



Negação de Direitos Socioassistenciais para Transfronteiriços Indocumentados: desafios para as cidades gêmeas

The Denial of Social Assistance Rights to Undocumented Transboundary People: challenges for twin towns

VINI RABASSA DA SILVA*

DAIANE DA ROSA UGOSKI**

GLÓRIA MARIA GOMES DRAVANZ***



RESUMO – A migração internacional tem merecido destaque, na atualidade, como expressão de barbárie. Este trabalho apresenta uma das particularidades desse problema macrosocietário, problematizando a negação de direitos socioassistenciais para transfronteiriços indocumentados, oriundos de cidades gêmeas do Uruguai e da Argentina, os quais não podem acessar a proteção social prevista na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) pela ausência de nacionalidade brasileira ou de comprovante de residência no Brasil. Questiona-se o limite geográfico como determinante para a negação do acesso a serviços e benefícios socioassistenciais e aponta-se para a importância da criação de acordos entre países limítrofes, que permitam a prestação desses serviços aos transfronteiriços indocumentados, em situação de risco e vulnerabilidade social, considerando que, na PNAS, a concepção de cidadania está atrelada ao Estado-nação.

Palavras-chave – Fronteira. Transfronteiriços. Cidadania. Política de Assistência Social.

ABSTRACT – Nowadays, migrations have been in evidence as an expression of barbarianism. This paper presents one of the particularities of this macro social issue, with focus on the denial of social assistance rights to undocumented transboundary people coming from twin towns of Uruguay and Argentina, which cannot access the social protection foreseen in the National Policy of Social Assistance due either to the absence of Brazilian nationality or the attestation of living in Brazil. It also questions the geographical frontier as the determinant criterion to hinder access to social assistance services and benefits. Finally, it aims to the need of creating agreements between frontier countries that permit the provision of such services to the undocumented transboundary people in risk and social vulnerability situation, whereas there is no surpassing of the citizenship conception connected to the nation-state.

Keywords – Frontier. Transboundary people. Citizenship. Social Assistance Policy.

* Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas (UCPel). CV: <http://lattes.cnpq.br/2875803177863573>. E-mail: vini.silva@ucpel.edu.br.

** Assistente Social da Secretaria de Saúde do Município de Pelotas. Mestre em Política Social pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel). Doutoranda do PPG em Política Social da Universidade Católica de Pelotas (UCPel). CV: <http://lattes.cnpq.br/6965783999424131>. E-mail: daianeugoski@hotmail.com.

*** Assistente Social da Secretaria de Assistência Social do Município de Pelotas. Mestre em Política Social pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel). Doutoranda do PPG em Política Social da Universidade Católica de Pelotas (UCPel). CV: <http://lattes.cnpq.br/4195900559000771>. E-mail: gloriadravanz@yahoo.com.br.

Submetido em: abril/2017. Aprovado em: junho/2017.

Noticiários internacionais frequentemente destacam a migração de milhares de pessoas, que saem de seus países de origem em busca de melhores condições de vida. Esse fenômeno contemporâneo tem provocado reações que vão da comoção à crescente discussão sobre a recepção, ou não, de estrangeiros pelos países de destino.

Esse fato põe em evidência a categoria fronteira, associada historicamente à concepção da geografia, que a caracteriza de forma diferenciada de limite, ainda que ambas sejam coexistentes. Enquanto ao limite é atribuída a separação – a linha invisível que separa os Estados – orientada “para dentro”, a noção de fronteira é orientada “para fora” (MACHADO, 1998; PUCCI, 2010). Por isso, esta última tem sido objeto de atenção governamental, com foco na manutenção da soberania nacional e, majoritariamente, nas ações voltadas para a garantia da segurança nacional e da circulação de mercadorias por meio da exportação ou da importação.

O processo de globalização, emerso no final do século passado, entre as suas diversas significações¹, trouxe a ideia de um mundo interdependente, incluindo a concepção de meio ambiente interconectado; projetou a perspectiva de uma cidadania transnacional que, conseqüentemente, eliminaria barreiras para a circulação de indivíduos entre países e permitiria o acesso aos direitos sociais básicos por pessoas de nacionalidade estrangeira.

Porém, se a globalização trouxe a expectativa de uma cidadania transnacional, a internacionalização do capital, contraditoriamente, ao enfraquecer o conceito de Estado-Nação, fragiliza os Estados (VIEIRA, 1997; WANDERLEY et al., 2000) e, em parte, produz o recrudescimento das fronteiras como espaço geopolítico em que o sistema de defesa e segurança é reforçado com a ampliação de barreiras físicas (como exemplo amplamente conhecido está a proposta da construção de um muro entre EUA e México) e limites burocráticos, como a intensificação da fiscalização em viagens internacionais, para impedir o ingresso de estrangeiros. Assim, a concepção de um mundo globalizado tem funcionado apenas para o mercado, ao facilitar a internacionalização do capital, através de grandes monopólios e oligopólios, já que socialmente a cidadania permanece atrelada ao Estado-nação. Essa derrocada dos ideais de uma “sociedade integrada com baixas assimetrias sociais e governabilidade global democrática” (VIOLA, 1997 p. 76) repercute diretamente na fronteira, colocando em evidência esse espaço social, que tanto pode servir para unir e associar quanto para separar e dissociar.

O Brasil possui uma faixa de fronteira², regulamentada pela Constituição Federal, equivalente à extensão de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre brasileira. Essa área territorial abrange 588 municípios distribuídos entre os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina.

A fronteira do estado do Rio Grande do Sul, também denominada de fronteira gaúcha, faz divisa com dois países, o Uruguai e a Argentina, que integram o Bloco do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criado em 1991, com o objetivo principal de facilitar as trocas comerciais e fortalecer o desenvolvimento econômico e social dos Estados-parte. O mapa geográfico da fronteira gaúcha demarca 11 cidades gêmeas, sendo que 5 (cinco) fazem fronteira com Uruguai (Aceguá, Barra do Quaraí, Jaguarão, Quaraí, Sant’Ana do Livramento), e 6 (seis), com a Argentina (Barra do Quaraí, Itaqui, Porto Xavier, São Borja, Uruguiana e Porto Mauá). A cidade de Barra do Quaraí é considerada tríplice fronteira, pois faz fronteira com Bella Unión-Uruguai e Monte Caseros-Argentina.

A proximidade geográfica, considerando que são separadas apenas por uma rua, avenida ou ponte, facilita a comunicação entre essas cidades, porém as relações econômicas, sociais e culturais entre elas nem sempre são amistosas. Além de possuírem especificidades geradas pelos diferentes fluxos de bens, capitais e pessoas, entre as cidades gêmeas ocorrem momentos de cooperação e de conflito, decorrentes principalmente das mudanças governamentais de âmbito nacional e local. Por isso, as cidades gêmeas brasileiras, localizadas na fronteira gaúcha, embora sejam majoritariamente consideradas como municípios de pequeno ou médio porte, caracterizam-se como realidades complexas, onde se confronta o ideal de

uma cidadania universal com o concreto de uma cidadania que depende da regulação do Estado. Em decorrência, a gestão pública tem desafios particulares que necessitam ser enfrentados nessas cidades, como a situação dos transfronteiriços indocumentados em situação de vulnerabilidade e risco social, que se deslocam em busca de melhores condições de vida e que, ao cruzarem a linha demarcatória da fronteira, perdem legalmente o direito de acessar programas, projetos e serviços existentes no âmbito da assistência social no país de destino, no caso, no Brasil.

Assim, apesar de na fronteira gaúcha não se encontrarem barcos naufragando ou crianças atravessando aeroportos escondidas em malas, há fronteiras abertas, fluidas, vivas, que segregam e excluem. Embora contenham avanços promovidos pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), e posteriores iniciativas que visam agregar o bloco de países que o compõem, nelas os transfronteiriços indocumentados, em situação de vulnerabilidade e de risco social, ou permanecem na ilegalidade sem a proteção do estado ou, em alguns casos, são devolvidos para a cidade de origem.

Este trabalho pretende dar visibilidade e problematizar a situação desses grupos que se deslocam para cidades gêmeas brasileiras e necessitam da proteção social ofertada pela política de assistência, mas que não conseguem atendimento para as suas demandas ou são atendidos informalmente, sem registro no Cadastro Único, recebendo apenas auxílios eventuais ou orientações, em decorrência da denominada “política de boa vizinhança” entre países vizinhos, conforme foi constatado em pesquisa realizada pelo Grupo de Estudos e Pesquisa sobre a Política de Assistência Social na Fronteira (GEPPASF), vinculado ao Programa de Pós Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, em cidades gêmeas da fronteira gaúcha³. Dessa forma, mesmo quando acontece o atendimento da demanda, esses indivíduos não são reconhecidos como possuidores de direitos socioassistenciais.

Destaca-se que, embora esse trabalho enfoque a fronteira do Rio Grande do Sul, ou a fronteira gaúcha, o impasse entre proteção social e os não nacionais e, mais especificamente, a polêmica enfrentada por operadores da política de assistência social, frente às demandas de transfronteiriços indocumentados, tem uma determinação comum a toda a região fronteira: o reconhecimento da cidadania atrelado à compreensão da pessoa como um ser-sujeito de direitos e deveres por um determinado Estado-nação e, em decorrência, a delimitação de acesso às políticas sociais aos cidadãos nacionais ou nacionalizados, exceto em casos em que há acordos binacionais para atendimentos específicos, como ocorre na área da saúde em algumas das cidades gêmeas.

A exposição a seguir inicia abordando a refração da cidadania na perspectiva tradicional e conservadora, no impedimento do acesso de transfronteiriços indocumentados aos direitos socioassistenciais, comentando as diferentes concepções existentes sobre a categoria. Posteriormente, apresenta algumas particularidades constatadas na fronteira gaúcha, que evidenciam, em grande parte das cidades gêmeas, a negação do acesso aos direitos socioassistenciais aos transfronteiriços ou a sua concessão sem o devido registro da prestação de serviços realizada, evidenciando a necessidade da PNAS dirigir uma atenção especial a esses territórios, conforme já indicado em algumas Conferências Nacionais⁴ dessa política. Por fim, tendo em vista as análises realizadas, apresenta alguns determinantes da negação do acesso aos direitos socioassistenciais para transfronteiriços indocumentados e aponta desafios para o enfrentamento desta questão pela PNAS.

A fronteira gaúcha e a garantia de direitos socioassistenciais para transfronteiriços: uma questão polêmica

A fronteira do Rio Grande do Sul foi demarcada por acontecimentos ocorridos nos séculos XVII ao XIX, dentre os quais se destacam conflitos militares e rota escravagista. Na fronteira sul, com vistas à defesa do território, estabeleceram-se acampamentos militares que deram origem a cidades. Nessa fronteira, os senhores de terras e escravos constituíram suas riquezas e preconizaram o trabalho escravo e o trabalho

precarizado. A fronteira refletia a passagem e a estadia de muitos – indígenas, negros, capitães, tropas, contrabandistas, escravos fugitivos.

A expressão “terra de ninguém” é utilizada por Targa (1991) para definir o território do Rio Grande do Sul e do Uruguai no século XVIII, onde o gado selvagem se multiplicava e, posteriormente, seria objeto de disputa. Ainda segundo o autor, o desenho geográfico foi o fator fundamental para que o Rio Grande do Sul colaborasse para que as tropas atravessassem as fronteiras de um estado para outro. Entretanto, apesar da importância estratégica, esse território fronteiriço não recebeu investimentos por parte do Estado (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009, 2010). Aliás, em certos momentos, o fato de ser fronteira implicou a redução de acesso a bens e serviços sociais, devido à determinação política que impedia toda e qualquer troca entre as cidades gêmeas.

Desde 2011, quando foi criado o GEPPASF, a revisão de literatura realizada encontrou apenas breves referências sobre essa problemática nas Conferências Nacionais⁵, sem a explicitação de deliberações para o enfrentamento da demanda de não nacionais localizados em cidades gêmeas. As tentativas históricas de desvincular o campo da assistência social da órbita do Estado e da compreensão de sua inserção na reprodução social, que repercutem, ainda hoje, no desenvolvimento de programas e serviços socioassistenciais, explicam, em parte, a sua não inclusão nos debates sobre fronteira, migrações e desenvolvimento social, promovidos pela Subcomissão Nacional para Assuntos Fronteiriços da Comissão Nacional de Prefeitos, com o apoio do Ministério de Integração Nacional, nos quais também não têm merecido destaque os assuntos relacionados às demandas apresentadas por pessoas em situação de risco e de vulnerabilidade social.

Em relação a essa questão, cabe lembrar a análise de Santos (1987) ao destacar que o atendimento às necessidades sociais, no Brasil, foi efetuado na ótica da cidadania regulada⁶, sendo o financiamento para as políticas destinadas ao seu atendimento realizado com recursos advindos dos próprios trabalhadores. Por isso, somente com o movimento de redemocratização do país, na década de 1980, a assistência social começou a ganhar visibilidade como política social no campo do direito, o que culmina com sua inserção na tríade da Seguridade Social na Constituição de 1988. Desde então, o conjunto de trabalhadores, especialmente a categoria de assistentes sociais, foi construindo uma nova concepção para essa política, englobando diversos aspectos inovadores. Assim, a regulamentação da nova política expressa avanços significativos, contemplando a prevenção e proteção social de caráter universal a toda a pessoa que dela necessitar, sendo considerada de responsabilidade do Estado a garantia de sua efetivação, embora continue sendo mantida a possibilidade de participação da sociedade civil na sua execução. A Norma Operacional Básica (NOB), elaborada em 2005, sobre o modelo de gestão criado para operacionalizar a política, o qual foi denominado de Sistema Único de Assistência Social (SUAS), destaca que:

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito de seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais (BRASIL, 2005, p. 15-16).

Porém, não obstante o avanço obtido em seu arcabouço jurídico-institucional, a PNAS ainda enfrenta muitos desafios na sua consolidação, o que pode ser percebido pelo seu baixo percentual de financiamento, quando comparado às demais políticas sociais de seguridade social, conforme destacado pelo Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas (IPEA)⁷. Assim, esses fatores produzem e reproduzem o distanciamento do debate sobre a proteção social no âmbito da assistência para indivíduos e grupos não nacionais.

Por outro lado, a própria concepção vigente de cidadania é uma das principais determinações que complexifica ainda mais essa questão. Segundo Marshall (1967), reconhecido como o autor que cunhou a expressão cidadania, ela emerge na era moderna junto com o Estado-nação e só pode ser compreendida

como relacional ao Estado, que é o espaço onde ela se materializa e do qual depende. Souki (2006), analisando os escritos de Marshall, destaca que houve uma fusão geográfica da cidadania “no sentido de fazer convergir os direitos universais no mesmo território, no caso, o estado-nação” (SOUKI, 2006, p. 43). Ainda que esta concepção de cidadania adquira *status* como conjunto de direitos no Estado Moderno, quando o desenvolvimento do capitalismo coloca a cidade como centro das relações sociais de produção e de reprodução, afirmando a existência de direitos civis, políticos e sociais, conforme a classificação de T. H. Marshall, esses direitos nunca chegam a ser plenamente garantidos e de forma universal sob esse sistema. O que existe nesse Estado é “uma tensão permanente entre a cidadania e capitalismo” (MARSHALL, 1967, p.76), tendo em vista que ela afirma a igualdade humana dentro de um sistema econômico que intrinsecamente produz e reproduz a desigualdade social.

Assim, esses dois fatores – a dependência da atuação do Estado para assegurar o *status* de cidadão de direitos e deveres, e a impossibilidade deste Estado efetivar a cidadania para todos os nacionais – rebatem duplamente nos transfronteiriços indocumentados situados em cidades gêmeas. De fato, eles ficam excluídos do acesso aos serviços socioassistenciais, considerando que a PNAS não os reconhece como potencialmente usuários, uma vez que é dirigida apenas aos brasileiros natos ou naturalizados; ademais, algumas vezes, sua exclusão é ainda justificada pela não garantia dos direitos, nem mesmo para os nacionais (com os quais são considerados competidores), devido à falta de recursos.

Na atualidade, uma nova concepção de cidadania a situa como condição para a realização humana integral e a associa à luta pela transformação social. Portanto, se originariamente ela foi associada ao Estado, numa perspectiva de concessão jurídica aos nacionais, o desenvolvimento histórico dos direitos que compõem o seu conteúdo substantivo, permite considerá-la, também, como uma conquista. Nessa perspectiva, Coutinho afirma:

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 humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado (COUTINHO, 1997, p.146).

Portanto, ao mesmo tempo em que atualmente a concepção originária, tradicional de cidadania pode contribuir para a harmonização de conflitos entre desiguais ao conclamar para a universalidade de direitos civis, novas concepções a associam a um processo de luta de classes, tendo em vista a organização social da sociedade capitalista (RUIZ, 2014). Assim, enquanto processo histórico, ela pode ser também conquistada por meio de reivindicações e lutas encetadas por indivíduos e movimentos sociais.

Essas concepções de cidadania, com suas nuances distintas, se por um lado a remetem a uma condição decorrente do reconhecimento legal do indivíduo pelo pertencimento a um determinado Estado-nação, por outro lado, quando ela é associada ao processo histórico de desenvolvimento de direitos, fica condicionada às determinações processadas na humanidade. E essa determinação histórica pode explicar o surgimento da concepção de uma cidadania regional, em decorrência da aproximação de países para a constituição de blocos econômicos para o fortalecimento dos estados. Essa nova concepção de cidadania como processo histórico permite, também, considerar como possível a sua conquista por transfronteiriços indocumentados, que vivem em cidades-gêmeas, onde tudo é permutado, sendo a vida produzida e reproduzida em conjunto. De fato, os serviços considerados essenciais para a reprodução social (saúde, educação, alimentação, entre outros) estão geralmente muito próximos, ainda que separados por uma linha divisória politicamente determinada, tornando-os acessíveis somente aos considerados cidadãos, isto é, os brasileiros natos ou naturalizados⁸.

Mas se essa não é uma conquista impossível, é preciso reconhecer que é polêmica, embora a pretensão de uma cidadania regional faça parte das intenções do Mercosul Social e Participativo, conforme análise de Mirza.

El estado actual de la dimensión social de la integración regional expresa las dificultades y limitaciones políticas, económicas e institucionales para avanzar de manera acompañada en la afirmación de ciertos principios que los gobiernos nacionales defienden y sostienen “fronteras adentro”, en contextos regionales signados por conflictos de baja intensidad entre los Estados Parte, pero que, simbólicamente se erigen como escollos reales para asumir compromisos conjuntos (MIRZA, 2014, p. 117-118).

Considerando essas intenções e contradições existentes, entende-se que é necessário repensar a efetivação do direito à assistência social na fronteira, especialmente nas cidades gêmeas, para transfronteiriços indocumentados. Essa questão polêmica exige um olhar diferenciado, que leve em consideração as características e peculiaridades do território ao qual as relações sociais e culturais estão vinculadas e articuladas com a cidade gêmea do país vizinho, para que uma parte de seus habitantes não fique excluída do acesso à proteção social ofertada pela PNAS.

Conforme destaca Schwarz, sobre o enfrentamento da vulnerabilização dos direitos sociais,

[...] nas sociedades atuais, as decisões dependem, em grande parte, da percepção que se tem da realidade, um pressuposto indispensável para a remoção dos obstáculos à efetivação dos direitos sociais é a contestação da leitura política e jurídica conservadora que normalmente se faz sobre os mesmos (SCHWARZ, 2013, p. 35).

Considerando ser o limite da fronteira uma determinação politicamente imposta e contrária às necessidades e interesses do cotidiano dos povos que residem nas cidades limítrofes – cidades gêmeas –, os quais nasceram e cresceram próximos, muitas vezes expressando a sua realidade “trans” na própria linguagem do “portunhol”⁹, é fundamental contestar a negação do direito social aos transfronteiriços indocumentados.

A falta de avanços relacionados à extensão dos direitos socioassistenciais no território fronteiriço é evidenciada pela falta de iniciativas dos países componentes do MERCOSUL que contemplem essa temática. Os encontros e discussões que são efetivados visam, no mais das vezes, ao atendimento de demandas e estreitamento de relações econômicas e comerciais, como o caso dos *free-shops*. No ano de 2014, ocorreu em Bagé/RS o II Encontro de Cidades de Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul¹⁰, o qual contou com a participação de prefeitos da faixa de fronteira, intendentess e alcaides do Uruguai e representantes de Universidades e do Ministério da Integração Nacional. No referido Encontro houve debates de diferentes temáticas sobre a situação fronteiriça, entretanto, no campo das políticas sociais, os únicos pontos discutidos, de forma singela, foram a saúde e o saneamento básico. As relações econômicas e comerciais constituíram a temática predominante.

Isso reforça o alerta feito por Mirza (2014, p. 118) sobre a ilusão da integração regional, que “en realidade no ultrapasa los aspectos comerciales, manteniendo la expectativa cada vez más debilitada de incursionar en otras dimensiones que consolidan los proyectos de transformaciones en curso”. Essa reflexão se torna fundamental para analisar a realidade das cidades gêmeas do Rio Grande do Sul, caracterizada por cidades de pequeno porte, com nível elevado de pobreza e desigualdades sociais, onde muitas famílias encontram como único recurso para a sobrevivência o Programa Bolsa Família.

Esse Programa não pode ser acessado por transfronteiriço indocumentado localizado na cidade gêmea brasileira, uma vez que requer a inserção no Cadastro Único, exigindo documentação que comprove nacionalidade brasileira. E o acesso também é negado aos brasileiros residentes na cidade gêmea vizinha, pela não comprovação de residência em território brasileiro. O mesmo ocorre em relação ao acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a pessoas com deficiência e a idosos cuja renda per capita da família seja inferior a ¼ do salário mínimo.

Por outro lado, em pesquisa realizada sobre a proteção de cidadãos transfronteiriços em cidades gêmeas da fronteira gaúcha¹¹, foi constatada a existência de gestores e equipes técnicas que usavam a sua

pequena margem de autonomia na execução da PAS, para possibilitar o acesso de transfronteiriços indocumentados aos serviços prestados pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) ou pelo Centro de Referência Especial de Assistência Social (CREAS). Porém, ainda que essas famílias sejam atendidas no plantão social ou em outras atividades da proteção básica, elas não podem constar nos relatórios ou cadastros como usuários da PNAS¹² porque não atendem às exigências normativas da política.

Alguns gestores entrevistados destacaram que a falta de registros impede a comprovação real dos investimentos na assistência, incidindo negativamente no retorno de investimento por parte do estado e da União. De modo análogo, também o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não reconhece a população brasileira residente do outro lado, ainda que ela mantenha laços sociais e de trabalho do lado de cá. Da mesma forma, os brasileiros residentes na cidade gêmea do país vizinho, que para lá tenham ido devido a uniões afetivas, a obtenção de trabalho ou para pagar aluguel de menor valor, não podem ser inseridos nos atendimentos prestados.

Portanto, há um contingente populacional que, mesmo em situação de vulnerabilidade e risco social, não pode usufruir dos direitos socioassistenciais, não sendo reconhecido como pessoas com direito à proteção social no âmbito da PNAS, devido a uma concepção tradicional de cidadania atrelada à comprovação da nacionalidade e residência. E, quando alguns desses direitos são acessados por tal população, eles são ignorados nas estatísticas oficiais da PNAS.

Particularidades sobre o acesso de transfronteiriços indocumentados aos direitos socioassistenciais

As cidades gêmeas, conforme já exposto, possuem características transversais comuns; entretanto, cada uma apresenta particularidades provenientes do processo de desenvolvimento social e econômico vivenciado e das dinâmicas estabelecidas com a cidade do país vizinho. Entre as onze cidades gêmeas da fronteira gaúcha predominam municípios de pequeno porte I e II, de acordo com a classificação da política de assistência social¹³, cuja realidade socioeconômica e equipamentos públicos no campo da saúde e assistência não correspondem às necessidades da população.

Os municípios de Aceguá, Barra do Quaraí, Chuí e Porto Xavier são de pequeno porte I, enquanto Itaqui, Jaguarão e Quaraí estão caracterizados como municípios de pequeno porte II, Sant'Ana do Livramento e São Borja são municípios de médio porte e Uruguaiana é o único município de grande porte¹⁴ da região. Quanto menor o porte do município, mais a demanda por serviços tende a ser reduzida, influenciando diretamente nos equipamentos, equipe técnica assim como no financiamento disponível.

Embora a incidência quantitativa de demandas seja mais restrita em municípios de pequeno porte, em decorrência do menor número de habitantes, quando ocorrem problemas que exigem proteção social especial o processo é mais complexo, pois é necessário o encaminhamento para atendimento em municípios vizinhos consorciados, que disponibilizem o serviço ou equipamento necessário. Portanto, aumentam as dificuldades e exigências tanto para a gestão como para a ação profissional em municípios de pequeno porte, quando há demandas por proteção social especial. Além disso, criam-se situações por vezes até perversas para os usuários e familiares, que são duplamente penalizados. Por exemplo, quando um adolescente necessita de acolhimento institucional de alta complexidade, a ser realizado em município vizinho, a distância entre a residência da família e o local do acolhimento será um forte impeditivo para a convivência familiar, tanto pela falta de recursos como pelo tempo necessário para o deslocamento.

A pesquisa realizada identificou um contingente de pessoas em situação de vulnerabilidade e de risco social, localizadas na região fronteira, que têm em comum a vida em um território com características transnacionais e a ausência de documentação legal que permita o usufruto dos direitos políticos, civis e sociais no território brasileiro. Analisando as características desses transfronteiriços indocumentados, foi possível perceber a existência de uma tipologia constituída por três grandes grupos:

- Grupo 1 – Constituído por indivíduos e famílias naturais da cidade gêmea do país vizinho. Entre esses, alguns possuem a documentação que comprova a nacionalidade estrangeira e outros não possuem qualquer documentação. Geralmente, são pessoas que há pouco tempo estão tentando manter a vida do lado de cá da fronteira.
- Grupo 2 – Constituído por brasileiros residentes na cidade gêmea do país vizinho e que, por isso, não possuem comprovante de residência no Brasil. Quase todos possuem nacionalidade brasileira e moram “do outro lado” para economizar no aluguel – o qual, na época da pesquisa, era significativamente inferior ao das cidades brasileiras –, por terem obtido trabalho, ou ainda, por terem se unido afetivamente a pessoas residentes do outro lado.
- Grupo 3 – Constituído por famílias binacionais, isto é, com pais de diferente nacionalidade e filhos sem registro civil no Brasil ou com nacionalidades diferentes, uma vez que o registro é realizado de acordo com o local de nascimento dos filhos.

O grupo 3 – famílias binacionais – expressa uma realidade trivial aos cidadãos fronteiriços. O ir e vir constante gera encontros, compartilhamento de vidas e de caminhos. Mas esse fenômeno pode reproduzir situações complexas em relação à nacionalidade, com repercussão nos direitos de cidadania. Tal situação resultará diretamente na negação do acesso a bens e serviços públicos, se a família estiver residindo em local diferente daquele onde o filho nasceu.

Assim, a confluência da concepção de nacionalidade com a concepção de cidadania, tendo por base meramente a prevalência da noção geográfica da primeira sobre a segunda, determina a exclusão de grupos de transfronteiriços da proteção social por serem não nacionais.

Os outros dois grupos – transfronteiriços indocumentados estrangeiros (grupo1) e brasileiros (grupo 2) – também demandam ações no campo social. Nas entrevistas realizadas com técnicos que trabalham nas cidades gêmeas, apenas em uma das cidades foi dito que não há recepção de demanda de transfronteiriços indocumentados, por não ser permitido atender a estrangeiros. Nessa cidade, quando as pessoas são identificadas como tal, são imediatamente encaminhadas para retornarem ao país de nascimento. Já em outras cidades, segundo os técnicos, há procura de atendimento pelos próprios usuários, os quais, às vezes, são encaminhados pela equipe da saúde, ou ainda, são identificados pela própria equipe do SUAS.

Outra descoberta da pesquisa revela que as demandas desses grupos são diversificadas. Nas entrevistas realizadas com técnicos, que trabalham na proteção social básica e na proteção social especial, foram identificados como serviços¹⁵ que são procurados por ordem de prioridade: Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), regularização de documentação, benefícios eventuais, serviços da proteção básica e medicamentos. Também foram citados: serviços para população em situação de rua, restaurante popular, serviços de encaminhamento e acompanhamento de casos de violência e exploração sexual, pernoite em albergue municipal, auxílio para moradia.

Segundo os técnicos entrevistados dos municípios de Jaguarão, Quaraí e Sant’Ana do Livramento, o envolvimento de crianças e adolescentes como vítimas do tráfico humano, da exploração sexual ou como vítimas de violência doméstica são as situações mais complexas. O estabelecimento de contato entre técnicos de ambos os países é que tem possibilitado o atendimento, em parte facilitado pelas reuniões do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR)¹⁶.

Porém, transfronteiriços indocumentados com deficiência, vinculados a famílias binacionais, independentemente da idade, ainda que com comprovante de endereço residencial e de vulnerabilidade familiar, têm dificuldade para acessar o BPC. Houve relato de duas situações em que o ingresso na justiça possibilitou que o benefício fosse liberado, sendo destacado que há um Acordo Multilateral de Seguridade

Social do Mercosur (Cooperação Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS/BR e Banco de Previsión Social – BPS/UY) – firmado em 2005, que visa, entre outros pontos, à colaboração entre os países para que não haja duplicação de benefícios entre os beneficiários de programas sociais, exigindo o controle dos técnicos para a garantia desse Acordo.

Além dessas situações, todas as demandas, tanto por proteção básica como por proteção social especial, e que incluem desde benefícios eventuais até benefícios de prestação continuada, mesmo quando atendidas, não são registradas nem contabilizadas entre os atendimentos prestados, já que os usuários não podem ser inseridos no Cadastro Único por falta de documentação, conforme assinalado anteriormente.

No âmbito do MERCOSUL, o Acordo de Trânsito Vicinal Fronteiriço, regulamentado pela Decisão CMC nº 18/99, assinado em 1999, entre os Estados Partes do bloco, garante, no Artigo 2º, que “a credencial de TVF permitirá a seu titular cruzar a fronteira, com destino à localidade contígua do(s) país(es) vizinho(s), mediante um processo ágil e diferenciado, em relação a outras categorias de migrantes”. No entanto, esse acordo não garante que o cidadão portador da carteira fronteiriça venha a acessar as proteções ofertadas pelo SUAS.

Para os gestores, a falta de documentação comprobatória de cidadania brasileira e de residência, a burocratização e a falta de interesse de alguns órgãos públicos são aspectos que dificultam o atendimento dos transfronteiriços. Dois gestores afirmaram que têm participado de encontros do MERCOSUL e da criação de Comitês, em busca de alternativas para enfrentar essa questão. Na opinião deles, é necessário realizar um Acordo entre os países, que contemple a situação dos transfronteiriços indocumentados e regulamente seu acesso às políticas sociais.

Como alternativa, a primeira coisa é o Brasil ter o acordo na questão da documentação, porque só a partir daí a gente vai conseguir fazer o atendimento jurídico e legal deles e ter uma legislação própria para município de fronteira, para poder trabalhar. Nós precisamos ter um acordo de Estados, que facilite essa relação, que crie mecanismos de atendimento entre o Brasil e o Uruguai, senão a gente fica “amarrado” nessas questões. (Gestor de uma cidade gêmea da fronteira gaúcha).

Em agosto de 2014, no momento de discussão realizado em um dos grupos de trabalho, durante a realização do *Workshop* intitulado “O SUAS e a proteção social de transfronteiriços no RS”, promovido pelo GEPPASF, um participante vinculado ao Ministério da Integração Nacional confirmou a dificuldade existente no âmbito da legislação, pela falta de conhecimento da legislação do país vizinho. Ponderou o quanto é complexo trabalhar a questão fronteiriça, pois requer um estudo específico sobre legislação e fronteira.

Portanto, se por um lado a situação de vulnerabilidade e de risco social enfrentada por cidadãos transfronteiriços exige que a PNAS descubra alternativas para o seu enfrentamento, por outro lado, é necessário considerar que enquanto vigorar a concepção tradicional de cidadania, para que a PNAS possa atender aos transfronteiriços indocumentados, serão necessários acordos entre os países limítrofes, cujas implicações poderão ultrapassar a órbita da política de assistência social, requerendo ações conjuntas com outros ministérios.

Considerações finais

A problematização sobre o não atendimento pela PNAS dos transfronteiriços indocumentados em situação de pobreza, em virtude de não preencherem o requisito de comprovação da nacionalidade brasileira e, ainda, às vezes, por não comprovarem residência há mais de cinco anos no Brasil, incide nas relações estabelecidas entre os habitantes das cidades gêmeas do estado do Rio Grande do Sul.

Apesar de a fronteira do estado do Rio Grande do Sul, principalmente na divisa com o Uruguai, ser considerada “a fronteira da amizade”, em relação às políticas públicas nela predomina a mesma concepção que perpassa toda a região fronteiriça, ou seja, a preocupação dos gestores está majoritariamente centrada na segurança e no desenvolvimento econômico.

De fato, o cidadão transfronteiriço indocumentado em situação de risco e de vulnerabilidade social, considerando a legislação no âmbito do SUAS e as descobertas da pesquisa, ainda que resumidamente destacadas, não pode acessar os serviços socioassistenciais. Tal impossibilidade deve-se, de um lado, a aspectos macrosociedadeiros que incidem na região e, de outro, a particularidades regionais.

Primeiramente, no tocante aos aspectos macrosociedadeiros, a PNAS não contempla de forma específica situações vivenciadas pelas cidades gêmeas, desconsiderando as especificidades desses territórios. Isso impossibilita, principalmente, a prestação de serviços socioassistenciais de caráter permanente e, também, o registro de demandas e de alguns atendimentos prestados, em que predominam os benefícios eventuais, devido à impossibilidade de inclusão dos transfronteiriços indocumentados no Cadastro Único do SUAS. Isso ocorre em razão de a noção de cidadania que fundamenta a PNAS estar atrelada à concepção tradicional de cidadania como um conjunto de direitos e deveres da pessoa em relação ao Estado de origem.

As autoras Gabriela Nunes Ferreira e Maria Fernanda Lombardi Fernandes, ao dissertarem sobre o significado de cidadão/cidadania, no Dicionário de Políticas Públicas (GIOVANI; NOGUEIRA, 2015), destacam a relação entre a pertença do indivíduo a um Estado-nação e a fruição de direitos dela decorrente como uma questão bastante polêmica. Trazem a definição de cidadania de Hannah Arendt como “o direito a ter direitos” e destacam que, a partir dessa concepção, Arendt chamou a atenção para os denominados *displaced people*, grupos de refugiados, fugitivos de regimes totalitários, que ficavam excluídos da sociedade, sem direito a direitos, porque não pertenciam à comunidade. Ainda, segundo as mesmas autoras, essa concepção de cidadania associada com o Estado-nação foi superada com a Declaração dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU), que, em 1948, instaura a concepção de direitos universais, tendo como princípio fundante não o Estado, mas o indivíduo. Por fim, chamam a atenção para a contradição entre a possibilidade de a pessoa reclamar os seus direitos para além do Estado e a obtenção dos mesmos, já que não existem mecanismos jurídicos internacionais que possam garantir a sua efetivação, continuando a ser o Estado nacional a organização jurídica predominante na atualidade.

As descobertas da pesquisa também mostram que, como afirma Santos (2001), apesar da evolução de uma ideia de *moralidade internacional*, o reconhecimento efetivo da pessoa como ser de direitos continua dependendo do Estado.

Em segundo lugar, passando além dos determinantes macrosociedadeiros que dificultam o acesso aos direitos sociais dos transfronteiriços indocumentados para chegar às particularidades regionais, é importante considerar aspectos associados à gestão municipal. Nas cidades gêmeas, mesmo com a proximidade existente, a relação entre elas é permeada por uma legislação internacional e o desconhecimento dos gestores sobre a legislação social do país vizinho é um entrave para a elaboração de acordos que possam viabilizar a proteção social no âmbito da PNAS, mesmo com a vigência da concepção tradicional de cidadania.

Além disso, no contato com prefeitos da região de fronteira, foi possível constatar que sua preocupação estava focada na discussão em torno da Lei nº 12.723/12, que aprova a abertura de lojas francas (*free shops*) em cidades gêmeas, tendo em vista a expectativa em torno da geração de emprego e renda, frutos diretos das lojas. Outro interesse eram ainda os possíveis investimentos atraídos por elas nas áreas de turismo, hotelaria, gastronomia, cultura, entre outros empreendimentos de diferentes ramos, aumentando a arrecadação do município. Na visão dos prefeitos, o incremento de investimentos poderá ter reflexos positivos na qualidade de vida da população. O investimento prioritário no mercado em detrimento do social é histórico. Nesse caso, cabe alertar para alguns aspectos que irão repercutir no campo social e cobrarão ações adjacentes. Se, por um lado, os lucros de comerciantes, empreiteiros e profissionais locais poderão ser alargados, por outro, o aumento do fluxo de pessoas poderá ampliar o

tráfico de entorpecentes e de pessoas por meio do turismo sexual, além de colaborar para o uso do trabalho infantil e para o incremento do trabalho precarizado.

Portanto, a perspectiva de abertura de lojas francas na região reforça a necessidade de uma atenção especial da PNAS para essa fronteira, incentivando a elaboração de acordos entre os países, que possibilitem superar o atendimento imediato e prover ações preventivas e de proteção social integral, com orçamento e equipamentos adequados e equipe técnica capacitada para atender aos transfronteiriços indocumentados.

A partir de tais considerações surgem desafios para a PNAS

Primeiro, as cidades gêmeas exigem que seja repensada a territorialização da PNAS. De fato, o território é um espaço social construído e, portanto, materializado pelo conjunto de relações sociais que o constituem em determinado lugar e tempo. Por isso, é importante haver uma flexibilização do limite geográfico como determinante. As cidades gêmeas são territórios diferenciados, nos quais os cidadãos criam formas de compartilhamento não formalizadas e buscam acesso aos direitos sociais. As formas não registradas de prestar serviços socioassistenciais aos não-nacionais já é um indicativo da possibilidade de não sujeição absoluta às normativas nacionais e da existência de relativa autonomia, não só dos profissionais de Serviço Social, mas dos trabalhadores do SUAS e dos gestores em nível local. Tais realidades já evidenciam a possibilidade de flexibilização do limite geográfico do território para a prestação de serviços socioassistenciais.

Por fim, ressalta-se que nos territórios das cidades gêmeas, ainda que não exclusivamente, está presente um dos desafios da concepção de cidadania no século XXI, que consiste na superação de uma cidadania liberal, tradicional, conservadora, associada ao estado-nação por uma cidadania social, associada à natureza do homem como ser social, isto é, como expressão do conjunto de suas relações sociais historicamente determinadas. Enquanto isso não acontece, é importante que as equipes do SUAS, que trabalham nas cidades gêmeas, estimulem a realização de acordos binacionais para estender os direitos socioassistenciais aos transfronteiriços indocumentados.

Referências

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.
- _____. **Lei nº 6.634**, de 02 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm. Acesso em: 18 nov. 2012.
- _____. **Lei nº 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 e disciplina o regime de entreposto aduaneiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Lei/L12723.htm. Acesso em: 10 nov. 2012.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília: MDS/SNAS, 2005.
- _____. 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**. 2010. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/bases-faixa-de-fronteira>. Acesso em: 20 nov. 2012.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v.1, 1997.
- FERREIRA, Gabriela Nunes; FERNANDES, Maria Fernanda Lombardi. Cidadão/Cidadania. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de políticas públicas**. 2.ed. São Paulo: Ed. UNESP/FUNDAP, 2015.
- INSTITUTO DE PESQUISAS SOCIAIS APLICADAS (IPEA). **Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Brasília, 2012. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09_apresentacao.pdf. Acesso em: 04 maio 2014.

LIMA, Marcos Costa. Globalização. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de políticas públicas**. 2.ed. São Paulo: Ed. UNESP/2015, p. 413-417.

MACHADO, Lia Osorio. Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, T. M. et al. (Orgs.). **Fronteiras e espaço global**. AGB-Porto Alegre, 1998, p.41-49. Disponível em: <http://unbral.nuvem.ufrgs.br/base/files/original/0577d87a37fdd72151ef9706aaad3d71.pdf>. Acesso em: 02 out. 2015.

MARSHALL.T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar,1967.

MIRZA, Christian Adel. Crisis mundial e impactos de las políticas sociales en el MERCOSUR. In: SILVA, Vini Rabassa da Silva et al. (Orgs.). **Política social: fundamentos, práticas e desafios no contexto sul-americano**. Pelotas: EDUCAT, 2014.

PUCCI, Adriano Silva. **O estatuto da fronteira Brasil-Uruguai**. Brasília. Conceito polissêmico: FUNAG, 2010.

RUIZ, Jefferson Lee de Souza. **Direitos humanos e concepções contemporâneas**. São Paulo. Cortez, 2014.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Wanderley G. dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. São Paulo: Paulus, 1987.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. **Os direitos Sociais e a sindicabilidade judicial das políticas públicas sociais no estado democrático de direito**. São Paulo: LTr, 2013.

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: Ed. UEPG, 2013.

SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Revista Civitas**, Porto Alegre, v.6, n.1, 2006.

TARGA, Luiz Roberto Pecoits. **O Rio Grande do Sul: fronteira entre duas formações históricas**. Ensaios FEE, Porto Alegre, 1991.

UGOSKI, Daiane da Rosa. **Desafios e limites do “SUAS” em cidades gêmeas da fronteira do RS**. Dissertação (PPG em Política Social). Universidade Católica de Pelotas, 2013.

VIEIRA, L. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

VIOLA, Eduardo. Reflexões sobre as dimensões da globalização, as novas forças sociopolíticas transnacionais e a redefinição do horizonte da democracia. In: GERSCHMAN, Silvia. (Org.). **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 1997, p. 65-77.

WANDERLEY, Mariângela Belfiore; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita. **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: Educ, 2000.

¹ O termo globalização, que começou a ser usado nas Ciências Sociais em 1980 para analisar as transformações econômicas e tecnológicas que ocorreram após a segunda Guerra Mundial (LIMA, 2015), pode ser interpretado de diversas formas. Segundo a interpretação de cunho histórico-econômico, está associado “à expansão europeia, à ampliação do comércio em escala internacional e aos avanços das tecnologias” (LIMA, 2015, p.415). Os autores atribuem várias características a esse fenômeno, das quais destacamos aqui apenas duas que incidem mais diretamente nos territórios de fronteira: os processos macrossocietários deixam de ser referenciados à sociedade nacional e passam a ser associados à sociedade planetária (VIOLA, 1997); formação de blocos econômicos regionais como mecanismo de defesa ante o acirramento da concorrência mundial (LIMA, 2015), influenciando decisivamente na criação do MERCOSUL. A inter-relação dessas duas características evidencia, na atualidade, o enfraquecimento das relações entre os países integrantes do MERCOSUL, considerando a forte determinação dos processos macrossocietários sobre os Estados integrantes do Bloco.

² A Lei nº 6.634/79 determina em seu Art. 1º que é considerada como Faixa de Fronteira a “área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira” (BRASIL, 1979).

³ Esta pesquisa, desenvolvida no período de 2012 a 2014, foi apoiada pelo CNPq e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa. Seu objetivo foi analisar as possibilidades e os limites para a efetivação da proteção social na fronteira gaúcha, através do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, a indivíduos/famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, oriundos de cidades gêmeas do Uruguai e da Argentina. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores municipais da PAS, com técnicos responsáveis pela proteção social básica e especial e com representantes do Conselho Municipal de Assistência Social. Após a sistematização dos dados coletados, foi realizado um *workshop* com representantes dos municípios e de grupos de pesquisa vinculados ao tema da fronteira, existentes na Região, contando com a presença do vice-presidente de Regiões Fronteiriças da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e de um integrante do Ministério da Integração Nacional.

⁴ A consulta realizada aos relatórios das Conferências Nacionais permitiu constatar que o tema da fronteira foi abordado nas seguintes Conferências: I CNAS (1995); III CNAS (2001); V CNAS (2005); VIII CNAS (2011). SILVA e UGOSKI (2013); UGOSKI (2013).

⁵ SILVA e UGOSKI (2013); UGOSKI (2013).

⁶ Conforme análise de Santos (1987), “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas

profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante a ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido em lei” (SANTOS, 1987, p. 68).

⁷ Em estudo divulgado em 2012, analisando a trajetória do Gasto Social Federal (GSF) no período de 1995 – 2010, embora se observe significativo avanço de investimentos na política de assistência social, a área de Previdência Social ainda responde, isoladamente, por quase a metade do GSF (IPEA, 2012). Este aumento se deu principalmente pelos PTRs, que beneficiam milhares de famílias e o advento do SUAS, com a criação e ampliação de serviços e programas em todo o território brasileiro.

⁸ Para melhor compreensão sobre a categoria brasileiro nato e naturalizado, consultar a Constituição Federal de 1988, Capítulo III sobre a Nacionalidade, Artigo 12.

⁹ *Portunhol* é a expressão informal que designa o português mesclado com palavras e elementos fonéticos do espanhol ou pretensamente do espanhol, usado por falantes de português na sua comunicação com hispanófonos, ou vice-versa: espanhol com elementos de português, usado por falantes nativos de espanhol, ao se comunicarem com lusófonos. Não constitui uma modalidade estável e homogênea nem do português, nem do espanhol, pois pode ter muitas variedades, dependendo do grau de conhecimento que cada um tem da outra língua.

¹⁰ Foram debatidos diversos temas, entre eles, a lei dos *free shops*, a criação de consórcios fronteiriços ao modelo do CIF (Consórcio Intermunicipal de Fronteira – CIF), a implantação do primeiro projeto binacional do Mercosul no Brasil, na área de saneamento básico.” Disponível em: <http://www.jornalfolhadosul.com.br/noticia/2014/03/15/prefeitos-e-representantes-das-cidades-da-faixa-de-fronteira-se-reunem-em-bage->

¹¹ A pesquisa foi realizada para investigar as demandas latentes e recebidas, os serviços prestados, os entraves encontrados e as alternativas usadas nas cidades gêmeas da fronteira gaúcha para a garantia da proteção social básica e especial de famílias/indivíduos em situação de vulnerabilidade e de risco social, oriundos de cidades gêmeas do Uruguai e da Argentina. Iniciou-se com pesquisa documental e eletrônica para caracterizar as cidades e a rede socioassistencial existente. Posteriormente, foi feita uma pesquisa de campo com a realização de entrevistas com o gestor municipal, um representante da equipe técnica do SUAS e um representante da sociedade civil no CMAS, a fim de obter a visão de diferentes atores da PAS. Os resultados, após a análise inicial, foram apresentados e discutidos em um *workshop* com os pesquisados, um representante do Ministério de Integração Nacional, vice-presidente da Frente Nacional de Prefeitos para Assuntos de Fronteira, e pesquisadores do tema vinculados a instituições de ensino do estado do Rio Grande do Sul. A pesquisa contou com o apoio do CNPq.

¹² Nas entrevistas realizadas com técnicos da PNAS, esta forma de atendimento foi justificada como decorrente da existência de boas relações entre as equipes das duas cidades gêmeas, o que pautava as ações pela “política de boa vizinhança”.

¹³ Como critério para classificação do porte dos municípios, a política de assistência social tem por base a população, sendo Pequeno Porte I quando o município tem até 20.000 habitantes, Pequeno Porte 2 de 20.001 a 50.000 habitantes, Médio Porte de 50.001 até 100.000 habitantes, Grande Porte de 100.001 até 900.000 habitantes e Metrôpoles mais 900.000 habitantes.

¹⁴ Cabe destacar que Itaqui, Porto Xavier e Uruguaiana não autorizaram a realização da pesquisa de campo e a cidade de Porto de Mauá foi classificada como cidade gêmea após o término da pesquisa. Sendo assim, a pesquisa foi aplicada em sete cidades gêmeas.

¹⁵ Os serviços estão citados conforme foram identificados pelos técnicos entrevistados.

¹⁶ A página do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR) apresenta dois objetivos gerais: “- Integrar políticas para a construção de uma agenda comum de trabalho, entre Governos, Sociedade Civil e Organismos Internacionais, visando ao desenvolvimento de ações de proteção a crianças e adolescentes vulneráveis ou vítimas de violência sexual e tráfico para fins sexuais;- Desenvolver metodologias exitosas de enfrentamento a violências sexuais contra crianças e adolescentes, que possam ser estendidas para outras regiões brasileiras, a partir de ações referenciais de organização, fortalecimento e integração dos serviços locais, possibilitando a construção de uma Política Municipal de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente, assegurada a participação social na construção dos processos”. Para maiores informações acessar: <http://pair.ledes.net/index.php?toSection=home>.