida a necessidade de intervenções intersetoriais e de efetivação de proteção básica e especial para a população de fronteira, tendo em vista os crescentes desafios postos com o agravamento da questão social, requerendo respostas imediatas no campo social. Esta realidade pressupõe ampliar a atuação e a responsabilidade da assistência social, já que para garantir o acesso à proteção social por parte da população transfronteiriça, é preciso estender direitos e superar a questão da cidadania atrelada à nacionalidade.

A VII CNAS, que ocorreu em novembro de 2009, nas principais reivindicações apresentadas, consta a preocupação com a vigilância social, apontando para a necessidade de superação no âmbito da proteção social para a regionalização dos serviços e co-responsabilidade também em áreas de fronteira. No entanto, nas deliberações desta conferência, não consta nenhuma referência à fronteira, ainda que entre as deliberações, faça parte a ampliação de recursos financeiros e orçamentários das ações da PAS, cofinanciamento para planos de capacitação conforme previsto na NOB/RH-SUAS, ampliação de cofinanciamento para a construção de CRAS em municípios que não dispõe desta infraestrutura e ampliação de cofinanciamento para construção de novos CRAS em municípios que já dispõe

de uma unidade, entre outras deliberações que também não fazem referência a fronteira.

A VIII CNAS, realizada em dezembro de 2011, trouxe mais uma vez a fronteira para debate na Oficina intitulada “SUAS e a questão das fronteiras”, a qual foi enriquecida por diferentes visões apresentadas pelos participantes.

A Secretária de Estado de Trabalho e Assistência Social do Mato Grosso – SETAS/MT⁴², abordou os desafios do SUAS na faixa de fronteira daquele estado, apresentando os aspectos geográficos, sociais e históricos; a organização do SUAS; o perfil da demanda que acessou os serviços por municípios; a tipologia da oferta dos serviços, apontando a inadequação nas equipes de referência, estrutura de atendimento e gestão dos serviços (2010/2011), tornando claro os limites e expectativas do SUAS para a fronteira.

Nessa mesma linha de discussão, o professor da Faculdade União das Américas e assistente social da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – Foz de Iguaçu/PR, priorizou a fronteira de Foz do Iguaçu (fronteira Brasil/Paraguai) e trouxe para o debate a situação de vulnerabilidade social, com questões relacionadas à cidadania e direitos de brasileiros. Demonstrou que a busca por serviços socioassistenciais tem sido ampliada, sendo necessário rever questões voltadas à cidadania, direitos sociais e justiça social, considerando que a discussão em torno do acesso está diretamente interligada a estas questões.

Também, a Assistente Social e bióloga, Chefe da Divisão de Ações de Média Complexidade da Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social de Roraima – SETRABES/RR destacou o problema do tráfico humano e enfatizou a fronteira de Roraima como uma das principais rotas de tráfico.

Nesta Conferência, foi deliberado no tocante ao reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais, o apoio a implementação de CRAS e CREAS itinerantes com equipes volantes também em áreas de fronteira, além de cofinanciamento e apoio técnico para qualificar a oferta de programas, projetos e serviços e o fortalecimento da rede socioassistencial igualmente em área de fronteira.

Quanto a centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza, a deliberação inclui a inclusão produtiva, por meio do estímulo a atuação intersetorial e

⁴² Destaca-se que a identificação das funções dos participantes que fizeram os pronunciamentos aqui citados corresponde ao período de realização da Conferência, tendo sido extraída de seu relatório.

em rede, e maior articulação entre política de assistência social/políticas públicas. Delibera ainda, a criação de estratégias (nas três esferas de governo) objetivando “a ampliação do acesso às políticas em articulação com as políticas transversais setoriais” (RESOLUÇÃO 01, 2012), em conformidade com o Decr. 6.040/2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Esta deliberação inclui também territórios de fronteira.

Assim, nesta última Conferência Nacional, houve um avanço quanto ao reconhecimento da fronteira, ampliando a voz dos seus atores locais, por meio dos destaques feitos pelos oficinairos referentes, tanto aos problemas gerais, quanto específicos das fronteiras.

Entretanto, pode se observar que as discussões do Arco Sul, ficaram restritas à fronteira Paraná-Brasil/Paraguai, sem abordar especificidades existentes na extensão fronteiriça que chega ao RS.

A necessidade de financiamento diferenciado para estas áreas (1995); acordos internacionais (1995); prioridade nos critérios de financiamento (2001); acesso a migrantes, imigrantes, itinerantes, cidadãos de fronteira à proteção social (2005); agenda partilhada (2005); instrumentos legais (2005) e fortalecimento da rede socioassistencial (2011), foram discussões levantadas e deliberadas nas Conferências Nacionais.

Por este levantamento, é possível perceber, que as discussões referentes à realidade vivenciada por técnicos, gestores e cidadãos fronteiriços e transfronteiriços, vem agregadas a uma carga de complexidade, demandas que vem sendo somadas no decorrer das Conferências. Aqui cabe lembrar, que,

As conferências nacionais não garantem a implementação do que nelas foi “pactuado”, uma vez, que quando suas propostas passam pelo Parlamento e pelo Poder Executivo para aprovação, emendas ou sanção, sofrem defesas e ataques numa correlação de forças que interagem dentro e fora do meio estatal (AMORIM, 2009, p. 83).

Assim, nessa correlação de forças, as Conferências permanecem como espaço fundamental para debates, discussões e conquistas movidas pela união em defesa dos direitos sociais, embora nem sempre consigam que seus resultados vençam no jogo interesses e sejam implementados.

Houve avanços consideráveis neste espaço territorial, principalmente se a questão da proteção social especial for considerada, com a implantação de CREAS,

no entanto, a mobilização em torno de programas, projetos, serviços e financiamentos específicos para a faixa de fronteira carece de maior atenção em âmbito municipal, estadual e principalmente federal.

3. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI

A seguir, apresenta-se a caracterização das cidades gêmeas pesquisadas, sua construção sócio-histórica, econômica, seguindo posteriormente para o mapeamento da proteção social básica e especial ofertado pelo SUAS, trazendo ainda um breve panorama do CMAS nas cidades de Chuí e Jaguarão, destacando as diferenças entre a proposta do SUAS e a realidade encontrada no decorrer da pesquisa de campo.

O capítulo é finalizado com a apresentação de resultados da pesquisa de campo realizada nos municípios de Chuí e Jaguarão, identificando as demandas, trazendo relatos da pesquisa de campo a respeito dessa população que não encontra-se nas informações disponibilizadas nos relatórios de informações sociais, bem como, as formas de atendimento utilizadas por gestores e técnicos, e os desafios e limites para efetivar a proteção social aos cidadãos fronteiriços no âmbito do SUAS.

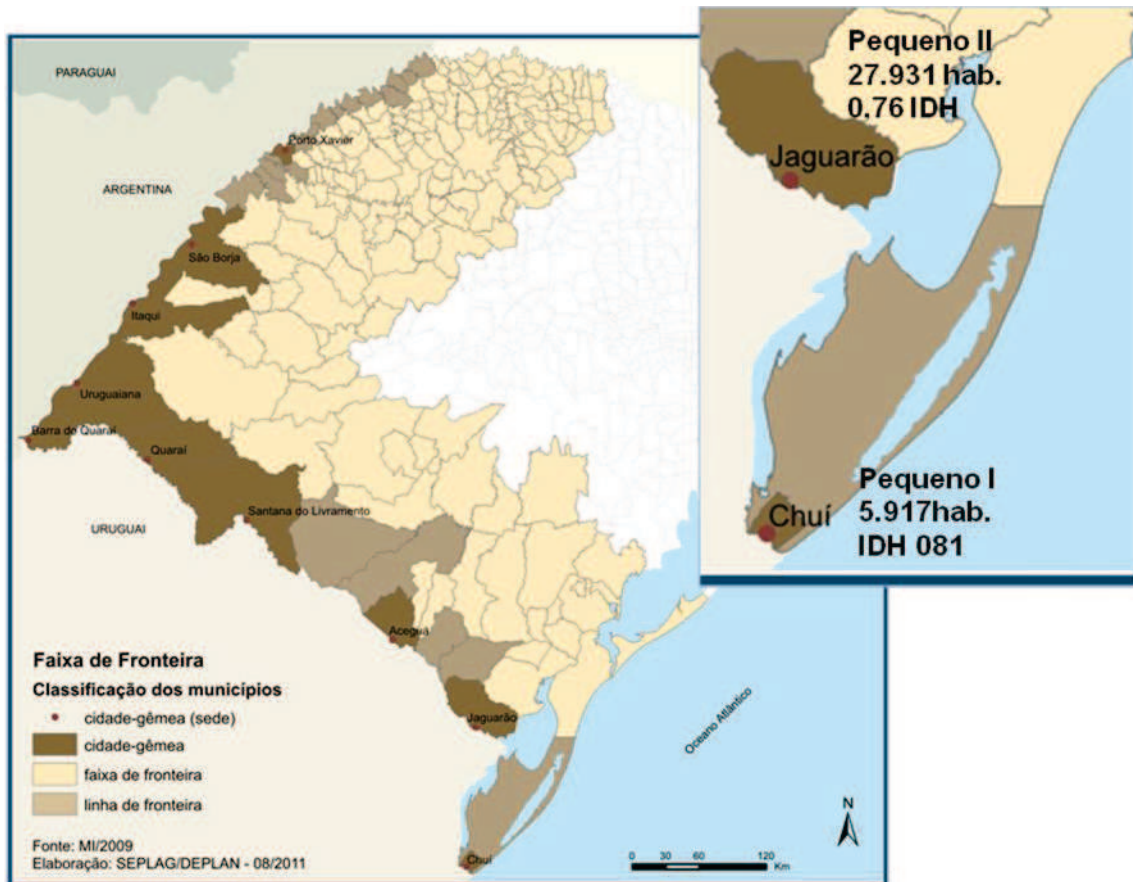
3.1 CARACTERIZAÇÃO DAS CIDADES GÊMEAS PESQUISADAS

As cidades pesquisadas compõem uma Região marcada pela disputa de território entre Portugueses e Espanhóis, entre os séc. XVIII e séc. XIX (GOLIN, 2004; FERREIRA, 2009; PUCCI, 2010), história presente nas ruínas e fortes ainda hoje preservados, resultado de um processo histórico de defesa e conquista territorial. Há que se considerar a influência escravagista, o longo período de ditaduras, que marcou o território nacional, com imposições de limites civis e políticos, o qual também deixou suas marcas.

Ainda, segundo dados do Ministério da Integração Nacional (MIN) estas cidades constituem uma realidade balizada por graves problemas como a falta de acesso aos bens e serviços públicos. Há falta de segurança pública, abandono pelo Estado, ausência de coesão social, além de graves problemas socioeconômicos e de possuírem precárias condições de acesso à cidadania (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

O mapa apresentado, a seguir, permite visualizar as dez cidades gêmeas do RS e no destaque as duas cidades selecionadas para a pesquisa.

Figura 2 – Mapa da fronteira gaúcha



Fonte: MI/2009. Elaboração: SEPLAG/DEPLAN. PDF/RS, com destaque feito pela autora.

Para além dos períodos de disputas territoriais, esta fronteira apresenta suas peculiaridades, partindo de uma visão do outro, na qual o “o nacional do outro país que coabita na região é um vizinho, antes de ser um estrangeiro” (PUCCI, 2010, p. 79). Esses “vizinhos” compartilharam de períodos escravagistas e abolicionistas, ditaduras e democracias, culturas, línguas, costumes que se misturam no decorrer dos anos e formam uma fronteira rica e desafiadora, que tende a se consolidar com a criação do Mercosul e as ações posteriores a ele. Dentro desta caracterização geral, cada cidade possui, também, as suas especificidades.

3.1.1 Chuí

A expressão “do Oiapoque ao Chuí” tornou o Chuí conhecido ao demonstrar os pontos extremos do país, ainda que o ponto geográfico mais extremo ao sul seja a Barra do Chuí que permanece inserido ao território de Santa Vitória do Palmar, no

processo emancipatório o Chuí é o ponto habitado localizado mais ao extremo sul (PUCCI, 2010).

A emancipação ocorrida em 1995 possibilitou ao Chuí desvincular-se de Santa Vitória do Palmar, município ao qual estava inserido seu território na categoria de vila, iniciando em janeiro de 1997 a primeira gestão municipal.

O município possui 203, 20 km² de área territorial e uma população de 5.917 habitantes, de acordo com o último Censo (2010). Localizado a 20 km de Santa Vitória, 250 km de Pelotas, 520 km de Porto Alegre, encontra-se dividido pela Avenida Internacional com a cidade gêmea de Chuy/Uruguai (IBGE, 2010). A localização geográfica que alarga distância dos centros de decisões nacionais, também possibilita que este seja uma porta para os centros urbanos do Mercosul, conforme a página eletrônica do município.

A história do Chuí, remota aos séc. XVIII e XIX e as disputas territoriais entre Espanha e Portugal, tendo estabelecido diversos tratados para definir a posse das terras, que progressivamente eram descumpridos (GOLIN, 2004).

A origem do Chuí remonta a um posto militar avançado erguido nas margens do Arroio Chuí por Cristovão Pereira de Abreu, em 1737, antecedendo ao Brigadeiro José da Silva Paes. Ao redor deste posto, foram estabelecidos ranchos, casas isoladas, que conforme Pucci (2010) configuram a origem da “Cidade mais Meridional do Brasil”, o Chuí.

Ainda em 1737, os portugueses avançavam em suas intenções de contrabandear gado, fundando Rio Grande que facilitaria não apenas o escoamento do gado, mas também ampliaria as possibilidades de proteção a Colônia de Sacramento (fundada em 1680). O Brigadeiro Silva Paes, preocupado em garantir maior proteção e visão privilegiada para controlar a movimentação de entrada e saída de barcos, construiu o Forte de São Miguel, a 9 km ao sul. Outro forte teve sua construção iniciada pelo Tenente-Coronel Tomás Luis Osório, em 1762, no entanto o Forte de Santa Tereza foi concluído por espanhóis. Atualmente, estes fortes são pontos turísticos pertencentes ao território Uruguaio.

Entre os tratados celebrados com o intuito de reduzir as disputas territoriais, operações de guerra e destruição, em 1777, o Tratado de Santo Idelfonso, nunca respeitado por Portugal, o qual estabelecia como terras proibidas de serem ocupadas àquelas localizadas na região entre Taim e o Arroio Chuí. Somente em 1851, o Uruguai reconheceu essas terras como pertencentes ao Império do Brasil.

O povoado do Chuí, hoje constituído município, consolidou-se entre batalhas de portugueses e espanhóis por sua posse, apropriando-se de uma capacidade de construção, reconstrução e interação entre povos vizinhos, devido à proximidade geográfica. O comércio (contrabando de diversas mercadorias, entre elas café e fumo) fez prosperar o povoado de 18 de Julio/Uy, situação diferente do Chuí brasileiro.

Já no final em 1930, a abertura da Ruta 9, expandiu os benefícios financeiros para as cidades uruguaias, somente a partir de 1960, o investimento do governo brasileiro é voltado ao desenvolvimento da faixa de fronteira. A BR 471 é construída, ampliando as possibilidades de crescimento para a região. Durante os anos de 1970 o estabelecimento de imigrantes palestinos e libaneses no Chuí brasileiro promoveu uma maior interação cultural com a criação de uma colônia árabe no centro do município e produziu maior desenvolvimento do comércio no lado brasileiro, o que garante hoje a base econômica do município.

O fluxo de caminhões, carros de passeio, ônibus turísticos para compras nos *free shops* e de turistas em temporadas de veraneio são intensos. A possibilidade de incorporar a beleza das praias uruguaias, o turismo histórico e as compras, movimenta a economia uruguiaia, no entanto, no Chuí/BR o fluxo financeiro não segue a mesma proporção.

Se por um lado essa movimentação produz a visão de uma fronteira próspera, que chega a atrair cidadãos brasileiros e uruguaios em busca de oportunidade de trabalho, conforme foi relatado nas entrevistas realizadas durante a aplicação da pesquisa, por outro lado também acarreta casos de violência sexual, exploração de crianças e adolescentes, tráfico de drogas, contrabando de todo tipo de mercadoria, que pela facilidade da fronteira aberta, desafia autoridades e exige cada vez mais ações de proteção social por parte das políticas públicas.

Ainda que o município disponha de um posto alfandegário e um quartel, não há fiscalização contínua. Com a instituição do PEF foram realizadas operações na fronteira, que incluíram o município de Chuí, por períodos curtos. Conforme a duração de cada operação, as intensas fiscalizações em veículos resultaram em diversas apreensões. No entanto, a realidade diária, para os moradores é de uma fronteira livre de fiscalização.

Cabe lembrar, que superior aos problemas socioeconômicos, está a relação estabelecida entre brasileiros e uruguaios, que inclui laços de amizade e

cooperação, a ponto de confundir quem anda pela avenida internacional, pelo compartilhamento da cultura, pela fala e pela interação entre ambos os povos.

No levantamento realizado no último Censo em 2010 referente à amostra de Migração, percebe-se que a cidade do Chuí tem acolhido não apenas pessoas de diferentes regiões do país (norte, sudoeste, nordeste, centro oeste e sul) como também 2.332 estrangeiros, 153 naturalizados de uma população total de 5.917 habitantes. Este fato diferencia a sua construção sócio-histórica, econômica e cultural de outros municípios de fronteira.

De acordo com dados do Boletim do MDS (2012), a população urbana do município soma 96,28% (5.697 hab.) e destas 5,6% (319 hab.) vivem em extrema pobreza. O comércio e a administração pública apresentam 72% dos postos de trabalho.

Ferreira (2009) aponta para os resultados da alteração cambial ao relatar o fechamento e transferência de estabelecimentos comerciais para o outro lado da fronteira como alternativa de enfrentamento à estagnação econômica vivenciada pelo município.

O município não conta com estrutura do Ministério Público, Fórum, Hospital Público e Instituto Nacional de Seguridade Social. Conforme relatos, o Chuí enquanto município demorou a ser reconhecido no atendimento telefônico disponibilizado pelo INSS através do número telefônico 135, que possibilita agendar o atendimento em Agência da Previdência Social. Hoje já reconhecido e com possibilidades de agendamento pelos cidadãos, ainda é necessário o deslocamento para buscar atendimento na agência do INSS em Santa Vitória do Palmar, como ocorre também para aqueles que precisam de atendimento no Centro de Apoio Psicossocial (CAPS) e na Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE).

Ainda, segundo informações disponibilizadas pelo MDS, não há definição quanto ao valor repassado para despesas municipais relacionadas à educação, saúde, transporte, administração, agricultura ou assistência social, como ocorre com os demais municípios.

Dados apurados com a pesquisa de campo revelam que no município, estão ativos os três conselhos fundamentais para o recebimento de verbas: Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social e Conselho Municipal da Criança e do adolescente. As plenárias são realizadas na prefeitura municipal, tendo em vista que não há um local específico para a sua realização.

Está em andamento no município, a construção de uma Unidade Operacional do Serviço Social do Comércio (SESC), a ser instalada em um terreno doado pela Prefeitura, sendo responsabilidade do Departamento Nacional e Regional do SESC o investimento com a construção do prédio e aquisição de equipamentos⁴³.

O prédio das novas instalações do Sesc no Chuí compreenderá as salas de aula para a Escola de Educação Infantil - o Sesquinho, com capacidade para atender cerca de 100 crianças em turno integral, com espaço coberto para entretenimento, descanso, refeitório e praça aberta de recreação. Além disso, a unidade terá ainda, sala com biblioteca, jogos e espaço multimídia, consultório odontológico, ginásio de esportes e quadra de grama sintética. A Unidade contará, também, com os programas Maturidade Ativa e Turismo Social (SESC).

Na pesquisa de campo realizada, os entrevistados declararam acreditar que as instalações do SESC, irão trazer novos programas, atendimentos e oportunidades de desenvolvimento para a comunidade.

3.1.2 Jaguarão

Assim como o Chuí, Jaguarão tem sua origem vinculada às forças armadas. Foi em 1801 que espanhóis, sob o comando do Col. Marques de Sousa, construíram a 6 km do atual município, as margens do rio Jaguarão um posto fortificado chamado “Guarda da Lagoa e do Cerrito” que se tornou um acampamento militar.

Jaguarão foi elevada a Villa em 6 de julho de 1832, sendo reconhecida como cidade pela Lei Provincial nº 322, de 23 de novembro de 1855 (data considerada como aniversário do município), sendo o 12º município do Estado do RS.

Entre os fatos históricos, destaca-se a Revolução Farroupilha em 1835, cuja câmara aderiu à República de Piratini, a resistência a tentativa de invasão uruguaia no ano de 1865, tornando Jaguarão conhecida como “Cidade Heroica”, momento em que a cidade junto com aproximadamente 260 homens da guarnição militar sob comando do Col. Manoel Pereira Vargas resistiram a invasão uruguaia (PUCCI, 2010).

⁴³ Informações disponíveis em: <<https://www.sesc-rs.com.br/sistema/noticia.asp?CdPost=4318>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

Conforme os dados do último Censo (IBGE, 2010), Jaguarão possui a extensão territorial de 2.054, 39 km² e uma população de 27.931 hab., sendo que 93,5% concentram-se na área urbana e 6,5% na área rural. Destes, 1.050 habitantes encontram-se em situação de pobreza (65 zona rural e 985 na área urbana) e 3,8% estão em extrema pobreza, com maior incidência sobre os habitantes da zona urbana. Diferente do Chuí, os dados do IBGE referente à amostra de migração, apontam 741 estrangeiros e 152 naturalizados residentes no município.

Dados comparativos entre os Censos 2000 (30.093 hab.), 2007 (27.944 hab.) e de 2010 (27.931 hab.), colocam este município entre as cidades com maior declínio populacional, tendo diminuição de 7,71% de sua população entre 2000 e 2010.

O município destina 80,66% do orçamento para áreas como saúde, educação, administração, urbanismo. Enquanto no RS o investimento médio dos municípios destinados para a assistência social é de 2,61%, Jaguarão repassa 5,76%, conforme consta nos dados disponibilizados pelo MDS no Boletim Informativo, fato que tem diferenciado a gestão municipal, uma vez que a assistência social tem sido valorizada no município como política pública.

A pesquisa de campo apurou que a gestão municipal mantém comunicação com CMAS, buscando desenvolver uma gestão participativa, tendo inclusive, preparado uma cartilha para divulgação da PNAS junto ao corpo legislativo do município na intenção de facilitar a compreensão sobre a importância da assistência enquanto política pública em âmbito municipal.

O município de Jaguarão possui como base a criação de bovinos e ovinos, além de uma considerável plantação e indústria de beneficiamento do arroz (IBGE, 2011), além do comércio e serviços.

De acordo com Ferreira (2012) até 2003, ano em que se instalaram os *free shops* na cidade gêmea de Rio Branco, dinamizando a economia do comércio local e comprometendo o comércio de Jaguarão. Porém, o autor reforça, que mesmo tendo o comércio afetado pela variação cambial, os hotéis e restaurantes brasileiros se beneficiam do movimento nos *free shops* uruguaios. Além do setor de exportação, cujas empresas exportam produtos (principalmente frutas).

O tombamento do prédio da enfermaria (as ruínas da enfermaria como ficou conhecido) pelo Instituto Patrimônio Histórico e Artístico Estadual (Iphae)⁴⁴, em 1990, e, em 2011, pelo Instituto Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), juntamente com outros imóveis e a ponte internacional Barão de Mauá deu destaque ao aspecto histórico da cidade.

A parceria com o Ministério da Educação e Cultura (MEC), através da Unipampa, por meio de recursos em parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC das Cidades Históricas, do Ministério da Cultura), através do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), e Ministério da Educação e Cultura (MEC), projetam a instalação de um centro de pesquisas sobre o pampa gaúcho⁴⁵, um espaço para exposições, um auditório e um prédio auxiliar, com o investimento de parte de recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC das Cidades Históricas) e do Ministério da Cultura, através do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), o que favorecerá o maior desenvolvimento do campo acadêmico, turístico e comercial.

Os técnicos que atuam no município entrevistados durante a pesquisa de campo demonstraram preocupação quanto à taxa de analfabetismo, o baixo grau de escolaridade, evasão escolar e as poucas opções de formação profissionalizante básica. Manifestaram, ainda, que estes fatores contribuem para o agravamento das situações de vulnerabilidade social.

A recente sanção da Lei 12.723/12, que aguarda regulamentação da Receita Federal quanto às regras de operação dos *free shops* nas cidades gêmeas da fronteira brasileira, gera expectativa frente às possibilidades de crescimento econômico e incertezas quanto a influência dos *free shops* no comércio local, sobre a liberação de compra para brasileiros nestas lojas. Expectativas e incertezas compartilhadas também pelo município de Chuí.

O processo eleitoral de 2012 reforçou a aceitação da gestão municipal de Jaguarão, sendo reeleito o prefeito Claudio Martins do Partido dos Trabalhadores (PT) coligação com a Frente Popular, enquanto no município de Chuí com 69,17% dos votos o prefeito eleito pelo Partido Progressista (PP), Renato Hernandez

⁴⁴Disponível em: <<http://www.iphae.rs.gov.br/Main.php?do=BensTombadosDetalhesAc&item=17300>>. Acesso em: 15 out. 2012.

⁴⁵Para maiores informações consultar o site acima e <http://porteiros.r.unipampa.edu.br/portais/cip/files/2012/03/13_zonasul5.pdf>.

Martins, superou a candidata do então Partido Democratas, que permanecia no poder desde a emancipação do município.

Apesar de suas especificidades, estas cidades permitem visualizar de forma geral as demais cidades gêmeas do RS, pois partilham de desafios, limites e potencialidades que necessitam de reconhecimento e investimento em prol do desenvolvimento socioeconômico.

3.2 MAPEAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL NAS CIDADES GÊMEAS DE CHUÍ E JAGUARÃO: PROPOSTA E REALIDADE

A realidade do SUAS implantado nos municípios pesquisados quanto à gestão, serviços e equipe técnica, foi apropriada através da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), CadSuas, índice de gestão do SUAS, Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos, passível de consulta online disponibilizada pelo MDS. Neste tópico, as entrevistas serviram como auxílio para checar esta realidade posta online.

3.2.1 Gestão

Ambos os municípios estão habilitados no nível de gestão básica do SUAS. Enquanto Jaguarão dispõe da Secretaria de Cidadania e de Direitos Humanos, com ênfase à política de assistência social, no município de Chuí esta política é realizada por um departamento da Secretaria de Planejamento o que contribui para aumentar a burocracia, fazendo com que, neste município, mesmo para acessar verbas próprias da assistência haja dependência de terceiros e, conseqüentemente, seja um processo mais demorado, conforme foi relatado pelos técnicos nas entrevistas realizadas. Ainda segundo os relatos obtidos, esta gestão burocratizada, em muitos momentos, confere padrões assistencialistas às ações.

Conforme indica a NOB/SUAS-2005, na gestão da proteção social básica da assistência social, o gestor municipal é responsável pela organização da PSB. Cabe a este, o desenvolvimento de potencialidades como forma de prevenção de riscos,

além de realizar vigilância do território na busca por identificar cidadãos cujos direitos estejam violados.

A oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais deve considerar a realidade territorial, de forma a fortalecer vínculos familiares/comunitários, além de promover a informação e a divulgação de benefícios de transferência de renda, atendimento e acompanhamento dos seus beneficiários (NOB/SUAS, 2005).

A gestão municipal torna-se responsável por instituir o CRAS, em conformidade com o porte do município, com estrutura adequada e equipe técnica para atuar na implementação e execução de ações no campo da PSB, além de dispor de uma secretaria executiva, que no caso de municípios de Pequeno Porte I e II é compartilhada com a gestão.

O Fundo de Assistência Social destinado aos recursos financeiros da PAS para ações da PSB e o pleno funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social, Criança e Adolescentes e, também, do Conselho Tutelar são fundamentais para o município ser habilitado na gestão básica.

Ainda, segundo a NOB/SUAS-2005, municípios habilitados neste nível de gestão possuem responsabilidades e benefícios. Entre os benefícios encontra-se o incentivo financeiro por parte do estado e do governo federal.

Na gestão básica, as verbas passam a ser fixas para que o CRAS execute o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e para que na média complexidade o CREAS execute o PAEF.

Conforme as portarias 442/05 do MDS, o piso básico fixo – valor de cofinanciamento repassado pelo governo federal destinado a custear serviços para implantação e manutenção proteção básica, complementar ao financiamento estadual e municipal. Dentre as ações cofinanciadas encontra-se o custeio do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) – portaria 171/09 do MDS.

A portaria 288/09 alterada posteriormente pela portaria 404/09 do MDS, determina o piso variável II, destinado a custear serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para idosos, crianças de 0 a 6 anos e familiares (NOTA TÉCNICA Nº 19/2012).

Conforme disponibilizado pelo MDS, o piso básico fixo CRAS/PAIF e piso básico variável II dos municípios pesquisados se constituem conforme apresentado no Quadro 5.

Quadro 5 – Piso Básico Fixo – CRAS/PAIF nos municípios de Jaguarão e Chuí

Piso Básico Fixo – CRAS/PAIF		
	Chuí	Jaguarão
Valor mês referência	R\$ 4.500,00	R\$ 6.300,00
Previsão de repasse anual	R\$ 54.000,00	R\$ 75.600,00
Capacidade de atendimento (famílias ano/NOB-SUAS)	500	700
Famílias referenciadas (ano/NOB-SUAS)	2.500	3.500
Piso Básico Variável II – Serviços de Convivência e/ou no domicílio		
Quantidade de famílias com presença de crianças e/ou idosos com renda familiar/per capita de até 1/2 salário mínimo (CadÚnico – 2008)	119	1.435
Quantidade de famílias com presença de crianças e/ou idosos com renda familiar/per capita de até 1/2 salário mínimo referenciado pelo serviço	119	1.435
Valor mês de referência	R\$ 1.000,00	R\$ 2.583,00
Previsão de repasse anual	R\$ 12.000,00	R\$ 30.996,00

Fonte: Quadro construído pela autora a partir de dados referentes a 2012 disponibilizados pelo MDS⁴⁶.

O quadro apresentado anteriormente, permite visualizar os valores repassados e atendimentos realizados, números estes ressaltados aqui por ser o CRAS a porta de entrada do SUAS. O quadro torna mais claro o desafio enfrentado por gestores e técnicos ao incluir famílias/indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social nos serviços sem que estes estejam inseridos no Cadastro Único.

Pelos parâmetros de proteção estabelecidos na PNAS (2004), que asseguram a oferta de proteção social de assistência social, ela é hierarquizada através de dois níveis de atenção: proteção social básica e proteção social especial (de média e alta complexidade).

⁴⁶Relatório de Informações Sociais, dados disponibilizado pelo MDS em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>.

3.2.2 Proteção Social Básica

Compete a PSB a prevenção de situações de risco, o desenvolvimento de potencialidades e o fortalecimento de vínculos familiares/comunitários, o que pressupõe investir na inclusão social da população a qual se destina, isto é,

à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (PNAS, 2004, p. 27-28).

Para estes destinatários, são direcionados por meio da PSB, serviços, programas e projetos articulados às políticas públicas locais e aos serviços de proteção especial. A PSB está voltada a acolher e promover a convivência, a socialização e o fortalecimento de vínculos de famílias/indivíduos, e inclusão de pessoas com deficiência nas ações ofertadas pela rede, prevenindo situações de vulnerabilidade. A PSB abrange ainda o BPC e os benefícios eventuais, além dos serviços e projetos de capacitação e inserção produtiva (PNAS, 2004; NOB/SUAS-2005).

Os serviços da PSB são ofertados nos CRAS – porta de entrada para a rede de proteção social ofertada pela PAS (CREAS e entidades ou organizações referenciadas). O CRAS trabalha com famílias/indivíduos e deve estar localizado em áreas de vulnerabilidade e risco social. Sua atuação acontece no contexto comunitário, planejando e executando serviços conforme a realidade territorial. Dentre os serviços ofertados pelo CRAS, encontra-se o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), cujo trabalho voltado às famílias e indivíduos está direcionado a promoção da qualidade de vida, proteção e prevenção do rompimento de laços familiares e comunitários (PNAS, 2004).

Segundo dados disponibilizados pela Secretaria Geral de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS por meio do Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos (MOPS), no município de Chuí, as ações e atividades desenvolvidas no CRAS no âmbito do PAIF, incluem a recepção e acolhida, bem como atendimentos individuais e visitas domiciliares, e encaminhamento para inserção de famílias no Cadastro Único.

Conforme consta no MOPS, o acompanhamento prioritário é direcionado a famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e aquelas atendidas com benefícios eventuais.

São ofertadas neste espaço conforme o MOPS, oficinas sobre temas transversais (saúde, meio ambiente, cultura, esporte etc.), reforço escolar e atividades de qualificação profissional, além de atividades recreativas e/ou lúdicas, intergeracionais, de inclusão digital, oficinas de artesanato, apresentação de filmes, atividades culturais e físicas. No entanto, a pesquisa de campo apurou por meio das entrevistas que há dificuldades para instrumentalizar pessoas para a conquista de sua autonomia e para incentivar a geração de renda no município, conforme ilustra o relato a seguir:

a gente tem uma certa dificuldade até em fazer grupos e incentivar isso aqui dentro do CRAS. Assim, a gente tá com uma dificuldade. Desde que o CRAS inaugurou a gente tá com uma demanda pra fazer um grupo de capacitação e não nos liberam monitor (CPSB).

Diferente das informações disponibilizadas online, o CRAS não dispõe de oficinas de capacitação profissional, ainda que haja demanda para que estas ocorram. Sem esta possibilidade, o CRAS tem direcionado o trabalho para atuação junto às crianças e adolescentes para atender a demanda recebida das escolas.

No MOPS consta que não há disponibilidade de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Idosos, Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Jovens Adolescentes de 15 a 17 anos de idade; Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças até 6 anos, e nem para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade.

Conforme disponibilizado pelo MOPS, o CRAS realiza ainda atividades que contam com participação da comunidade. Entre estas aparecem às atividades de afirmação étnico-cultural, de promoção dos direitos das mulheres, questões de gênero e ações que incluem oficinas, seminários, atividades voltadas à segurança alimentar, nutricional, direitos e programas sociais. Segundo dados obtidos com a pesquisa de campo, são ainda realizadas orientações relacionadas à higiene e cuidados pessoais.

No município de Jaguarão, também segundo dados do MOPS, no âmbito PAIF, o CRAS realiza atividades de recepção e acolhida, acompanhamento de

famílias/indivíduos que buscam por Benefícios Eventuais (alimentos, roupas, pagamentos de contas de água, luz), acompanhamento prioritário de famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF, de beneficiários do BPC (idosos e pessoas com deficiência) e de famílias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

No CRAS, famílias/indivíduos são inseridas no Cadastro Único, encaminhadas para a rede de serviço socioassistencial, e conforme a necessidade, é realizado o encaminhamento para outras políticas públicas e também para a obtenção de benefícios eventuais. Posteriormente, é realizado o acompanhamento destas famílias.

Neste espaço acontece grupo/oficina de convivência e atividades socioeducativas com famílias, palestras, visitas domiciliares, orientação/acompanhamento para inserção do BPC e obtenção de documentação pessoal.

Ainda no âmbito do PAIF, conforme consta no MOPS, o CRAS oferta: oficinas sobre temas transversais (saúde, meio ambiente, cultura, esporte etc.); atividades recreativas e/ou lúdicas; atividades de inclusão digital; artesanato; exibição de filmes ou documentários; atividades de arte e cultura (dança, teatro, música etc.); atividades físicas (esportes, ginástica); atividades com participação da comunidade; ações (oficinas, seminário etc.) que abordem a temática da segurança alimentar e nutricional; passeios; orientações sobre higiene e cuidados pessoais; oficinas sobre direitos e programas sociais. Estas ações são direcionadas a crianças até 6 anos; crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; jovens de 15 a 17 anos.

Além destas, são ofertadas atividades intergeracionais para crianças até 6 anos, atividades voltadas à promoção dos direitos das mulheres, questões de gênero direcionadas a jovens de 15 a 17 anos, além das atividades de qualificação profissional e de reforço escolar.

A pesquisa de campo identificou que o município de Jaguarão vem buscando investir no campo social, qualificando serviços e equipe técnica, favorecendo o acesso dos usuários aos direitos socioassistenciais.

Os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças até 6 anos; para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade e de 15 a 17 anos de idade é ofertado pelo Centro de Apoio Socioeducativo (CASE), que presta

atendimento psicológico e pedagógico, além de atividades voltadas à prática esportiva, oferta aulas de dança, teatro, flauta, padaria e jardinagem.

O Grupo de Convivência de Idosos (CONVIVER) é a entidade conveniada e responsável pelo fortalecimento de vínculos e recreação de usuários acima de 60 anos.

Quanto aos Indicadores de Desenvolvimento dos CRAS, segundo o Censo SUAS 2011, os municípios apresentam dimensões diferenciadas, conforme mostra o Quadro 6.

Quadro 6 – Indicadores de Desenvolvimento dos CRAS nos municípios de Chuí e Jaguarão

Município	UF	Dimensão Horário de Funcionamento	Dimensão Estrutura Física	Dimensão Atividades Realizadas	Dimensão Recursos Humanos	IDCRAS
Chuí	RS	Regular	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	2
Jaguarão	RS	Superior	Superior	Superior	Suficiente	4

Fonte: ID CRAS 2011, disponibilizado pelo MDS⁴⁷.

Conforme pode ser percebido no Quadro 6, o município de Chuí não apresenta estrutura física, atividades ou recursos humanos suficientes e o horário de atendimento encontra-se regular (5 dias na semana com seis ou sete horas de atendimento por dia) para dar conta das demandas do município para a proteção básica a ser efetivada pela PAS.

Conforme os critérios previstos no Caderno de Orientações sobre Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS) do ano de 2012, a estrutura física insuficiente refere-se a ausência de um local adequado para recepção, sala para atendimento individual, sala para realização das reuniões grupais (conforme critérios estabelecidos em 2008, esta sala deve ter capacidade para reunir mais de 15 pessoas), e/ou para banheiro. A estrutura superior refere-se ao município que dispõe de imóvel próprio com acessibilidade para pessoas com deficiência e idosos, recepção, sala para atendimento individual, sala de reuniões, banheiro e local próprio para funcionamento (IGD, 2012).

⁴⁷Dados disponibilizados para consulta pelo MDS em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/expansao-dos-servicos-de-protecao-social-basica-e-especial-2012-2013-plano-brasil-sem-miseria>>.

Enquanto no Chuí a estrutura física do CRAS é pequena, exigindo dos técnicos uma maior atenção e desdobramento para dar conta de organizar atendimento individual, trabalhos de grupo em espaços pequenos; em Jaguarão, além da estrutura física do CRAS dispor de maior número de salas com espaço mais amplo, recentemente houve uma reforma.

Quanto à dimensão das atividades realizadas é considerado insuficiente, quando há ausência de visitas domiciliares ou acompanhamento de famílias e superior como ocorre com Jaguarão, quando todas as atividades determinadas são desempenhadas pela equipe técnica do CRAS.

No Chuí, o CREAS Sentinela das Fronteiras foi inaugurado em 2009, enquanto o CRAS deu início as suas atividades em 2010. Como justificativa, para o início do CREAS antes do CRAS, foi apresentada pelos entrevistados o fato de a localização do município ser em área fronteira, com a conseqüente necessidade de um atendimento especializado voltado às crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, o que já vinha acontecendo por meio do programa Sentinela, em uma sala dentro da prefeitura, ainda anterior a instalação dos CRAS e CREAS.

Ainda neste município, a localização do CRAS, na BR 471, ao lado do CREAS, em um local mais afastado das regiões de maior vulnerabilidade e risco social exige o deslocamento dos usuários, dificultando o acesso e não atendendo ao proposto pela PNAS. Cabe destacar que segundo os técnicos entrevistados, esta localização é positiva, pois tem permitido o acesso dos usuários sem que a comunidade perceba a sua movimentação de entrada e saída, o que permite que estes “sintam-se mais à vontade” para procurar os serviços.

Em Jaguarão, o CREAS está localizado em uma região central que possibilita o deslocamento dos usuários, enquanto o CRAS está localizado na rua Germano Rodrigues, mais próximo a BR 116, no entanto, atendendo a proposta de territorialidade da PNAS (2004), que determina a sua localização em área de vulnerabilidade social, de forma a atuar no contexto comunitário no qual os indivíduos/famílias estão inseridos.

Entretanto, como este município possui um único CRAS, para melhorar o acesso dos cidadãos residentes em outros bairros, os técnicos do CRAS, como alternativa para o atendimento da demanda, estabeleceram uma parceria com duas cooperativas de reciclagem, as quais cedem parte do seu espaço físico para a realização de orientações e encaminhamentos aos usuários do SUAS.

3.2.3 Proteção Social Especial

A Proteção Social Especial (PSE) tem caráter protetivo, sendo direcionada às famílias/indivíduos cujos direitos foram violados seja por meio de violência física ou psicológica, abandono, abuso ou exploração sexual, situação familiar em rompimento ou fragilização de vínculos, uso de substâncias psicoativas, situação de rua e que por conta desta realidade, encontram-se em situação de risco pessoal ou social (PNAS, 2004). Ainda segundo a PNAS, os serviços ofertados pela PSE,

São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada. Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo (PNAS, 2004, p. 31).

Ainda conforme a PNAS (2004), a PSE encontra-se subdividida e organizada em Proteção Social Especial de Média e Proteção Social de Alta Complexidade, conforme a gravidade dos casos e oferta de serviços e atendimento disponibilizados.

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) os serviços da PSE de Média Complexidade tem como unidade de referência os CREAS, que segundo a Lei 12.435/11, Art. 6º § 2º, se constituem em uma,

unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

Conforme a Tipificação (2009), o CREAS tanto de base local como regional deve ofertar obrigatoriamente o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), sendo os demais serviços ofertados conforme a avaliação da gestão local (SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2011). Estes outros serviços incluem: Serviço Especializado em Abordagem Social, por meio de busca ativa que promove atendimento imediato e busca inserir o usuário na rede socioassistencial, bem como nas políticas públicas; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade

Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

O Plantão Social, que na PNAS (2004) está inserido na proteção social especial de média complexidade, por ser direcionado a famílias/indivíduos com direitos violados, ainda sem vínculo familiar/comunitário rompido, em ambos os municípios pesquisados encontra-se vinculado à proteção social básica.

Em Jaguarão, o Plantão está localização junto à Secretaria de Cidadania e é aberto à população em geral, recebendo demandas para Benefícios Eventuais (auxílio documentação, auxílio alimentação, auxílio funeral e auxílio passagem); Passe Livre; Carteira do Idoso; BPC; e ainda, solicitações de visitas domiciliares para acompanhamento de famílias em vulnerabilidade social, principalmente quando há pessoas com deficiência que necessitam de encaminhamentos tanto para a rede de proteção social da assistência, quanto da saúde.

No Chuí, além de vinculado à proteção básica, o Plantão Social, que funcionava anteriormente na Secretaria de Cidadania, agora está localizado no CRAS. Fato que, durante as entrevistas em nenhum momento foi posto como negativo, pelo contrário, foi destacado de forma positiva, pois a busca pelo plantão aproximou os usuários do CRAS.

Quanto aos serviços ofertados pela PSE de alta complexidade, conforme a PNAS (2004), eles visam à garantia de proteção integral para famílias/indivíduos cujos vínculos familiares e sociais foram rompidos, podendo estar sob ameaça, dependendo de proteção, alimentação, abrigo e demais cuidados básicos para garantir a sua sobrevivência. Assim, de acordo com a Tipificação (2009), os serviços de Acolhimento Institucional, são ofertados por meio de: abrigo institucional (Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva); Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

No Chuí, o CREAS desenvolve suas atividades no âmbito do PAEFI, inserindo usuários através de entrevista de acolhida conforme descreve o MOPS. Oferta orientação jurídico social e realiza os encaminhamentos necessários para o CRAS, para outras unidades da rede socioassistencial referenciada e para a rede de saúde. Quando há dependência de substâncias psicoativas é realizado o encaminhamento para serviços de saúde mental. Os encaminhamentos também são

realizados para atender às necessidades na área da saúde e demais políticas públicas, Conselho Tutelar e órgãos de defesa.

No CREAS há oferta de atendimento psicossocial individual/familiar, acompanhamento de famílias/indivíduos, encaminhados para a rede, bem como de famílias com criança/adolescente, pessoa com deficiência ou idoso afastada do convívio familiar.

Neste espaço são realizadas reuniões com grupos de famílias ou de indivíduos, visitas domiciliares, além da oferta de palestras/oficinas, ações direcionadas para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

Os casos acompanhados no CREAS passam por discussões com outros profissionais da rede, sendo elaborados relatórios técnicos para repassar o conhecimento sobre cada situação, objetivando o melhor atendimento destas famílias/indivíduos.

Não há outras unidades prestadoras de serviços socioassistenciais referenciadas no município, sendo necessário realizar encaminhamento para Santa Vitória do Palmar, por meio de transporte disponibilizado pela prefeitura.

Em Jaguarão, município de Pequeno Porte II, o CREAS, através do PAEFI, atende casos de violência psicológica; abuso sexual; exploração sexual; situação de rua; discriminação em decorrência da orientação sexual; discriminação em decorrência da raça/etnia; famílias com crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e/ou idosos (as) afastados do convívio familiar direcionando este atendimento a um público alvo amplo (crianças, adolescentes, mulheres adultas, homens adultos, idosos).

O CREAS ainda inclui em seu público alvo crianças, adolescentes e idosos vítimas de negligência ou abandono; crianças, adolescentes; mulheres adultas vítimas do tráfico de pessoas; crianças e adolescentes vítimas do trabalho infantil e famílias com descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos.

Não está disponível o atendimento a vítimas de violência física, nem de desenvolvimento de atividades com autores de agressões de violência intrafamiliar no processo de acompanhamento desenvolvido no âmbito do PAEF. Assim como, não há oferta de serviço especializado em abordagem social por parte do CREAS.

Jaguarão conta com uma rede conveniada para proteção especial, a qual dispõe de um Lar de Passagem – Valentim de Lima Piúma, destinada a crianças e

adolescentes de 0 a 18 anos incompletos, que oferta serviços de acolhimento institucional, inserção em atividades culturais, esportivas, profissionalizantes em parceria com a rede. Também faz parte desta rede a APAE Jaguarão, destinada a crianças com deficiência, que oferta serviço pedagógico, serviço social e psicológico, neurologista, clínico geral, eco terapia, fisioterapia, fonoaudióloga, oficinas terapêuticas, reciclagem de papel e grupo de mães. E, ainda, a Associação Beneficente Coronel Augusto César de Leivas, que acolhe pessoas acima de 60 anos em dois endereços, na Rua Augusto Leivas – dispõe de capacidade para 18 idosos do sexo feminino; e na Rua Mena Barreto, onde é possível atender 22 idosos de ambos os sexos.

No que confere a proteção especial, o município de Jaguarão não dispõe de Centro Pop, especializado para Pessoas em situação de Rua e não conta com nenhum repasse para acolhimento desta população. O CMAS vem debatendo esta questão e a possibilidade de instituir um albergue para atendimento desta população.

No entanto, além de ser uma demanda reduzida no município, ela é bastante complexa em razão de haver transfronteiriços em situação de rua⁴⁸ e que pelo fato de não haver albergue, são levados ao plantão social para prestar o atendimento imediato e encaminhar para o país de origem. Entretanto, a pesquisa de campo apurou que não houve uma discussão com autoridades uruguaias sobre a construção de acordos que possam dar conta desta demanda.

Em nenhum dos municípios a gestão municipal dispõe de um programa, projeto ou atividade direcionado para cidadãos transfronteiriços. Aliás, não há esta definição na própria PNAS (2004), assim como não há espaço próprio para preenchimento no Cadastro Único e relatórios sociais referentes aos atendimentos realizados a cidadãos transfronteiriços e famílias. Assim, também não constam nos relatórios disponibilizados pelo MDS, dados relacionados ao trabalho com transfronteiriços, como por exemplo, a atuação junto a mulheres vítimas do tráfico sexual ou com crianças e adolescentes vítimas da exploração sexual, impossibilitando a consulta online e o acompanhamento dos dados.

⁴⁸ A complexidade, neste caso, encontra-se na questão burocrática, pois não há controle de entrada ou saída de cidadãos nesta fronteira, possibilitando inclusive a entrada de indivíduos com passagens pela polícia. Nestas situações, gestores e técnicos das proteções ofertadas pelo SUAS têm estabelecido contato com autoridades uruguaias e com a pessoa em questão. Sendo necessário aguardar que esta decida por voltar ao seu local de origem ou seguir viagem, uma vez que a legislação vigente não versa sobre esta situação de forma clara.

No entanto, ainda que o SUAS não disponha diretamente de programas, projetos e ações constituídos especificamente para cidades gêmeas e faixas de fronteira, o fato de ofertar uma rede integrada de ações (NOB/SUAS-2005), desenvolvendo trabalho interdisciplinar e articulação intersetorial, além de disponibilizar CRAS e CREAS com equipe especializada para atuar junto a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, permite uma atuação de forma privilegiada junto a este público alvo e a articulação com outras políticas públicas em benefício de sua proteção social.

Sousa (2008) pontua o acompanhamento realizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) no âmbito da proteção social por meio do Programa Sentinela que, a partir da implantação do SUAS, passa a ter seu atendimento incorporado pelo CREAS através do Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual Contra Criança e Adolescentes. A implantação dos CREAS oferta atendimento sócio jurídico psicossocial e garante atenção especializada, acesso ao atendimento qualificado e a rede de serviços de proteção à infância e adolescência vítima de exploração sexual, a sua família e também ao que comete violência sexual e se constitui um espaço fundamental de atuação junto ao Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR).

O PAIR⁴⁹ tem sua origem em 2002, alcançando os municípios de Pacaraima/RR, Manaus/AM, Rio Branco/AC, Corumbá/MS; Feira de Santana/BA e Campina Grande/PB. Em 2006, a implementação do PAIR passa por um processo de expansão chegando a 11 estados e 54 municípios, e em 2009 esses números chegam a 22 estados e 249 municípios articulando políticas públicas no enfrentamento a violência e exploração sexual de crianças e adolescentes. E, atualmente, em âmbito de Mercosul, o PAIR Mercosul abrange 15 cidades gêmeas (fronteira com Argentina, Uruguai e Paraguai), buscando atender crianças, adolescentes e famílias vítimas de violência sexual e tráfico sexual independente da

⁴⁹ As bases teórico-metodológicas do PAIR foram elaboradas em 2002, por iniciativa da então Secretaria de Estado de Assistência Social, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS), pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, à época vinculada ao Ministério da Justiça, atual Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR, em estreita parceria com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), por meio da organização *Partners of the Américas* (2 METODOLOGIA DO PAIR).

nacionalidade⁵⁰, o que requer, capacitação e integração de redes de serviço. Na Fronteira do RS os dois municípios pesquisados – Chuí e Jaguarão – encontram-se entre os que desenvolvem a metodologia do PAIR⁵¹.

3.2.4 Composição das equipes da Proteção Social Básica e Especial

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH/SUAS-2007) estabelece equipes de referência para os CRAS, de acordo com a classificação do porte dos municípios. Os Quadros 7 e 8 apresentam, a seguir, as equipes existentes nos dois municípios pesquisados e, ao lado, o que é recomendado por esta normatização, a fim de facilitar a análise da adequação ou inadequação ao previsto pelo sistema.

Quadro 7 – Composição das equipes da Proteção Social Básica e Especial nos municípios de Chuí e Jaguarão

Composição da Equipe da Proteção Social Básica					
Chuí – Pequeno Porte I		Equipe recomenda pela NOB/RH Pequeno Porte I	Jaguarão – Pequeno Porte II		Equipe recomenda pela NOB/RH Pequeno Porte II
Cargo Profissão	Nº de profissionais		Cargo	Nº de profissionais	
Coordenador (a) (Psicóloga)	01	02 técn. Nível superior (01 assistente social, 01 psicólogo)	Coordenador (a) (Assistente Social)	01	03 técn. Nível superior (02 assistentes sociais, 01 psicólogo)
			Téc. Nível Superior (Psicólogo)	01	
Educador social (pedagoga)	01		Téc. Nível Superior (Assistente Social)	02	
Tecn. Nível superior (Assistente Social)	01		02 Técn. Nível médio	Profissional de nível médio (Serviços gerais)	
		Profissional de nível médio (outros)		01	

Fonte: Quadro construído pela autora com dados referentes a 2012 disponibilizados pelo Cad SUAS⁵².

⁵⁰ O atendimento na proteção social especial independente de nacionalidade refere-se especificamente ao PAIR.

O município de Chuí, cuja primeira gestão do SUAS ocorreu em 1997, prevê a primeira entrada de técnicos concursados para 2013, contando atualmente somente com técnicos contratados. Em Jaguarão, ainda que a equipe da PSB esteja completa, composta em sua maioria por estatutários (todos são concursados, inclusive a coordenação) e esteja dando início a um CRAS itinerante, além de ter expandido o atendimento de forma descentralizada nas cooperativas, os técnicos apontam a necessidade de ampliação da equipe frente à demanda municipal.

Quadro 8 – Composição da Equipe da Proteção Social Especial – CREAS nos municípios de Chuí e Jaguarão

Composição da Equipe da Proteção Social Especial – CREAS				
Chuí		Jaguarão		NOB/RH Gestão Básica
Cargo Profissão	Nº de profissionais	Cargo	Nº de profissionais	
Coordenador (a) (Psicóloga)	01	Coordenador (a) (Pedagogo)	01	01 Coordenador 1 assistente social 1 psicólogo 1 advogado 2 profis. de nível superior ou médio (abordagem de usuários) 1 auxiliar administrativo
Sem formação profissional (Serviços Gerais)	01	Téc. Nível Superior (Psicólogo)	01	
Tecn. Nível superior (Psicólogo)	01	Téc. Nível Superior (Assistente Social)	03	
Tecn. Nível superior (Advogado)	02	Tecn. Nível superior (Advogado)	01	
		Profissional de nível médio (apoio administrativo)	01	

Fonte: Quadro construído pela autora com dados referentes a 2012 disponibilizados pelo Cad SUAS⁵³.

A NOB/RH/SUAS (2005), estabelece o CREAS como unidade pública e polo de referência, sendo fundamental que estas unidades disponham de equipes completas, com possibilidades de articular a proteção especial de média e alta complexidade conforme posto pela NOB/RH/SUAS (2007).

⁵²Dados disponibilizados para consulta em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/recarregarTipoEntidade.html>>.

⁵³Dados disponibilizados para consulta em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/recarregarTipoEntidade.html>>.

No Chuí, o CREAS não dispõe de assistente social, profissionais que auxiliem na abordagem de usuários ou auxiliar administrativo. Visitas domiciliares, abordagens que exijam maior cuidado são realizadas em parceria com a equipe do CRAS ou com a assistente social que atua na Secretaria de Cidadania, a qual antes ocupava o cargo de assistente social do CREAS.

O município de Jaguarão por sua vez, apresenta equipe completa e dispõe de articulação entre os diferentes níveis de proteção social, segundo dados obtidos na pesquisa de campo.

3.2.5 Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS

Em ambos os municípios, a prefeitura municipal disponibiliza equipamentos e sala para funcionamento dos Conselhos, inclusive do CMAS. Não há uma Casa dos Conselhos ou um lugar próprio para reuniões, plenárias e arquivo da documentação.

Em relação ao exercício do controle social democrático através dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas foi possível identificar limites, vícios e potencialidades.

As entrevistas com os técnicos e presidentes dos conselhos apontam para permanente resistência por parte dos cidadãos em participar de plenárias, favorecendo a participação dos mesmos conselheiros em diferentes gestões e conselhos e, também, dificultando a troca da diretoria.

Conforme os entrevistados, alguns conselheiros apresentam dificuldades no acompanhamento da prestação de contas e de questões específicas referentes a PAS, fato que fragiliza a sua resistência às ações assistencialistas, além de propiciar a vigência de antigas práticas e o uso distorcido deste espaço, favorecendo a prevalência de aprovações em favor de decisões partidárias ou favoráveis às elites em detrimento às decisões democráticas, que beneficiam a maioria. Esta realidade condiz com a análise que vem sendo realizada por vários autores como Gohn (2000), Correia (2002, 2004, 2005), Silva (2007), Machado e Medeiros (2007), Iamamoto (2008) e Raichelis (2011).

Em Jaguarão, o CMAS quando encontra dificuldades busca auxílio junto aos técnicos. No Chuí, além do contato com técnicos, o Conselho mantém comunicação

com a assessoria técnica do Estado na qual busca apoio para firmar-se na defesa dos interesses dos usuários.

O CMAS Chuí vem buscando a alteração na prestação de contas, para que estas sejam apresentadas nos moldes da saúde, que oferece maior facilidade e detalhamento na leitura. Além de requerer uma sala para o seu funcionamento, o Conselho foi um dos responsáveis pela pressão junto à gestão municipal para realização de concurso público para trabalhadores do SUAS.

Quanto à articulação entre Conselhos, cuja importância é ressaltada por Silva (2007), foi possível perceber que esta é inexistente, o que fragiliza o enfrentamento de questões importantes a serem trabalhadas em benefício da sociedade.

Existe, tanto no Chuí, quanto em Jaguarão, conhecimento por parte dos CMAS a respeito dos desafios e limites fronteiriços, sendo inclusive discutido em plenária a situação do transfronteiriço em território nacional e os limites para que este acesse a PAS municipal. Entretanto, difere entre os municípios o conhecimento referente à questão de legislação e acordos binacionais.

No Chuí, ainda que não exista o conhecimento amplo de toda legislação e acordos, o CMAS encontra-se um passo a frente, sendo conhecedor de acordos necessários para defender direitos e requerer um debate maior sobre esta questão. Quanto às últimas ações em âmbito estadual, como a discussão do PDIF/RS, há um conhecimento básico. Porém, este conhecimento deve ser ampliado em ambos os municípios para melhor habilitar o Conselho para o cumprimento de sua função enquanto mecanismo de controle social.

O Conselho vem buscando ampliar a participação da sociedade, incentivando a participação popular, no entanto, não há inovação relacionada à criação de ouvidoria, divulgação de materiais informativos, que facilite ao usuário conhecer o CMAS. A chamada para as conferências, para seminários, para a participação em audiências públicas para debater a questão do orçamento todos os anos se destaca no CMAS Chuí. Em Jaguarão, a prática de reuniões descentralizadas já ocorreu, no entanto, nos últimos meses, as reuniões são centralizadas no espaço cedido pela prefeitura.

Em ambos os municípios há conferências municipais de assistência social bianuais e em suas pautas constam questões fronteiriças. No entanto, no Chuí, o convite para participação da Conferência Municipal é estendido às autoridades uruguaias, representantes do Ministério do Desenvolvimento Social do Uruguai, as

Organizações não Governamentais, como forma de trazer o que é debatido em plenárias, a demanda crescente de cidadãos transfronteiriços e a necessidade de maior articulação binacional.

Apesar da resistência por parte da sociedade civil em participar do CMAS, da permanência por vários mandatos de conselheiro e/ou diretoria, a pesquisa de campo possibilitou identificar que o Chuí possui um processo de democratização que pode ser considerado avançado.

Além de estimular a participação de autoridades uruguaias, o CMAS dispõe de conselheiros com diferentes níveis de conhecimento, inclusive buscando articular ações com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e também com outros conselhos, na intenção de promover discussões sobre a política pública, pois conforme consta na entrevista “as questões de habitação, saúde, criança e adolescente acabam se encontrando no SUAS”.

As pautas dos CMAS de Chuí e Jaguarão focam problemas relacionados à fronteira que são específicas de cidades gêmeas. Em ambos os municípios, há discussões sobre problemas de documentação, pessoas em situação de rua, acesso de transfronteiriço a proteção básica e especial e, principalmente, aos benefícios de transferência de renda, que em função das condicionalidades não permitem ao transfronteiriço “indocumentado” acessá-los, mesmo estando em território brasileiro, a não ser em casos de violência sexual, por meio do PAIR, ou de maneira informal como uma concessão feita graças ao bom entendimento entre gestores e técnicos de ambos os países.

Estas discussões apontam para a possibilidade de contribuição dos CMAS nestas cidades gêmeas, para a defesa de direitos, em conformidade com o analisado por Iamamoto (2007), Pereira (2005), Silva e Medeiros (2010), Raichelis (2011), que defendem os Conselhos como espaços de participação sócio-política, cuja ocupação por conselheiros capacitados, poderá contribuir para a defesa de direitos e garantia de cidadania.

No mais, estes Conselhos se assemelham à realidade dos Conselhos em território nacional, conforme vem sendo destacado em publicações por autores como Gohn (2000), Correia (2002, 2004, 2005), Pereira (2005), Silva (2007), Iamamoto (2007, 2008), Silva e Medeiros (2010) e Raichelis (2011).

3.3 DESAFIOS E LIMITES DA PROTEÇÃO SOCIAL AOS TRANSFRONTEIRIÇOS

As ferramentas informacionais disponibilizadas pelo MDS permitem acessar dados concretos sobre a oferta de programas, serviços, benefícios, equipe e estrutura do SUAS nos municípios brasileiros, tornando mais clara a realidade vivenciada. No entanto, não consta nestes mecanismos de busca, campos referentes ao atendimento de cidadãos transfronteiriços residentes em território nacional sem documentação regulamentada, ainda que esta seja uma demanda presente.

Conforme foi abordado no primeiro capítulo, o bom relacionamento estabelecido entre as cidades pesquisadas e sua cidade irmã uruguaia, facilita o constante trânsito transfronteiriço e a busca por oportunidades de melhor qualidade de vida em território brasileiro. E, de acordo com as entrevistas realizadas na pesquisa de campo, os instrumentos disponibilizados pelo MDS, os quais não dispõem de campos próprios para preenchimento ou possibilidades de inserção no Cadastro Único de cidadão sem nacionalidade brasileira, sem documentação regulamentada, há uma demanda transfronteiriça de cidadãos que se encontram em “desproteção social”.

Esta demanda, existente nas cidades gêmeas pesquisadas, configura uma busca por atendimento e acesso aos direitos sociais por meio da proteção social básica e especial ofertadas pelo SUAS, que devido a limites burocráticos, jurídicos e diplomáticos não dispõe de uma resposta satisfatória neste campo.

A seguir, no Quadro 9, apresentam-se as principais demandas no campo social relatadas no decorrer das entrevistas nas cidades gêmeas pesquisadas.

Quadro 9 – Demandas relatadas nas cidades de Chuí e Jaguarão pelos entrevistados

Demandas relatadas	Chuí		Jaguarão	
	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Situações de vulnerabilidade e risco social de famílias/ indivíduos sem nacionalidade brasileira	X		X	
Busca por benefícios eventuais (roupas, cestas básicas, pagamentos de contas de água e luz)	X		X	
Crianças com problemas de adaptação na escola	X		X	
Travessia de crianças na fronteira sem acompanhamento de em busca de acesso a educação		X	X	
Pessoas com deficiência (principalmente crianças)	X		X	
Alguns tipos de violência, inclusive sexual	X		X	
Dependência química	X			X
Pessoa em situação de rua		X	X	
Problemas com a guarda dos filhos	X		X	
Dificuldades na aquisição da documentação Alto custo na tradução	X		X	
Impossibilidade de inserção dos cidadãos uruguaios em benefícios de transferência de renda/CadÚnico	X		X	
Problemas intersetoriais – saúde, assistência e previdência	X		X	
Ausência de documentação de uruguaios que residem no lado brasileiro	X		X	
Residência de brasileiros no lado uruaio	X		X	
Famílias consanguíneas (brasileiros/uruguaios)	X		X	
Demanda brasileira no albergue uruaio (trabalhadores informais)	X			X

Fonte: Quadro construído pela autora com dados das entrevistas com gestores, técnicos da proteção básica e especial e presidentes do CMAS.

A boa relação estabelecida entre brasileiros e uruguaios é uma realidade nas cidades pesquisadas, tanto que a concepção de fronteira dos entrevistados (Quadro 2 apresentado no primeiro capítulo) aponta para uma fronteira existente apenas nos mapas, no campo político e nos limites burocráticos, pois nas relações estabelecidas há pessoas iguais, inseridas num sistema contraditório, que ao mesmo tempo em que aproxima, eliminando fronteiras físicas, geográficas e econômicas, também cria uma gama de excluídos, que compreendem as demandas apresentadas anteriormente.

O território fronteiriço pesquisado permite identificar esse contraste entre a união de blocos via Mercosul e a exclusão de transfronteiriços que não se enquadram nos moldes capitalistas. Cidadãos que não estando inseridos no mercado de trabalho/estudo encontram-se fora das coberturas de acordos binacionais ou em âmbito de Mercosul, por residir no país vizinho, onde não contemplam as condicionalidades para acesso a proteção social. Entretanto, estas pessoas ainda assim são cidadãos, que exercem o direito de ir e vir, estabelecem relações familiares, tem seus filhos por vezes nascidos e registrados no Uruguai, por vezes no Brasil e buscam o direito de serem reconhecidos como cidadãos, de acessarem direitos independente da renda e da nacionalidade.

A pesquisa identificou que a questão da residência na faixa de fronteira, ou o deslocamento para o outro país está associado principalmente a renda per capita de cada família. De acordo com técnicos de ambas as cidades, tanto brasileiros em território uruguaio, quanto uruguaios que residem no Brasil, encontram-se em busca de melhor qualidade de vida, trabalho, residência, aluguéis mais acessíveis, maior atenção em áreas como saúde, educação e assistência social. Muitos desses cidadãos costumam manter o contato com o país de origem, principalmente no Chuí, permanecendo um constante trânsito transfronteiriço.

As demandas identificadas de forma geral no Quadro 9, apresentado anteriormente, tem origem em diferentes áreas. Educação, saúde, previdência, são políticas que acabam por demandar usuários transfronteiriços para a assistência, confirmando que a assistência abrange o social como um todo, pois conforme afirma Pereira,

O escopo da assistência social é o social, e não um aspecto desse social, o que equivale a afirmar que nesse escopo cabem todos os recortes ou “setores” das outras políticas, já que ele é por natureza amplo, interdisciplinar e intersetorial (PEREIRA, 2004, p. 59).

O cidadão que acessa o Sistema Único de Saúde e que se encontra em situação de vulnerabilidade e risco social (nacionalizado/fronteiriços), um trabalhador que se encontra afastado temporariamente do trabalho por motivos de doença e cujo benefício previdenciário não é liberado imediatamente, aquele que se encontra desempregado (quando nacional ou naturalizado), ou que se encontra em vulnerabilidade social, excluído do mercado de trabalho (nacionais e

transfronteiriços), ampliam os quadros da assistência para conseguir garantir sua sobrevivência. O caso da educação não é diferente em cidades gêmeas, levando a um trabalho intersetorial, que amplia as demandas da assistência social.

A pesquisa de campo constatou que no CRAS do Chuí, a questão escolar está entre as demandas que exigem maior atenção, sendo a “migração escolar” intensa entre Chuí/Chuy. A dificuldade de adequação ao sistema escolar, ao ritmo de ensino, a cultura e costumes, ou simplesmente o desagrado por outro motivo, leva as mães a transferir as crianças das escolas brasileiras para o sistema escolar uruguaio. Muitas crianças tem dupla nacionalidade, outras possuem nacionalidade brasileira ou uruguaia, pois são filhos de pai uruguaio e mãe brasileira (ou o inverso), o que facilita essa troca.

No entanto, a saída destas crianças com nacionalidade ou dupla nacionalidade da escola localizada no Chuí/BR, reflete na demanda do PBF, pois no momento do cadastramento, quando não há localização das famílias em endereços residenciais no município brasileiro, ou quando as crianças constam como infrequentes na rede de ensino brasileira, por motivos de transferência para o sistema educacional uruguaio, a transferência de renda é suspensa.

Em Jaguarão, a pesquisa de campo identificou uma situação mais tranquila, no entanto, o caso de crianças pequenas que mudaram com a mãe para Rio Branco e agora atravessam a ponte sem acompanhamento algum, para estudar em Jaguarão ainda não tem uma solução definida, posto que, são casos que exigem contatos entre o CRAS, Conselho Tutelar e profissionais uruguaios, exigindo maior conversação para atender a necessidade da família e garantir o direito a proteção e a educação para as crianças.

Analisando esta situação, os entrevistados apontam para a falta de informações referentes a tratados e acordos entre países para embasar a ação profissional e melhor garantia de direitos a população atendida. Conforme um dos entrevistados, “se tivesse mais acesso, mais conhecimento dos acordos, desses protocolos, enfim, desses acordos firmados, a gente poderia até ter certas garantias de proteção prá essas crianças e não se tem” (JPSB).

A questão da documentação do cidadão transfronteiriço aparece repetidas vezes na pesquisa de campo. Técnicos, gestores e presidentes dos CMAS's concordam que a falta de documentação legalizada é um fator limitador ao acesso de todo transfronteiriço a proteção social ofertada pelo SUAS e, conseqüentemente,

aos direitos sociais, em razão da ausência de nacionalidade brasileira. No entanto, no decorrer das entrevistas, foi possível perceber, que existe certa confusão quanto a documentação do transfronteiriço, ocorreu inclusive, o caso de um entrevistado que afirmava ser possível inserir um transfronteiriço no Cadastro Único apenas com o Cadastro de Pessoa Física (CPF), sem naturalização, o que não ocorre.

O Ministério da Justiça (MJ) deixa claro que toda a documentação para ter validade no território brasileiro, deve ser traduzida por um tradutor público juramentado. Assim, a partir do momento em que o estrangeiro, (neste caso o cidadão uruguaio), optar por regularizar sua situação em território nacional, deverá cumprir com toda a tramitação legal exigida. Isso inclui cumprir não apenas com o período mínimo de residência, conforme citado anteriormente, mas também em disponibilizar uma extensa lista de documentos e arcar com os custos, conforme abordado no capítulo anterior.

Ora, estas exigências não condizem com a realidade dos cidadãos transfronteiriços que constituem demanda ao SUAS. As entrevistas realizadas trazem relatos de famílias/indivíduos transfronteiriços que buscam o CRAS e o CREAS em ambos os municípios e que enfrentam dificuldades com a documentação para acessar programas e benefícios assistenciais. Um dos técnicos entrevistados comentou o seguinte: “encaminhamos para a busca da documentação, isso sim. Mas, aí, as pessoas voltam, porque se elas já não têm nem a alimentação, como é que vão acessar isso?” (JPSE). O mesmo acontece com brasileiros residentes no Uruguai, é necessária a nacionalidade, para o acesso aos direitos de cidadania e respaldo do Estado.

Famílias compostas por pais brasileiros, que tiveram um filho no Brasil e foram residir no Uruguai, registrando os outros filhos no país estrangeiro, retornando a seu país de origem descobrem que a burocracia para naturalizar os filhos é maior que as exigências do lado uruguaio para o mesmo procedimento.

Na pesquisa de campo também foram relatados casos envolvendo crianças com deficiência, nos quais o Conselho Tutelar entra com ação para requer a tradução dos documentos de forma gratuita. O mesmo acontece quando há pessoas com doenças graves ou outras situações, entretanto, este é um procedimento demorado.

Essa dificuldade em relação à documentação, incluindo o elevado custo, foi discutida na VII e na VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e

Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai, para buscar formas de reduzir ou anular o custo para acesso à documentação. Entretanto estas ainda são discussões recentes, que não permitem ver resultados.

Em Jaguarão, no decorrer da pesquisa de campo foi relatada a situação de uma família cuja mãe é uruguaia e o pai brasileiro, vivendo em união estável. Embora residindo no Brasil, eles registraram os dois filhos em território uruguaio. A realidade da família é complexa não apenas pela situação de vulnerabilidade social, residência e trabalho na zona rural sem acesso a direitos trabalhistas, mas pelo fato de um dos filhos ser deficiente e a burocracia não permitir o acesso ao benefício de transferência de renda em nenhum país por conta das condicionalidades. A família procurou acessar o Pensión por Invalidez (Discapacidad) ofertada pelo Banco de Previsión Social (BPS)⁵⁴ uruguaio, no entanto o benefício foi negado. Posteriormente, a família procurou acessar o BPC, porém a necessidade de legalizar a documentação e o procedimento não custeável para esta família, não possibilitou o acesso. Através do CRAS foi encaminhado o pedido de tramitação da tradução com gratuidade. Conforme relato do técnico entrevistado: “mas, este é um trânsito longo, de três a quatro anos e, enquanto há tramitação a família não recebe auxílio” (JPSE).

Os casos relatados no decorrer da pesquisa de campo em Jaguarão incluem, principalmente, crianças. O CRAS acompanhou o desfecho de uma família de brasileiros, que a mãe levou os filhos para o Uruguai e desapareceu. As crianças foram abrigadas em uma instituição uruguaia e pela intervenção do Conselho Tutelar hoje se encontram abrigadas em Jaguarão.

Cidadãos transfronteiriços sem nacionalidade brasileira, que residem tanto no Chuí, quanto em Jaguarão, encontram nos benefícios eventuais, a única possibilidade de acesso, tendo em vista que benefícios de transferência de renda (PBF e BPC) estão condicionados a inserção do usuário ao Cadastro Único. Segundo consta na LOAS,

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).

⁵⁴Fonte:

<<http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=8169&site=1&channel=mides>>.

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).

Entre os transfronteiriços a procura está direcionada, principalmente, para alimentação, mas há também busca por roupas, valores em reais para o pagamento de contas de água, luz e aluguel.

Durante as entrevistas, técnicos da proteção básica e especial demonstraram preocupação com a grande procura por benefícios eventuais por pessoas do Chuy/UY, pois em sua opinião a ausência de critérios definidos pelo CMAS para a sua concessão, acaba favorecendo ações meramente assistencialistas. Ainda, segundo ele, em ano eleitoral, a situação tornava-se mais delicada, sendo necessário maior cuidado para evitar a confusão do acesso ao benefício com compra de votos ou manipulação do eleitor.

É preciso deixar claro que para o cidadão transfronteiriço, só existe atendimento na proteção social especial ofertada nos CREAS garantido pelo PAIR. Fora este programa, apenas benefícios eventuais podem ser acessados, conforme determinação do gestor municipal, pois nos demais programas, projetos, serviços e benefícios de transferência de renda, é necessário que o usuário disponha de documentação legalizada, o que implica em ter a nacionalidade brasileira reconhecida, conforme abordado nos capítulos anteriores. Restringe-se, assim, os direitos sociais do cidadão transfronteiriço.

Em meio às impossibilidades de inserção do transfronteiriço no Cadastro Único, nas cidades gêmeas como alternativa utilizada, encontra-se fornecer endereço residencial e documentação do companheiro cuja nacionalidade brasileira permite o cadastro. Assim, ainda que o PBF seja um programa direcionado principalmente para o acesso de mulheres, já existe caso de homens cadastrados nestas cidades gêmeas pelo fato da sua documentação estar legalizada.

Dessa forma, em relação ao acesso da população transfronteiriça a proteção social ofertada pelo SUAS, os entrevistados demonstraram a preocupação em atender as demandas recebidas, uma vez que as pessoas dependem do atendimento em razão de sua situação de grande vulnerabilidade social. Mas, também reconhecem que seguem o caminho da informalidade, da “política de boa

vizinhança” para concretizar este atendimento, conforme pode ser percebido nos relatos a seguir:

Sim, ele (cidadão transfronteiriço) participa, só que como se falou antes, ele é um “fantasminha”, mas nem por isso a gente vai excluí-lo. Porque a pessoa que chega aqui no CREAS é porque ela tá numa forma de desespero muito grande, por situações bem graves, por se tratar de violência né, de algum tipo de violência. Então, a gente não deixa sem o atendimento e quando for o caso de encaminhar para as instituições uruguaias, ele é encaminhado. A gente entra em contato e faz o encaminhamento (CPSB).

Se nós fizermos, e até se faz, é fora. Não é correto. É uma política de boa vizinhança. Porque o correto é que todas as famílias atendidas na política de assistência tenham registro no CadÚnico. Então, o CRAS e o CREAS só podem atender se elas tiverem. [...] Tem algumas coisas que a gente não tem como justificar. Encaminhar essa criança prá um atendimento socioeducativo, por exemplo. A gente atende de forma irregular, mas atende, mas vai chegar o momento em que vai inviabilizar mesmo o atendimento. *Não existe espaço para mostrar o atendimento de transfronteiriços nos dados do MDS (JPSE).*

Pelas entrevistas realizadas na pesquisa de campo, percebe-se a existência de uma demanda “extra”, de cidadãos invisíveis, não incluídos nos trâmites legais, que não podem atender as condicionalidades da PNAS, sendo dependentes da política de “boa vizinhança”. Porém, conforme este trabalho aponta desde o primeiro capítulo, ainda que não contabilizada, a demanda transfronteiriça é uma realidade no campo da assistência social em ambos os municípios pesquisados.

Como sinaliza um dos técnicos entrevistados na pesquisa de campo, “usuário que não pode ser inserido no CadÚnico, o município arca com o custo deste usuário através do atendimento informal” (JPSE). E, pelo fato de o SUAS estar em construção, pode ser levantada a hipótese de que em um determinado momento, serão postos outros mecanismos de controle, semelhantes ao Cadastro Único, que não possibilitarão sequer o atendimento informal ao transfronteiriço, como manifestou o entrevistado JPSE no relato anterior.

Essa questão do acesso ao transfronteiriço a proteção social ofertada pelo SUAS, remete a dois pontos: a relação estabelecida entre cidades gêmeas que difere entre os municípios pesquisados e o ônus pelo atendimento, que recai sobre o município brasileiro. Segundo os entrevistados,

[...] nós temos um bom acerto com o Uruguai em relação ao MIDES [...] então a gente trabalha em comum com eles, no pedido de segunda via de documentos, no caso, certidão de nascimento, porque o MIDES faz o

tramite de uruguaio, de brasileiro prá se erradicar uruguaio [...] Então, prá nós esse relacionamento Uruguai/Brasil, Brasil/Uruguai é bom, é muito bom sim, porque nós ajudamos eles de uma maneira, e eles nos ajudam de outra (CG).

O que a gente poder fazer, o que estiver na nossa condição de fazer a gente resolve. O que não é possível a gente procura fazer o encaminhamento aqui pra cidade do Rio Branco, mas **às vezes a gente não consegue nem ser atendido, como instituição, ainda mais levando um caso**, uma pessoa para ser atendida. Então, as ações são nossas [...] nós encaramos as demandas do PAIR, que foram levantadas para construção dos planos operativos locais, como política de governo. Se chegar alguém para este atendimento, nós vamos tratar assim [...] nós fazemos o encaminhamento necessário até onde a lei nos permite (JG).

Quanto a relação estabelecida entre cidades gêmeas no campo da assistência social, Chuí/Chuy apresentam um maior grau de cooperação que Jaguarão/Rio Branco. No entanto, o esforço em garantir o atendimento do cidadão transfronteiriço na rede de proteção social ofertada pelo SUAS é semelhante. Assim, ao optar por atender o cidadão transfronteiriço, os municípios arcam com os custos deste atendimento, mesmo sendo municípios de Pequeno Porte I e II.

Assim, como ocorre no Chuí, a maioria dos municípios não dispõe dos mecanismos necessários para o enfrentamento das desigualdades sociais, pois a rede de proteção encontra-se simplificada, devido à baixa demanda de proteção especial. Isto ocorre de forma semelhante nos municípios de pequeno Porte II, sendo necessário o encaminhamento para municípios de porte maior, que de acordo com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) do ano de 2005, recebem co-financiamento estadual e federal para o atendimento destas demandas.

Assim, acaba se constituindo um círculo nestes municípios de baixa demanda, reduzindo o repasse de recursos, conseqüentemente, o quadro técnico, e a possibilidade de implantar a tipificação dos serviços.

Pucci, ao analisar a complexidade das relações neste espaço fronteiriço destaca que,

A complexa dinâmica das relações sociais nesse espaço preexiste à ação planejada dos Estados limítrofes e, por isso mesmo, sobrevive às suas crises conjunturais, pois é capaz de engendrar mecanismos de integração informal, que poderão funcionar através dos canais atualidade, praticidade e celeridade indispensáveis ao exercício desembaraçado da cidadania fronteiriça (PUCCI, 2010, p. 30).

Este autor alerta, também, para a capacidade presente nesses territórios da fronteira Brasil/Uruguai com as suas interações, trocas e relações sociais estabelecidas, de originar mecanismos informais por meio dos mecanismos formais já existentes, sendo capazes de sobreviver às crises inerentes ao sistema capitalista excludente. No entanto, mesmo contando com estes mecanismos informais (como ocorre na assistência), o acesso do transfronteiriço aos serviços sociais e direitos sociais diferem dos garantidos ao cidadão brasileiro.

Em meio às diferenças quanto ao acesso aos direitos sociais entre brasileiros e transfronteiriços “não documentados”, em ambos os municípios, os entrevistados apontam o PAIR (o modelo utilizado pelo programa) como alternativa ao atendimento fronteiriço. O programa deu início a aproximação e a discussão entre técnicos brasileiros e uruguaios, sobre o enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes. A aproximação gradativa vem possibilitando a troca de experiências, de informações sobre as redes de proteção disponibilizada em cada país e, atualmente, com as propostas dos planos operacionais já encaminhadas, será iniciado, neste ano de 2013 o trabalho articulado, com prazos curtos para cumprir as propostas, o que permitirá conferir os resultados das ações conjuntas.

Ainda que o SUAS esteja limitado quanto ao atendimento formal de transfronteiriços, sua implantação vem confrontando antigas práticas e propondo a adoção da assistência social como uma política pública, de direitos, (COUTO *et al*, 2010). A percepção dos técnicos e gestores, traz essa compreensão apresentada por Couto (2010), que associa a nova política de assistência social e a instituição do SUAS, como marco enquanto política pública e como fator determinante para transformar ações assistencialistas, fragmentadas e centradas no favor, em direitos. As falas dos técnicos transcritas a seguir, permitem compreender essa transformação na realidade em que estão inseridos e o quanto ainda falta superar.

[...] é muito recente [...] a assistência social parece que passou a ser percebida enquanto política pública muito recentemente e eu acho que isso aí deu, também, um certo status à política. Tanto é que a gente dizia, discutia muito isso em sala de aula e acaba que a assistência social acaba fazendo tudo que as outras políticas não podem ou não dão conta. E aí começa a se definir um pouco mais a partir do SUAS, com essa estruturação, começa a se definir o que é da assistência social e o que não é da assistência social. Porque acaba ficando uma coisa muito ampla, a gente até percebe quando conversa com os secretários, ouve os políticos falando, assim, parece que a assistência social engloba tudo (JPSB).

[...] o SUAS, a vinda do CRAS e toda essa política, essa nova política, com o entendimento da assistência social é que modificou um pouco o pensamento das pessoas. A gente tá, vocês tão aqui num município emancipado há 20 anos. Então, aqui funcionava muito o assistencialismo até pouco tempo, então, a gente tem uma dificuldade enorme de mudar essa visão de que não tão sendo pedidas coisas que a pessoa não tem. Que é um direito, é uma política de direito. Isso aí é tudo muito difícil aqui, sabe [...] (CPSB).

Assim, conforme posto pelos entrevistados, os desafios a enfrentar no campo da assistência social não são poucos, ainda incluem o rompimento com o assistencialismo e a definição de responsabilidades da assistência. No entanto, em âmbito fronteiriço requer maior atenção, uma vez que, perpassam além de questões referentes a PNAS, especificidades locais e questões binacionais. Assim, a organização e atuação no campo da assistência social nas cidades gêmeas requer contemplar questões referentes a um financiamento próprio para programas específicos para este território, conforme abordado nas CNAS; rever a questão do vínculo de cidadania (COUTO, 2008; MIN, 2009), da nacionalidade (BRASIL, 2005; DRAIBE, 2007; COSTA, 2008), da burocracia, das diferenças dos sistemas políticos, econômicos e jurídicos entre países (PUCCI, 2011), das interações estabelecidas na zona de fronteira que incidem em direção ao interior do território (MACHADO, 2010; STEIMAN, 2012), do baixo desenvolvimento econômico e, principalmente, romper com o abandono por parte do Estado e com as dificuldades de acesso a bens e serviços públicos (MIN, 2009).

Tendo presente estes desafios locais e também os limites impostos pela PAS, na pesquisa de campo, os entrevistados foram questionados sobre como a PAS pode enfrentar a questão da proteção social em relação às famílias e indivíduos transfronteiriços que vivem em situação de risco e de vulnerabilidade social, sendo obtidas as respostas disponibilizadas a seguir:

01 Esses acordos, assim, prá que a pessoa não se sinta burlando algum lado. Ela pode tá aqui, mas ela vai tá ali. Que ela sinta que, ela pode cruzar a fronteira, que não tá negligenciando. Que a gente possa documentar, ou que essas pessoas possam fazer parte da estatística daqui e usando dali também. Esse tipo de Acordo fará que a fronteira não exista. [...] antecede a essa discussão, a questão de que nós não temos também um financiamento específico para a assistência social, nós não temos isso garantido como tem a saúde, como tem a educação. Não tem quanto do orçamento deve ser aplicado na área da assistência [...] acho que aí, no caso, a gente poderia também, dentro disso, já começar a discutir dentro do município a questão do transfronteiriço (CPSB).

02 Olha, eu acho que é possível fazer alguma coisa, mas tu acaba sempre esbarrando na parte burocrática, de barreira fronteira mesmo, de diplomacia fronteira. Tu acaba esbarrando aí na maior parte das vezes, porque é complicado tu atravessar a fronteira pra fazer alguma coisa, a não ser que tu vá levar um caso 'assim ou assado' [...] (CPSE).

03 [...] em primeiro lugar seria a gente sentar e discutir, considerar que existe essa realidade dentro do município e a partir daí então, começar a formular projetos pra atendimento a essas famílias mais específico. [...] Como não se tem muito como fazer, não se discute. Então a coisa vai se levando assim, quando surge o problema é atendido, dentro do que é possível ser feito informalmente, mas não tem um recurso. Na verdade, a gente não conta com recurso [...] na verdade, existem famílias aqui atendidas que estão ilegalmente, eles não tem documento (JPSE).

04 Eu entendo que falta justamente esse link, falta falar a mesma linguagem. Falta entender que uma família em vulnerabilidade aqui ou lá é prioridade e os acessos tem que serem garantidos. Não basta que sejam só aqui [...] Então, assim, o ideal seria que se nós brasileiros avaliássemos esta família, do Uruguai, que é a nossa proximidade, como necessitando disso, que se conseguissem esses documentos, essa tradução, enfim, que eles facilitassem isso. Da mesma forma o Brasil. Eu acho que é aí, que a proteção vai se efetivar. Enquanto nós não tivermos esse acesso, enquanto a burocracia não flexibilizar, nós não temos, nós vamos ficar de mãos amarradas e cada vez mais com as exigências do SUAS, com a vigilância social em cima. Nós temos que constar nos relatórios mensais pro MDS o mês em que a família foi atendida, mas essa família não vai aparecer porque ela não tem acesso ao Cad. Eles são excluídos, eles são discriminados duplamente (JPSE).

05 Acho que convênios assinados entre Uruguai/Brasil, para garantir mais acessibilidade (CG).

06 O que eu acredito, que na verdade, a gente consiga, dentro das cidades gêmeas elaborar um plano pra trabalhar [...] plano operativo, por cidade gêmea. Nós colocarmos em prática, chamarmos as duas redes de assistência das duas cidades gêmeas e trabalhar num plano operativo, numa estratégia de enfrentamento, o que cada um é responsável e por quem. É assim, bem plano estratégico de trabalho e aí se elaborar e em cima disso usar as redes para mapear, para assegurar. O que a legislação nos permite fazer a gente faz, e aí torcer que a legislação federal de ambos os países entre numa linha só, dentro de um alinhamento de políticas que nos possam dar o suporte legal e financeiro, de orçamento, pra poder trabalhar melhor.

Imediatamente, o que a gente precisa fazer de imediato é isso, ter a oportunidade de sentar com o gestor, com a rede das cidades gêmeas. E, bom, tentar fazer um trabalho mínimo aqui, uma estratégia, um plano operativo, para poder trabalhar, e depois, através dos mecanismos de gestão do estado, da união, poder implantar uma política. Aí, uma política federal, que possa ter orçamento, que a gente possa trabalhar dos dois lados e poder dar esse atendimento qualificado, com encaminhamentos, que consiga fazer um acompanhamento com equipe, como a gente trabalha hoje dentro do Sistema Único, mas já direcionado para a população fronteira (JG).

Analisando as manifestações percebe-se que o primeiro entrevistado traz a criação de acordos que tragam para a legalidade a esses cidadãos transfronteiriços, de forma que sejam contados nas estatísticas municipais, sem perder seu vínculo

com o país de origem e sem ser excluído. Esta discussão vem sendo ampliada, em âmbito de Mercosul com o PEAS (2012). Outro ponto abordado por este entrevistado, também é abordado pelo terceiro entrevistado e diz respeito a necessidade de recursos e de financiamento específico da assistência social.

Segundo Couto, “o financiamento representa um problema a ser vencido por todas as esferas envolvidas com a política” (COUTO, 2010, p.213), pois a ausência de um percentual fixo destinado a assistência social, o investimento insuficiente da gestão municipal e o descuido de muitos governos com as condicionalidades para o recebimento de verbas podem inclusive levar ao retrocesso no nível de gestão. No entanto, o levantamento das CNAS evidencia que a questão do financiamento em faixa de fronteira é abordada desde 1995 na I CNAS, quando foi discutida a necessidade de uma política diferenciada na área de assistência social para os municípios de fronteira, entretanto, essa proposição ainda não se efetivou.

O segundo entrevistado aborda a redução da burocracia, uma vez que existem as barreiras diplomáticas fronteiriças, impedindo uma articulação maior, até pelas diferenças de sistemas como coloca Pucci (2010), o que requer uma aproximação maior com o campo diplomático, jurídico e entre MDS/MIDES.

A ampliação do diálogo binacional, segundo o terceiro entrevistado, é fundamental para dar o primeiro passo e **reconhecer** que a demanda existe, saindo do campo do atendimento informal para a formulação de projetos para atendimento de transfronteiriços, com recursos específicos para tal. Esse diálogo ainda que de forma lenta, vem ocorrendo nas atividades organizadas em âmbito nacional (PDIF/RS, reunião da FNP). O combate à pobreza e as ações de desenvolvimento em faixa de fronteira foram abordadas naquela reunião, reconhecendo inclusive a necessidade de ações articuladas entre Brasil/Uruguai e a participação de representantes do Uruguai pode sinalizar para a disposição em discutir essas questões. No entanto, é preciso abordar diretamente a questão do acesso à proteção social ao cidadão transfronteiriço em vulnerabilidade ou em risco social.

Um primeiro passo foi dado na discussão sobre regulamentação da documentação sem custos, posta pelo quarto entrevistado e que vem sendo questionada no território brasileiro; nos últimos dois anos, essa questão entrou na pauta da VII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação (2011) sobre a gratuidade da certidão de nascimento para brasileiros nascidos em território Brasileiro e residentes no Uruguai, por parte de Consulados e Prefeituras, e

gratuidade do CPF para uruguaiois em vulnerabilidade social. E, na VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai (2012) também ocorreu discussão relacionada à documentação, cooperação bilateral para simplificar a questão da documentação de forma a reduzir a exclusão vivenciada pelo transfronteiriço e possibilitar maior acessibilidade a este cidadão, como também assinala o quinto entrevistado.

O sexto entrevistado, por sua vez, aponta a instituição de um plano operativo por cidade gêmea com políticas articuladas conforme já foi discutido na V CNAS (2005), de forma a tornar claras as demandas, as possibilidades de atendimento, e os desafios a serem enfrentados. Outra pontuação diz respeito à implantação de uma política federal, com orçamento para trabalho entre cidades gêmeas. Ratifica-se, assim, que desde a I CNAS, questões referentes à fronteira vêm sendo debatidas, no entanto, não vêm sendo implantadas ações para enfrentá-las de forma consequente.

Entre as contribuições da assessoria técnica, encontra-se um alerta para a necessidade de consolidar a instância da Gestão e fortalecer o controle social, conforme manifestação transcrita a seguir:

Acho que o desafio principal está em consolidar efetivamente a instância da Gestão para que possa executar com qualidade os serviços/programas/projetos/benefícios qualificando as estruturas físicas dos serviços – CRAS e CREAS e de recursos humanos necessários para o desenvolvimento do trabalho. Ainda é grande a fragilidade junto ao município [...] em termos de entendimento da organização da PAS/SUAS que seja capaz de dar conta das demandas e instituir discussões específicas com relação a situação de fronteira para ações diferenciadas à população. Também, o fortalecimento do controle social, pois de uma forma geral os Conselhos apresentam dificuldades para efetivar o seu papel e competências com relação à política (AT/RS).

A consolidação e efetivação de uma instância de gestão comprometida com a qualificação técnico-política dos trabalhadores e pautada no compromisso com a viabilização da participação social é capaz de romper com a “matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando” (COUTO, *et al*, 2010, p. 33), e não apenas de se posicionar, mas de efetivar ações que assegurem direitos, contrariando a perspectiva do sistema econômico vigente.

Seguir na direção da superação, da participação, da reinvenção da cidadania fronteiriça, com garantia de acesso formal ao cidadão transfronteiriço requer o que Gramsci denomina de abandono da “passividade” e um posicionamento

cultural/político contra a subordinação imposta às classes subalternas, aos “desprotegidos sociais”, cidadãos invisíveis, impondo-se contra as manobras, os descasos e descomprometimento para com as demandas da assistência, que inclui essa demanda “extra” de transfronteiriços.

Requer dar voz às reivindicações e questionamentos da demanda transfronteiriça, demanda da participação nos espaços onde estas discussões ocorrem (espaços existentes em âmbito nacional, binacional ou nos espaços de participação do Mercosul). Requer reivindicações por ações concretas, com responsabilização dos Estados nacionais.

Exige assumir uma participação/representação, posicionada em defesa dos direitos sociais independente de nacionalidade, cidadania vinculada ao Estado, rompendo com a “pequena política” de respostas fragmentadas, burocracias e ações que priorizam elites, garantir o fortalecimento de relações Estado/sociedade civil, vinculando-se a “grande política”⁵⁵ (SIMIONATTO, 2008), que seja capaz de trazer para discussão os interesses das demandas da classe subalternizada, apontando meios de transformação e mecanismos que possam responder às necessidades identificadas no território fronteiriço.

Implica transitar do campo da informalidade e “boa vizinhança”, para o campo dos direitos, com ações concretas, definidas e instituídas legalmente tanto em âmbito nacional, efetivando deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social, contemplando as especificidades fronteiriças por meio de uma política diferenciada para área, com financiamento específico, conforme já deliberado na I CNAS e também por meio de ações, acordos e pactuações binacionais, compromissando os Estados com a proteção social de seus cidadãos.

Nesta direção de participação, defesa de direitos e exercício de cidadania, os Conselhos Gestores emergem como uma permanente possibilidade de participação e transformação social, na qual a aprovação de planos adequados, o acompanhamento das ações e a fiscalização de recursos da política de assistência social, poderão contribuir para direcionar respostas às necessidades e prover cidadania aos atores sociais, usuários da PAS, possibilitando o rompimento com

⁵⁵ Para Gramsci a “pequena política” está relacionada às ações fragmentadas e burocratizadas por parte do Estado, ações condizentes com o neoliberalismo, enquanto a “grande política” preocupa-se em criar alternativas para poder responder as classes subalternas, defendendo valores universais (SIMIONATTO, 2008).

velhas práticas que reproduzem o assistencialismo, ainda que disfarçado em forma de favor (PEREIRA, 2005).

Assim, olhar para a PNAS e para as proteções sociais ofertadas pelo SUAS, nas cidades gêmeas pesquisadas, requer reconhecer que as demandas transfronteiriças existem independente de relatórios. O que torna imprescindível o trato desta questão pela ótica dos direitos sociais, direitos de cidadania, superando as ações de favor e estabelecendo entre os Estados acordos que correspondam a esta demanda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado demonstra que a realidade fronteiriça abrange diferentes aspectos geográficos, distintas interações fronteiriças, baixo investimento por parte do Estado, falta de acesso aos bens e serviços públicos, além de graves problemas socioeconômicos e precárias condições de acesso à cidadania (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

Ainda que a fronteira analisada seja influenciada pelo Mercosul há uma fuga de investimentos, abarcada pela busca dos grandes centros, tendo como reflexo a redução da oferta de trabalho formal, remetendo a lógica capitalista, que objetiva lucro e não o desenvolvimento econômico e social integrado.

Assim, dentro da problemática da fronteira Brasil/Uruguai, desvelada no decorrer deste trabalho, entende-se como necessário reconhecer os movimentos, ações, discussões, pactuações específicas neste território, tanto no campo local, binacional, quanto regional, em âmbito de Mercosul.

Considerando o foco deste estudo, entende-se que as ações ocorridas no período de 2011-2012, referentes à discussão do Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDIF/RS) e a Reunião da Frente Nacional de Prefeitos, configuram importante campo de debate e deliberação, uma vez que as atuações delas resultantes tenderão a refletirem-se nas demandas recebidas pelo SUAS, tendo em vista que pretendem romper com a estagnação, corresponder à realidade das cidades gêmeas e à realidade maior, na qual esta fronteira está inserida em âmbito de Mercosul.

Assim, os desafios para o acesso do transfronteiriço à proteção social encontram-se em âmbito local, binacional e no campo do Mercosul, uma vez que os tratados em vigor atendem a cidadãos trabalhadores, estudantes e residentes, sem considerar esta parcela da população, que não está incluída nestas modalidades.

As discussões em torno do Estatuto da Cidadania do Mercosul e de um Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, aprovado em 2011, objetivam consolidar a dimensão social do Mercosul. Porém, a pesquisa realizada evidenciou que não há conhecimento suficiente entre os entrevistados sobre esta temática, considerando que eles não têm acesso à informação sobre estas discussões, não conseguindo, em consequência, se apropriarem sobre o seu conteúdo de forma satisfatória para defender direitos.

Ainda que esta seja uma questão pouco abordada e não registrada em relatórios do MDS, é uma realidade nos municípios fronteiriços de Chuí e Jaguarão, conforme identificado pela pesquisa de campo. Assim como é real o atendimento **informal**, sem registro oficial, prestado a estes cidadãos, como alternativa utilizada por gestores e técnicos da assistência social para incluí-los em oficinas, atendimento individual e em grupo, em razão das condicionalidades impostas pela própria PNAS; uma vez que, enquanto política social, cabe ao Estado atender aos seus cidadãos – os brasileiros natos ou naturalizados, pela vinculação cidadania/Estado.

As demandas percebidas de cidadãos transfronteiriços incluem famílias formadas entre brasileiros e uruguaios que registram um filho em cada país, pessoas com deficiência e crianças, que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social, residentes no território dos CRAS e CREAS sem terem o direito a acessar a proteção social em função da nacionalidade, por não disporem de documentos que comprovem a naturalização brasileira. Assim, esse cidadão não cumpre as condicionalidades da PNAS e por não se adequar, também, as condicionalidades uruguaias, o torna um “não cidadão”, formando assim, uma “população extra” na fronteira.

Cabe ressaltar que as crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e seus familiares, constituem uma exceção, neste caso, uma vez que elas têm acesso garantido à proteção social ofertada pelo SUAS por meio do PAIR, independente da nacionalidade, sendo este Programa reconhecido como modelo de cooperação pelos entrevistados. Os demais cidadãos transfronteiriços, dependem da política de boa vizinhança e o máximo que podem acessar em termos de benefícios, são os benefícios eventuais, que não exigem cadastro.

Frente à realidade dos cidadãos transfronteiriços que buscam atendimento no CRAS e no CREAS nos municípios pesquisados, cria-se uma prática de favor e “boa vizinhança” em detrimento ao atendimento de direitos.

Ainda assim, é preciso reconhecer que há diferenças no grau de comunicação estabelecido entre cidades gêmeas, bem como nas demandas percebidas.

Pelo fato da divisa Chuí/BR – Chuy/UY ser uma avenida, o trânsito transfronteiriço é constante, existe uma relação intensa entre cidades gêmeas que inclui a questão cultural, social e econômica, que reflete nas demandas transfronteiriças percebidas pelo CRAS e pelo CREAS, significativamente maiores que as encontradas em Jaguarão. De acordo com os entrevistados, existe um

controle dos atendimentos realizados, no entanto, este dado ainda que solicitado, não foi repassado. Porém, todas as entrevistas no município, descrevem uma demanda crescente no campo das proteções sociais ofertadas pelo SUAS.

A relação Chuí/Chuy, no âmbito da assistência social, não é formalizada. No entanto, a comunicação foi ampliada com o PAIR. E, em certos serviços como o albergue localizado no Chuy, os brasileiros têm acesso; assim como, também informalmente, uruguaios acessam alguns serviços da rede brasileira. No caso de Jaguarão/Rio Branco, ainda que o transfronteiriço tenha o atendimento informal na rede socioassistencial brasileira, por ser entendido como um atendimento voltado à garantia de direitos humanos, a comunicação entre estas cidades gêmeas ocorre de forma mais esporádica. Os gestores e técnicos entrevistados manifestaram a expectativa de que o PAIR traga uma maior aproximação com a cidade gêmea e possibilite a construção conjunta de políticas sociais.

Uma vez que este é um atendimento informal, o acesso do transfronteiriço aos serviços, programas e projetos não são contabilizados, não constam em relatórios e não têm financiamento específico. Há disposição por parte de gestores e técnicos em responder a esta demanda, inserindo-os nos quadros ofertados pela proteção básica e especial do SUAS. Entretanto, apenas disposição local não é suficiente, pois os transfronteiriços esbarram em condicionalidades impostas pela própria PNAS (2004) e nas questões burocráticas referentes à nacionalidade.

O estudo realizado indica que os desafios e limites para efetivação da proteção social aos cidadãos transfronteiriços não são poucos e apontam para a necessidade de uma maior atenção por parte da PNAS para esta realidade, uma vez que há especificidades locais e questões binacionais que perpassam a sua efetivação.

Entre os limites para o acesso do transfronteiriço na proteção social ofertada pelo SUAS, encontra-se a definição de um financiamento próprio estabelecido na PNAS, específico para área de fronteira, somado a programas direcionados para as especificidades deste território, fazendo cumprir com a deliberação da I CNAS, realizada em 1995.

O desafio maior, encontra-se no vínculo de cidadania associado ao país do registro de nascimento, que permanece um fator determinante que legalmente impede o cidadão transfronteiriço de acessar as proteções ofertadas pelo SUAS,

mesmo estando em comprovada situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2005; DRAIBE, 2007; COSTA, 2008; MIN, 2009).

Outros fatores que desafiam e limitam o acesso do transfronteiriço, dizem respeito à burocracia, as diferenças dos sistemas políticos, econômicos e jurídicos entre países, que apesar das interações estabelecidas na zona de fronteira incidem sobre o acesso do cidadão, que acaba se tornando um cidadão de lugar nenhum, uma vez que não está em condições de cumprir condicionalidades estabelecidas (MACHADO, 2010; PUCCI, 2011; STEIMAN, 2012) para ter direitos reconhecidos. A possibilidade de gratuidade e desburocratização para emissão de certidão de nascimento para cidadãos brasileiros que residem no Uruguai, bem como para emissão de CPF para uruguaios em vulnerabilidade, já foi discutida na VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação, em 2011, porém necessita ganhar forma de implantação.

A discussão referente à efetivação de uma cidadania social com direitos igualitários e sistemas de proteção social unificados, conforme sinalizado por Draibe (2007) e Costa (2008), que compreende a efetivação de uma agenda social em âmbito de Mercosul, com capacidade de superar a restrição aos direitos sociais ainda permanece no campo discursivo e não se consolidará do dia para noite, uma vez que este é um processo complexo.

A resposta aos objetivos propostos corrobora para confirmar a complexidade do território fronteiriço e das relações que nele se estabelecem, aponta para a necessidade de maior debate, uma vez que há urgência quanto à definição do que pode ser viabilizado para que esses cidadãos transfronteiriços tenham garantia de acesso a direitos sociais e a cidadania.

Assim, entende-se ser necessário maior investimento em capacitação direcionada a gestores, técnicos e conselheiros municipais, em relação à política de assistência social, direitos dos usuários e controle social; ampliando e consolidando investimento em programas específicos no campo da política de assistência social para cidades gêmeas, a fim de trazer as discussões das Conferências Nacionais de Assistência Social para o campo da ação, de forma a contemplar o trânsito transfronteiriço.

Acredita-se que seja necessária a ampliação de discussões entre técnicos, gestores e conselheiros, relacionadas a PAS na fronteira, tendo em vista que recentemente foi discutido e entregue o Plano de Desenvolvimento e Integração da

Fronteira (PDIF/RS). O maior conhecimento e a participação por parte destes atores poderão incidir para a qualificação da política da assistência social e efetivação de estratégias para o enfrentamento dos desafios decorrentes do contexto de cidade gêmeas.

Entende-se que se faz necessária uma legislação binacional, que regulamente o atendimento e supere a política da boa vizinhança, que vem sendo desenvolvida por meio do contato entre técnicos da política e gestores para dar conta dessa realidade. No campo específico da PNAS, considera-se a necessidade de rever e estabelecer o que foi deliberado nas Conferências Nacionais de Assistência Social, destinando programas e financiamento específicos para estes territórios. Estas questões necessitam passar com maior frequência pelas discussões nos Conselhos de Assistência que, por sua vez, devem exercer maior pressão junto aos gestores das diferentes instâncias federativas em prol do seu enfrentamento.

A definição da assistência social como política pública, a publicação da LOAS, a instituição da PNAS (2004) e do SUAS, tem sido uma longa caminhada para superar o assistencialismo e fazer valer os direitos dos usuários atendidos por esta política. A pesquisa de campo demonstra que no caso das cidades gêmeas, apesar dos avanços, estes desafios precisam ser vencidos. É preciso romper com a visão antiga do “pedir” e do favor, que destorce e desconstrói os direitos adquiridos, e, também, com o desconhecimento sobre a própria política não só por parte dos usuários, mas dos atores responsáveis nos municípios, caminhando em direção a uma gestão comprometida com os direitos.

A revisão bibliográfica demonstra que há escassa produção acadêmica tanto no campo da política de assistência social, quanto do controle social desta política em Faixas de Fronteira, onde a maior parte dos municípios é de Pequeno Porte I e II, conforme a classificação de municípios instituída pela PNAS (2004) e não dispõem dos mecanismos necessários para o enfrentamento das desigualdades sociais, sendo necessário o encaminhamento para municípios de porte maior, que de acordo com a NOB/SUAS-2005, recebem co-financiamento estadual e federal para atendimento destas demandas.

A pesquisa indica que o enfrentamento das questões anteriormente citadas como desafios e limites a serem superados, poderá ocorrer por meio de: criação de acordos; financiamento específico para a assistência social; redução da burocracia;

ampliação do diálogo binacional; formulação de projetos para atendimento transfronteiriço; recursos para atendimento transfronteiriço; regulamentação da documentação sem custos; convênios; plano operativo, por cidade gêmea; implantação de uma política federal, com orçamento para trabalho entre cidades gêmeas; consolidação efetiva da instância da Gestão; fortalecimento do controle social.

Esta pesquisa evidenciou que a complexidade e singularidade da fronteira está melhor representada nas cidades gêmeas, conforme aparece na documentação disponibilizada pelo MIN (2005 e 2010). Espera-se, então, que os seus resultados despertem interesse para a busca de um maior aprofundamento sobre o tema, a fim de contribuir nas discussões da política da assistência social como mediação para a ampliação da cidadania, uma vez que os limites identificados incluem desde a questão do financiamento específico para municípios fronteiriços, com programas que possam corresponder à realidade deste território, até questões referentes ao vínculo de cidadania/nacionalidade; a burocracia imposta pelos estados, às diferenças de sistemas político e econômico, o baixo desenvolvimento destas regiões fronteiriças e o abandono por parte do Estado, que não investe em equipamentos públicos para ampliar o acesso da população fronteiriça. Estes limites configuram desafios para efetivar a proteção social através do SUAS aos cidadãos transfronteiriços em situação de vulnerabilidade e risco social localizados em cidades gêmeas com o Uruguai.

E, finalmente, espera-se que indiretamente isto possa incentivar o aprofundamento da discussão sobre um Mercosul efetivamente social e participativo, incentivando pesquisadores de diferentes países a intercambiar experiências resultantes de suas investigações e que apontem para a descoberta de instrumentos, mecanismos e estratégias efetivas de democratização das políticas sociais.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Álvaro André S. Políticas de Saúde e Assistência Social no Brasil: afinidades e desafios. **Ser Social**, Brasília, v. 11, n. 25, p. 82-102, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/17069048/1882753964/name/artigo+9+novo.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2012.

ANDRADE, Iraci de. **Território e Assistência Social: uma análise do Serviço Social a partir da produção social do espaço**. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2012. (Tese – Doutorado em Serviço Social. Programa de Pós -Graduação em Serviço Social).

ATA VII REUNIÃO DE ALTO NÍVEL (RAN) – Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço – Brasil e Uruguai – 7 e 8 de julho/2011. Grupo de Trabalho de Políticas Sociais e Assuntos Trabalhistas. Disponível em: <http://www.relinter.rs.gov.br/upload/1347370525_Acta%20Politicassociales%20de%20Frontera.pdf>. Acesso em: 20 out. 2012.

ATA VIII REUNIÃO DE ALTO NÍVEL (RAN) – Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço – Brasil e Uruguai – 13 e 14 de setembro/2012. Grupo de Trabalho – Políticas Sociais Fronteiriças e Assuntos Trabalhistas. Disponível em: <http://www.relinter.rs.gov.br/upload/1347901554_ATA%20GT%20de%20Politicassociais%20Fronteiricas%20e%20de%20Assuntos%20Trabalhistas.pdf>. Acesso em 20 out. 2012.

AVEIRO, Thais Mere Marques. **Relações Brasil-Uruguai: A Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço**. 238 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2342/1/2006_ThaisMereMAveiro_orig.pdf>. Acesso em: 04 set. 2012.

AVRITZER, Leonardo. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para Discussão. **IPEA**. Rio de Janeiro, maio 2012. ISSNA1415-4765.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 67/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1ª 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS). Brasília: MDS/SNAS, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica** – NOB/SUAS. Brasília: MDS/SNAS, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/Suas)**. Brasília: MDS/SNAS, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 1995.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **II Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 1997.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **III Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2001.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **IV Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **V Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **VI Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **VII Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **VIII Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS/CNAS, 2009b. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/biblioteca>>. Acesso em: 21 out. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relações Internacionais**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/relacoesinternacionais>>. Acesso em: 17 fev.2012.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/pt/c/document_library/get_file?uuid=cd8c9e6a-a096-449b-826e-6ecb49744364&groupId=10157>. Acesso em: 17 nov. 2011.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Faixa de Fronteira Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira** – PDF. Brasília: 2009. Disponível em: <<http://portal.cenad.gov.br/programa-de-promocao-do-desenvolvimento-da-faixa-de-fronteira-pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2012.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira**. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, 2010. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/bases-faixa-de-fronteira>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. **Decreto 48.198**, de 02 de agosto de 2011. Institui o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul – Núcleo/RS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/m010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=56426&hTexto=&Hid_IDNorma=56426>. Acesso em 16 out. 2012.

_____. **Decreto 5.105**, de 14 de junho de 2004. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, de 21 de agosto de 2002. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5105.htm>. Acesso em 18 set. 2012.

_____. **Decreto 5.722**, de 13 de março de 2006. Promulga o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm>. Acesso em: 16 out. 2012.

_____. **Decreto 6.040**, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 17 de set. 2012.

_____. **Decreto 6.964**, de 29 de setembro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul. Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6964.htm>. Acesso em: 13 set. 2012.

_____. **Decreto 6.975**, de 7 de outubro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm>. Acesso em: 18 out. 2012.

_____. **Decreto 7.239**, de 26 de julho de 2010. Promulga o Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde, firmado no Rio de Janeiro, em 28 de novembro de 2008. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1024239/decreto-7239-10>>. Acesso em: 19 set. 2012.

_____. **Decreto 7.496**, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm>. Acesso em: 17 de set. 2012.

_____. **Decreto 86.715**, de 10 de dezembro de 1981. Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm>. Acesso em: 15 set. 2012.

_____. **Decreto 88.419**, de 20 de junho de 1983. Dispõe sobre execução do Protocolo de Expansão Comercial (PEC) concluído entre o Brasil e o Uruguai. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D88419.htm>. Acesso em: 13 set. 2012.

_____. **Decreto de 8 de setembro de 2010**. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12853.htm>. Acesso em: 10 set. 2012.

_____. **Lei 12.435**, de 6 de junho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 19 nov. 2012.

_____. **Lei 12.723**, de 9 de outubro de 2012. Altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, que dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências, para autorizar a instalação de lojas francas em Municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras e para aplicar penalidade aos responsáveis dos órgãos da administração direta ou indireta que dolosamente realizarem importação ao desamparo de guia de importação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12723.htm>. Acesso em 10 nov. 2012.

_____. **Lei 6.634**, de 6.634, de 0.2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>. Acesso em: 18 nov. 2012.

_____. **Lei 6.815**, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em: 11 set. 2012.

_____. **Lei 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 14 set. 2012.

_____. **Portaria 171 do MDS**, de 26 de maio de 2009. Dispõe sobre o Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo, modalidade do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/portarias/2009/PORTARIA%20No%20171_2009_%20ATUALIZADA_2011.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2012.

_____. **Portarias 442** do MDS, de 29 de agosto de 2005. Regulamenta os Pisos da Proteção Social Básica estabelecidos pela Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, sua composição e as ações que financiam. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/portarias/2005/Portaria%20no%20442-%20de%2026%20de%20agosto%20de%202005.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2012.

_____. **MEMORANDO DE ENTENDIMENTO PARA A COOPERAÇÃO NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**, em vigor desde 19/09/1987. Ministério das Relações Exteriores. Sistema Atos Internacionais. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1987/b_63/>. Acesso em: 16 out. 2012.

_____. **NOTA TÉCNICA Nº 19**, de 12 de dezembro de 2012. Características da Gestão Básica na Estrutura do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Disponível em: <www.mds.gov.br/.../Publicacao%20no%20DOU%2013_07_2012%2>. Acesso em: 19 dez. 2012.

_____. **RESOLUÇÃO Nº 01**, de 09 de janeiro de 2012. Publica as deliberações da VIII Conferência Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em: <www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/viii.../download>. Acesso em: 18 abr. 2012.

_____. **RESOLUÇÃO Nº 33**, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/publicada-hoje-a-nova-norma-operacional-basica-nob-suas-2012>>. Acesso em 20 dez. 2012.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/orientacoes-tecnicas-centro-de-referencia-especializado-de-assistencia-social-creas-1/04-caderno-creas-final-dez..pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social Departamento de Gestão do SUAS Coordenação Geral de Apoio ao Controle Social e a Gestão Descentralizada. **Caderno de Orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/caderno-de-orientacoes-sobre-o-indice-de-gestao-descentralizada->

do-sistema-unico-de-assistencia-social-2013-igdsuas/caderno-de-orientacoes-sobre-o-indice-de-gestao-descentralizada-do-sistema-unico-de-assistencia-social-2013-igdsuas>. Acesso em: 12 dez. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Geral de Avaliação e Gestão da Informação. **Mapa de Oportunidades e de Serviços Públicos – MOPS** Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/Mops/>>. Acesso em: 05 jan. 2013.

COMISSÃO BINACIONAL DE ASSUNTOS SOCIAIS. Câmara Municipal de Vereadores de Sant’Ana do Livramento. Disponível em: <<http://www.camaralivramento.rs.gov.br/imprensa/287-comissao-legislativa-binacional.html>>. Acesso em: 15 set. 2012.

CORREA, Maria Valéria. Que Controle Social na Política de Assistência Social? **Revista Serviço Social & Sociedade**. n. 72. Ano XXIII. Nov. 2002.

_____. A relação Estado/Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XXIV. n. 77. Março 2004. São Paulo: Cortez.

_____. **Desafios para o Controle Social:** subsídios para a capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

COSTA, Lúcia Cortes da. A Agenda Social do Mercosul: A Relação Estado Nacional e Integração Regional. **Revista Em Pauta**. Vol. 6 – N. 24 - Dezembro de 2009.

_____. Políticas sociais no Mercosul: desafios para uma integração regional com redução das desigualdades sociais. In: **Estado e Democracia:** Pluralidade de Questões. Ponta Grossa: UEPG, 2008.

COUTINHO, Carlos Nélon. **Contra Corrente:** ensaios sobre democracia e socialismo. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, Berenice Rojas *et al.* **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira:** uma equação possível? 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CÚPULAS SOCIAIS E CONSELHO BRASILEIRO DO MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO. Disponível em:

<<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/textofinal>>. Acesso em 15 ago. 2012.

DECLARAÇÃO SOCIOLABORAL DO MERCOSUL: 10 anos DSL. Brasília: MTE, ASSINT, 2008. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/fsm/declaracao_pt.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2012.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em:

<http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 02 dez. 2012.

DORFMAN, Adriana e ROSÉS, Gladys. Regionalismo Fronteiriço “Acordo para os Nacionais Fronteiriços Brasileiros Uruguaio”. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Org. **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande, MS. Ed. UFMS, 2005.

DRAIBE, Sônia Miriam. Coesão social e integração regional: a agenda social do Mercosul e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23 Sup. 2:S174-S183, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v23s2/06.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2012.

FERREIRA, André Cassino. Interações na fronteira Brasil-Uruguai: um estudo de caso das cidades de Jaguarão-RS (Brasil) e Rio Branco (Uruguai). **Revista Eletrônica Boletim do TEMPO**, Ano 4, n. 37, Rio, 2009 [ISSN 1981-3384]. Disponível em: <http://www.tempopresente.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=5243>. Acesso em: 15 mar. 2012.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL. Disponível em:

<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/pagina_inicial?set_language=pt-br>. Acesso em: 03 ago. 2012.

FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL (FOCEM). Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/index.php?c=2118&i=2&id>>. Acesso em 12 set. 2012.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois; COSTA, Laís. A Política Nacional de Integração e Desenvolvimento das Fronteiras: O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de, (org.). **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Mídia terceiro setor e MST: impactos sobre o futuro das cidades e do campo**. Petrópolis: Vozes, 2000.

GOLIN, Tau. **A fronteira: governos e movimentos espontâneos na fixação dos limites do Brasil com o Uruguai e a Argentina**. 2 ed. (Coleção Documentos Brasileiros). Porto Alegre: L&PM, 2002.

_____. **A fronteira: Os tratados de limites Brasil – Uruguai – Argentina, os trabalhos demarcatórios, os territórios contestados e os conflitos na bacia do Prata**. Porto Alegre: L & M, 2004.

Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira. **Plano de Desenvolvimento e Integração do Estado do Rio Grande do Sul – PDIF/RS**. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://www.relinter.rs.gov.br/upload/1354187656_PDIF_RS%20-%20Vers%C3%A3o%20Final.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2012.

IAMAMOTO, Marilda. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 02 mai. 2012.

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL. Disponível em: <http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=5384&site=1&channel=secretaria>. Acesso em: 05 nov. 2012.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. Disponível em: <http://ismercotur.org/?doing_wp_cron=1360189738.3334059715270996093750>. Acesso em: 05 nov. 2012.

JACCOUD, HADJAB e CHAIBU. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: Assistência Social e Segurança Alimentar. **IPEA**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/politicas_sociais/07_capt04_7e.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2012.

MACHADO, Lia Osório [et.al]. O Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: Uma proposta conceitual – metodológica. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de, (org.). **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2005.

_____. Cidades na Fronteira Internacional: Conceitos e Tipologia In: **Dilemas e diálogos platinos**. Orgs.: NUÑES, Angel; PADOIN, Maria Medianeira; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. ISBN 978-85-61228-71 (2v). Dourados, MS: UFGD, 2010. Disponível em: <<http://www.ufgd.edu.br/editora/catalogo/dilemas-e-dialogos-platinos-fronteiras-angel-nunes-maria-medianeira-padoin-tito-carlos-machado-de-oliveira-2013-orgs.>>. Acesso em: fev. 2012.

_____. Mudança de foco na fronteira. **Jornal Hoje em Dia** – Distrito Federal, publicado em sábado, 11/6/2011. Disponível em: <<http://igeo-server.igeo.ufrj.br/retis/wp-content/uploads/2011/07/2011-novo-programa-fronteiras-LOM.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2012.

MACHADO, Loiva Mara de Olivera; MEDEIROS, Mara Rosange Acosta de. O exercício do controle social da política de assistência social em municípios do Rio Grande do Sul. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da. **Controle Social de políticas públicas: Caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007.

MARTINS, José Renato Viera; SILVA, Carolina Albuquerque. Políticas Sociais e Participação Social: A Construção de uma Esfera Pública Regional no Mercosul In: **Boletim de Economia e Política Internacional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. N. 5. Jan./Mar. 2011.

MERCOSUL/CMC/ DEC. N° 67/10. Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_67-10_PT_PEAS.pdf>. Acesso em 18 nov. 2011.

_____. **DEC N° 18/99**. Trânsito vicinal fronteiriço entre os Estados Partes do Mercosul. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_018_099_Tr%C3%A2nsito%20Vicinal%20Fronteiri%C3%A7o%20MCS_At%C3%A1%2099.PDF>. Acesso em: 22 set. 2012.

_____. **DEC. N° 45/10.** Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_45-10%20MERCOSUL%20CCMAS.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2012.

_____. **DEC. N° 64/10.** Estatuto da cidadania do Mercosul Plano de ação. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_064-2010_PT_Estatuto_da_Cidadania.pdf>. Acesso em: 19 out. 2011.

MERCOSUL/GMC/RES N° 15/99. Criação da Comissão Sócio-Laboral do Mercosul. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Resoluciones/PT/Res_015_099_Cria%C3%A7%C3%A3o%20Comiss%C3%A3o%20Sociolaboral_At%C3%A1%201_99.PDF>. Acesso em: 09 ago. 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 9 ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Geral de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de informações sociais.** Disponível em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

PARLAMENTO DO MERCOSUL (PARLASUL). Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/>>. Acesso em: 03 ago. 2012.

PEREIRA, Potyara A. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. In: **Serviço Social & Sociedade**, n. 77. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Controle democrático com garantias de direitos.** Subsecretaria dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Brasília, 2005.

PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO SOCIAL DO MERCOSUL (PEAS). Disponível em: <<http://ismercursos.org/biblioteca/>>. Acesso em: 1 nov. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DO CHUÍ. Disponível em: <www.chui.rs.gov.br/>. Acesso em: 10 nov. 2012.

PROGRAMA MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO. Secretaria Geral da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/conselho-brasileiro-do-mercosul-social-e-participativo>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

PUCCI, Adriano Silva. **O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí.** Brasília: FUNAG, 2010.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois. In: **Seminário Nacional O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito.** Conselho Federal de Serviço Social – CFESS (org.). ISBN 978-85-99447-08-6. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/publicacoes_livros.php>. Acesso em: 23 jan. 2012.

RAICHELIS, Raquel; EVANGELISTA, Ana Carolina. Sociedade civil, questão social e relações internacionais na cidade de São Paulo. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel (orgs.). **A cidade de São Paulo:** Relações internacionais e gestão pública. São Paulo: EDUC, 2009.

RESOLUÇÃO INSS/PRES nº 67, de 10 de julho de 2009 – DOU DE 13/07/2009. Define os procedimentos relativos à troca de informações entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, e o Banco de Previdência Social - BPS/ Uruguaí, para subsidiar o reconhecimento de direitos e a atualização de benefícios previdenciários e assistenciais entre os nacionais do Brasil e Uruguaí, especialmente os residentes na zona de fronteira. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/72/INSS-PRES/2009/67.htm>>. Acesso em: 19 set. 2012.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil:** Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: BestBolso, 2011.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: BestBolso, 2011.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades**: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SILVA, Vini Rabassa da. Controle social de políticas públicas: uma reflexão sobre os resultados da pesquisa. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADANS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da (orgs). **Controle social de políticas públicas**: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007.

SILVA, Vini Rabassa da; PRATES, Jane Cruz. Migrações internacionais e realidade brasileira: concepções e desafios. In. **Migrações internacionais, políticas públicas e cidadania**. Orgs. Silva, Vini Rabassa da; MEDEIROS, Mara Rosange Acosta de. Pelotas: EDUCAT, 2009.

SILVA, Vini Rabassa da. MEDEIROS, Mara Rosange. **Conselhos municipais de assistência social**: história, fragilidades e possibilidades. Argumentum, Vitória, v. 2, nº 2, p.163-173, jul./dez. 2010. Disponível em: <periodicos.ufes.br/argumentum/article/download/953/691>. Acesso em: 15 mar. 2012.

SILVA, Vini Rabassa da; MEDEIROS, M. R. A; UGOSKI, Daiane da Rosa . Política de assistência social em faixas de fronteira: problematizações e desafios. In: XIII ENPESS – Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 2012, Juiz de Fora. **Anais do XIII ENPESS - Serviço Social, Acumulação capitalista e lutas sociais: o desenvolvimento em questão**, 2012.

SILVA, Vini Rabassa da; UGOSKI, Daiane da Rosa. A política de assistência social em cidades gêmeas da fronteira gaúcha. In: **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios do século XXI**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2012. (No prelo).

SIMIONATTO, Ivete. A contribuição de Gramsci para análise do Estado. In: COSTA, Lúcia Cortes da. **Estado e Democracia: Pluralidades de Questões**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008.

SOARES, Marcelo Vicente Cancio. A televisão na fronteira. In: NÚÑES, Ângel; PADOIN, Maria Medianeira; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Orgs. **Dilemas e diálogos platinos**. Dourados, MS: Ed.UFGD, 2010.

SOUZA, Maura Luciane Conceição de Souza. A Construção de Políticas Públicas Regionais: Saúde, Educação Assistência Social e Turismo. In: Ministério do

Trabalho e Emprego. **Mercosul e as Migrações**: os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração. Brasília, 2008.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC nº 10 – jul./dez. 2007.

SPOSATI, Aldaíza. **Álbum de Fotografias da Gestão da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS**. V Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/fotografia-da-assistencia-social-no-brasil-na-perspectiva-do-suas-2013-indicadores-da-gestao-municipal-da-politica-de-assistencia-social-no-brasil-2005-2006/fotografia-da-assistencia-social-no-brasil-na-perspectiva-do-suas-2013-indicadores-da-gestao-municipal-da-politica-de-assistencia-social-no-brasil-2005-2006>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

_____. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, nº 1, p. 104-115, jan./jun. 2011. Disponível em: <www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/.../19360/17745>. Acesso em: 25 Jan. 2012.

STEIMAN, Rebeca. 2012. Zona de Fronteira e Cidades Gêmeas: uma tipologia das interações fronteiriças. In: Zárate B. (Ed.) **Espacios urbanos y sociedades transfronterizas en la Amazonia**. Memorias, 3 . Universidad Nacional de Colombia. Sede Amazonia. Instituto Amazónico de Investigaciones Imani, Leticia. ISBN 9789587612011. Disponível em: <<http://www.bdigital.unal.edu.co/7571/5/9789587612011.pdf>>. Acesso em 07 dez. 2012.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>>. Acesso em 14 abr. 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de enfrentamento. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 110, p. 288-abr./jun. 2012.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA GESTOR MUNICIPAL

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
CURSO DE MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**PESQUISA – Sistema Único de Assistência Social e Proteção Social de Cidadãos
Transfronteiriços: um estudo em cidades gêmeas da fronteira gaúcha**

1. Existe algum acordo entre Brasil/Uruguai para assegurar a proteção dos direitos básicos do ser humano, que seja utilizado atualmente para direcionar as ações da proteção social básica e especial a cidadãos transfronteiriços? 1.1 Caso sim, qual?
2. Há algum acordo entre Brasil/Uruguai para assegurar a proteção dos direitos básicos do ser humano?
3. Na sua opinião o fato de o município ser classificado como cidade gêmea da fronteira do RS tem repercussão na política de assistência em relação à gestão, demanda e a sua democratização?
4. Existe algum serviço ou programa permanente desenvolvido no município que seja dirigido especificamente para o trânsito transfronteiriço?
5. A gestão municipal tem conseguido estabelecer comunicação com a cidade gêmea uruguaia para realização do trabalho de proteção social? 5.1 Por quê?
6. No município há conhecimento sobre a discussão em âmbito de Mercosul, referente a construção do Estatuto da Cidadania e do Plano Estratégico de Ação Social? 6.1 Essa discussão já favoreceu a ampliação da cidadania e o acesso a programas e serviços da Política de Assistência Social?
7. O Plano de Desenvolvimento e Integração da Fronteira (PDIF/RS) é conhecido pela gestão municipal? 7.1 Em sua opinião as propostas discutidas neste plano contemplam de forma satisfatória o campo da PAS?

8. Em sua opinião como a PAS pode enfrentar a questão da proteção social em relação às famílias/indivíduos transfronteiriços que vivem em situação de vulnerabilidade e risco social?

APÊNDICE 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
CURSO DE MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**PESQUISA – Sistema Único de Assistência Social e Proteção Social de Cidadãos
Transfronteiriços: um estudo em cidades gêmeas da fronteira gaúcha**

1. O CMAS tem usado de mecanismos – reuniões descentralizadas, discussões abertas sobre a PAS, ouvidorias, divulgação de material informativo – para possibilitar um maior conhecimento sobre o SUAS e incentivar a participação dos usuários? 1.1. Caso sim, quais?
2. O CMAS acompanha o plano municipal de assistência social e realiza o monitoramento de suas ações? 2.1 De que forma?
3. Quem são os atores, as entidades locais e as possibilidades binacionais (comissões, fóruns, comitês, grupos de trabalho, entre outros) com quem o CMAS tem estabelecido relação para efetivar o exercício do controle social em cidades gêmeas?
4. O CMAS já participou da discussão ou resolução de problema relacionado a garantia da proteção social básica e especial a indivíduos/famílias em situação de vulnerabilidade e risco social que sejam oriundos da cidade gêmeas do Uruguai? 4.1 Caso sim, quais? 4.2. Quais os encaminhamentos feitos?
5. Quais os limites e as potencialidades que o conselho percebe no exercício do controle social para garantir a democratização da PAS e a ampliação da cidadania?
6. Na sua opinião, o fato de o município ser classificado como cidade gêmea da fronteira do RS tem repercussão na PAS em relação às demandas e a sua democratização?
7. O CMAS tem acompanhado em âmbito de Mercosul a discussão referente à construção do Estatuto de Cidadania e do Plano Estratégico de Ação Social

(PEAS)? 7.1 Essa discussão já permitiu a ampliação da cidadania e de acesso a programas e serviços aos cidadãos transfronteiriços?

8. O Plano de Desenvolvimento e Integração da Fronteira (PDIF/RS) é conhecido pelo CMAS? 8.1 Em sua opinião, as propostas discutidas neste plano contemplam de forma satisfatória o campo da PAS?

9. Em sua opinião, como a PAS pode enfrentar a questão da proteção social em relação às famílias e indivíduos transfronteiriços que vivem em situação de risco e de vulnerabilidade social?

APÊNDICE 3 – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA TÉCNICOS DA PROTEÇÃO BÁSICA E ESPECIAL

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
CURSO DE MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**PESQUISA – Sistema Único de Assistência Social e Proteção Social de Cidadãos
Transfronteiriços: um estudo em cidades gêmeas da fronteira gaúcha**

1. A Carteira de Identidade Fronteiriça facilita o acesso de indivíduos/famílias transfronteiriças ao trabalho, educação e residência, essa carteira alterou/influenciou no acesso de pessoas em vulnerabilidade social aos serviços da proteção social básica e especial do SUAS?
2. Existe algum acordo entre Brasil/Uruguai para assegurar a proteção dos direitos básicos do ser humano que seja utilizado atualmente para direcionar as ações da proteção social básica e especial a cidadãos transfronteiriços? 2.1 Caso sim, qual?
3. Quais as demandas percebidas em cidades gêmeas da fronteira gaúcha em relação à proteção social básica e especial de indivíduos/famílias em situação de vulnerabilidade e de risco social oriundas da cidade gêmea do Uruguai?
4. Os indivíduos/famílias transfronteiriços sem nacionalidade brasileira (ou brasileiros residentes no Uruguai) podem acessar serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pelo SUAS? 4.1 Caso sim, quais os serviços e programas que estão disponibilizados? 4.2 Caso não, quais os impedimentos para o acesso?
5. O município já usou ou está utilizando práticas alternativas criadas por gestores, técnicos ou pelo CMAS para atender a demanda (transfronteiriça), que encontra-se em vulnerabilidade e risco social? 5.1 Caso sim, quais são as modalidades usadas?
6. Na sua opinião o fato de o município ser classificado como cidade gêmea da fronteira do RS tem repercussões na PAS em relação à demanda e a sua democratização?

7. Existe algum serviço ou programa permanente desenvolvido no município que seja dirigido diretamente para o trânsito transfronteiriço?

8. No município, há conhecimento sobre a discussão em âmbito de Mercosul referente à construção do Estatuto da Cidadania do Mercosul e do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS)? 8.1 Essa discussão está favorecendo a ampliação da cidadania ou o acesso a programas e serviços da PAS? 8.2 Justifique a resposta.

9. O Plano de Desenvolvimento e Integração da Fronteira (PDIF/RS) é conhecido por gestores e técnicos do município? 9.1 Em sua opinião, as propostas discutidas neste plano contemplam de forma satisfatória o campo da PAS?

10. Em sua opinião, como a PAS pode enfrentar a questão da proteção social em relação aos indivíduos/famílias transfronteiriços em vulnerabilidade e risco social?

APÊNDICE 4 – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA ASSESSORIA TÉCNICA

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
CURSO DE MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**PESQUISA – Sistema Único de Assistência Social e Proteção Social de Cidadãos
Transfronteiriços: um estudo em cidades gêmeas da fronteira gaúcha**

1. Existe algum acordo entre Brasil/Uruguai para assegurar a proteção dos direitos básicos do ser humano que seja utilizado atualmente para direcionar as ações da proteção social básica e especial a cidadãos transfronteiriços? 1.1 Caso sim, qual?
2. A assessoria tem conhecimento de grupos de trabalho e/ou comitês binacionais para tratar de questões referentes à proteção social de indivíduos/famílias transfronteiriças em situação de vulnerabilidade e de risco social nas cidades gêmeas? 2.1 Caso sim, qual é a sua composição? 2.2 Com que frequência se reúne? 2.3 Quais os temas mais debatidos?
3. Na sua opinião o fato de o município ser classificado como cidade gêmea da fronteira gaúcha tem repercussão na política de assistência em relação à demanda e a sua democratização? 3.1 Justifique a resposta.
4. A discussão em âmbito de Mercosul referente à construção do Estatuto da Cidadania e do Plano Estratégico de Ação Social já foi abordada em reuniões, capacitações com técnicos, gestores e conselheiros? 4.1 Caso sim, estas discussões têm contribuído para o acesso a programas e serviços da Política de Assistência Social e a ampliação da cidadania para cidadãos transfronteiriços?
5. Em sua opinião, as propostas discutidas no Plano de Desenvolvimento e Integração da Fronteira (PDIF/RS) contemplam de forma satisfatória o campo da PAS? Justifique.
6. De acordo com o seu conhecimento sobre a realidade das cidades gêmeas da fronteira gaúcha e sobre o SUAS quais os desafios, limites e potencialidades do SUAS nas cidades gêmeas de Chuí e Jaguarão, para garantir a proteção social às famílias/indivíduos transfronteiriços?

7. Tens outros comentários para acrescentar sobre a política da assistência social no Chuí e Jaguarão que consideres importantes para contribuir com esta pesquisa?

7.1 Caso sim, quais?

APÊNDICE 5 – FOTOS CHUÍ



Fonte: Pesquisa de campo 2012. Placas da divisa fronteiriça entre Brasil e Uruguai – imagem registrada da frente do CRAS e do CREAS.



Fonte: Pesquisa de campo 2012. CRAS Fronteiras em Alerta e CREAS Sentinela das Fronteiras.



Fonte: Pesquisa de campo 2012. CRAS Fronteiras em Alerta e CREAS Sentinela das Fronteiras.



Fonte: Pesquisa de campo 2012. CREAS Sentinela das Fronteiras.



Fonte: Pesquisa de campo 2012. Fronteira Brasil/Uruguai. Avenida principal entre Chuí/BR e Chuy/UY.



Fonte: Pesquisa de campo 2012. Fronteira Brasil/Uruguai. Avenida principal entre Chuí/BR e Chuy/UY.

APÊNDICE 6 – FOTOS JAGUARÃO



Fonte: Pesquisa de campo 2012. Fronteira Brasil/Uruguai. Ponte Internacional Barão de Mauá entre Jaguarão/BR e Rio Branco/UY. Imagem registrada da frente da Secretaria de Cidadania e de Direitos Humanos de Jaguarão.



Fonte: Pesquisa de campo 2012. Fronteira Brasil/Uruguai. Ponte Internacional Barão de Mauá entre Jaguarão/BR e Rio Branco/UY.



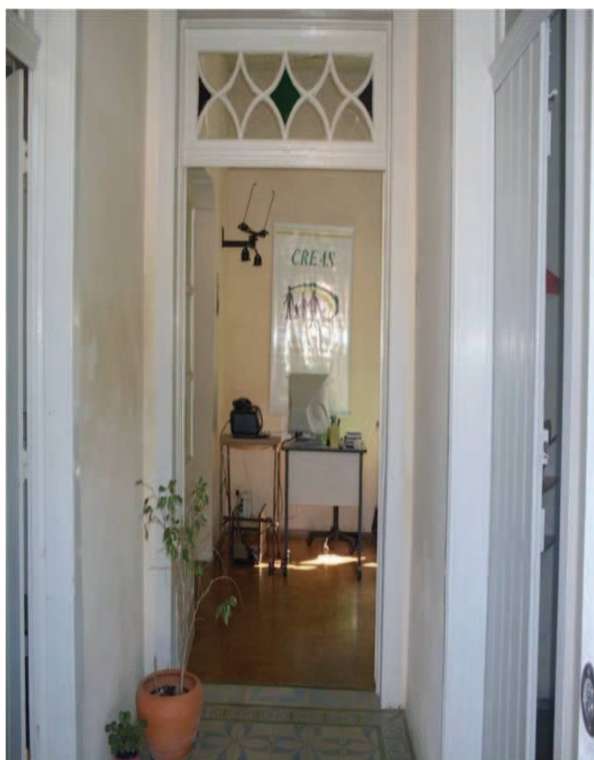
Fonte: Pesquisa de campo 2012. Imagem cedida pela equipe técnica CRAS Jaguarão.



Fonte: Pesquisa de campo 2012. Imagem cedida pela equipe técnica CRAS Jaguarão.



Fonte: Pesquisa de campo 2012. Imagem cedida pela equipe técnica. CREAS Jaguarão.



Fonte: Pesquisa de campo 2012. Imagem cedida pela equipe técnica. CREAS Jaguarão.