

## DEMANDAS DE FRONTEIRA E “FRONTEIRAS” PARA AS DEMANDAS

DAIANE DA ROSA UGOSKI<sup>1</sup>; VINI RABASSA DA SILVA<sup>2</sup>

<sup>1</sup>*Universidade Católica de Pelotas – daianeugoski@hotmail.com*

<sup>2</sup>*Universidade Católica de Pelotas – vini.silva@ucpel.edu.br*

### 1. INTRODUÇÃO

O trabalho aqui apresentado propõe a discussão sobre proteção social no âmbito da assistência frente às demandas específicas de cidadãos transfronteiriços (sem nacionalidade brasileira, com carteira de transfronteiriço ou com dupla nacionalidade residente nas cidades gêmeas brasileiras) localizados na fronteira Brasil/Uruguai. A temática foi estudada no mestrado, e se propõe aprofundar na tese de doutorado, uma vez que esta é uma questão latente, que precisa ser expandida no campo da assistência social, enquanto política pública.

O levantamento da temática, relacionada à proteção social no âmbito da assistência direcionada às cidades gêmeas e ao transfronteiriço, realizado por meio de pesquisa bibliográfica e documental admite a reduzida publicação no âmbito acadêmico. O acompanhamento de discussões na esfera governamental aponta para a prevalência de preocupação em torno da defesa territorial e desenvolvimento econômico, com alguns avanços nas áreas de saúde, previdência e educação já reconhecidas por pesquisadores e atores sociais fronteiriços, no entanto, a proteção social ofertada no âmbito da assistência, não apresenta desenvolvimento adequado a essa realidade.

O território é para além de um espaço geográfico, um movimento, uma construção social e histórica, que envolve relações de poder (SAQUET, 2011). As cidades gêmeas expressam a complexidade territorial em seus “adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira [...] (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p. 21)”. Elas congregam sujeitos sociais de diferentes nacionalidades, coexistem entre o local e o internacional, e a reprodução do discurso de globalização, cuja realidade predomina no campo econômico, não repercutindo com a mesma amplitude no campo da proteção social. – nas ações da política de assistência para cidadãos não nacionais.

Na dissertação de mestrado (2013) foi apontada uma zona de invisibilidade, na qual o cidadão transfronteiriço não se encontra contemplado pela política de assistência social, em razão do não cumprimento das condicionalidades. Ainda que, os gestores e técnicos que atuam na política de assistência social em cidades gêmeas tenham a perspectiva de que as relações fronteiriças são comuns entre seres humanos, ao cruzar a linha de fronteira, predomina a relação entre Estados, as relações internacionais, a desresponsabilização com aquele que amplia gastos financeiros (UGOSKI, 2013). Dorfman y Cardin, ratificam este panorama ao apontar que,

Os fronteiriços cruzam o limite diariamente por diferentes razões. A condição fronteiriça representa tanto restrições na forma da ausência de um serviço quanto a possibilidade de aceder a este na cidade vizinha, nesse caso, noutro país [...] Deixando de lado as práticas ligadas ao comércio, podemos citar: 1) nascer aqui e ser registrado lá, ou em ambos os lados da linha; 2) estudar, morar, casar, trabalhar, ir ao hospital e se aposentar lá, se possível, aqui e lá. (DORFMAN y CARDIN, 2014, p. 37).

Todos os Estado direcionam aos seus cidadãos uma forma de proteção social que, “passa a ser implementada obedecendo prioritariamente outras lógicas (acumulação de capital ou acumulação de poder político) que se sobrepõem àquela da reprodução social sob a égide do bem estar, como direito de cidadania” (GIOVANNI, 2008). E, considerando a perspectiva neoliberal, na qual os Estados são cada vez mais mínimos quanto ao investimento em políticas sociais, as demandas de cidadãos transfronteiriços são percebíveis quando incidem em situação de vulnerabilidade e risco social. Tal situação, além de expor a precariedade de bens e equipamentos públicos na fronteira brasileira, conforme reconhece o Ministério da Integração Nacional (2010), aponta para “fronteiras” reais vivenciadas por gestores, técnicos e transfronteiriços: a compreensão de cidadania atrelada ao Estado/Nação; a insípida constituição de políticas de proteção social em cooperação com o país vizinho; o complexo conjunto de burocracias que incidem no interior do território e na organização das políticas sociais, considerando diferentes configurações políticas e sociais de cada Estado; a organização da política nacional de assistência social, que não atende as especificidades fronteiriças, envolta em uma legislação intrincada. Estas fronteiras formam um permanente “espaço de (des)proteção social” nas cidades gêmeas (MACHADO, 2005; COSTA, 2008; SPOSATI, 2011; UGOSKI, 2013; SILVA, UGOSKI, 2013).

Essa realidade provoca para uma releitura da fronteira, de suas demandas e das “fronteiras” que impedem a efetivação de uma proteção social de forma a contemplar a construção social das cidades gêmeas e dos cidadãos que nela residem.

## **2. METODOLOGIA**

O trabalho foi desenvolvido utilizando como procedimentos metodológicos o estudo documental em fontes impressas e online e revisão bibliográfica, tomando como ponto de partida a dissertação de mestrado “Desafios e Limites do SUAS em cidades gêmeas da fronteira do RS” defendida pela autora no ano de 2013, e os estudos e discussões desenvolvidos pelo Grupo de Estudo e Pesquisa sobre a Política de Assistência Social na Fronteira (GEPPASF) coordenado pela Profa. Dra. Vini Rabassa da Silva, desde 2011 até o primeiro semestre de 2015.

## **3. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

O desenvolvimento do trabalho aponta para a relação de “boa vizinhança” que, na ausência de um respaldo legal, de acordos binacionais e legislações inter-regionais procura responder, ainda que informalmente as demandas transfronteiriças que surgem no âmbito da assistência – pessoas em situação de rua, pessoas com deficiência, crianças vulneráveis, indocumentados. Entretanto, as ações informais são paliativas, permanecendo “as fronteiras” para inclusão destas demandas no âmbito da política de assistência social.

Se por um lado, a “boa vizinhança” torna possível o atendimento informal, sem inscrição no Cadastro Único, sem direito a acessar benefícios de transferência de renda, sem direito a serviços continuados, na tentativa individual de gestores e técnicos em superar limites legais, burocráticos e jurídicos, ações de “boa vizinhança” também refletem a ótica do favor, das parcerias que podem

ser descontinuadas a cada troca de funções e transferência de pessoal, e ainda, não descarta que outros mecanismos de controle sejam constituídos posteriormente (UGOSKI, 2013).

Permanece uma legislação ultrapassada, que não atende aos novos sujeitos sociais, suas configurações familiares. O “Estatuto do Estrangeiro<sup>1</sup>” trata da entrada em municípios fronteiriços com o documento de identidade, bem como do exercício de atividade trabalhista ou educacional no território brasileiro, no entanto, não trata da mesma forma a residência. A política nacional de assistência social é direcionada ao cidadão brasileiro que dela precisar, mas, ainda que organizada para compreender e corresponder a singularidade do extenso território nacional, não contempla a territorialidade fronteiriça.

O Memorando de Entendimento para a Cooperação no Campo da Assistência Social, em vigor desde 19/09/1987, único documento assinado entre Brasil e Uruguai, antecede a Constituição de 1988 e a nova Política Nacional de Assistência Social também não apresenta atualização.

Ainda que, Brasil e Uruguai organizem políticas sociais para cidadãos em vulnerabilidade e risco social, priorizando segmentos específicos (mulheres, crianças, idosos), o cidadão transfronteiriço indocumentado, ainda que residente nas cidades gêmeas permanece na “fronteira” da invisibilidade, a margem das políticas sociais, uma vez que, não existem acordos, legislações comuns que contemplem estas demandas (COSTA, 2008; SOUZA, 2008; SPOSATI, 2011).

#### 4. CONCLUSÕES

O trabalho evidenciou que a residência na cidade gêmea do país vizinho, e a documentação não regulamentada, torna o “cidadão do mundo” em “cidadão de lugar nenhum” ainda que tenham direitos garantidos nos textos internacionais, inclusive, na Declaração dos Direitos Humanos. Os limites legais, burocráticos e jurídicos representam “fronteiras” que limitam o atendimento no âmbito da assistência a ações informais, mesmo que, Brasil e Uruguai sejam países precursores na construção de modelo de proteção social (UGOSKI, 2013).

Se por um lado, o vínculo de cidadania enquanto critério para o acesso a política de assistência social, reflete a proteção do Estado brasileiro com o cidadão nacional, por outro, contribui para que prevaleça a sua preocupação com o gasto social. São as contradições da sociedade capitalista, onde predomina a liberdade de ir e vir e a liberdade de mercado, mas não a igualdade de direitos quando no território do país vizinho. Assim, a realidade das cidades gêmeas, dos seus sujeitos sociais e de suas demandas reforça a necessidade de adequar a política de proteção social no âmbito da assistência no intuito de contemplar demandas da e superar as “fronteiras” identificadas, uma vez que a invisibilidade velada do cidadão transfronteiriço em vulnerabilidade e risco social deve ser posta em pauta, com a mesma urgência que se faz a defesa territorial e a construção de free shops.

---

<sup>1</sup> 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm)>

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. 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. 2015.

COSTA, L C. 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.

DORFMAN, A.; CARDIN, E. G. Estratégias espaciais do ativismo em condição fronteiriça no Cone Sul. **Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía**, v.. 23, n. 2, p. 31-44. Bogotá July/Dec. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-215X2014000200003&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-215X2014000200003&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em: 18 abr. 2015.

MACHADO, L. O. [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.

SAQUET, M. A. **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, V. R. UGOSKI, D. R. A política de assistência social em cidades gêmeas da fronteira gaúcha. In: Lucia Cortes da Costa; Vera Maria Ribeiro Nogueira; Vini Rabassa da Silva. (Org.). **A política de assistência social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI**. 1ed.UEPG: Ponta Grossa, 2013, p. 219-232.

SOUZA, M. L. C. S. A Construção de Políticas Públicas Regionais: Saúde, Educação Assistência Social e Turismo. **Mercosul e as Migrações: os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração**. In: Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília, 2008. Capítulo 2, p. 109-134.

SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, nº 1, p. 104-115, jan./jun. 2011. Disponível em: <[www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/.../19360/17745](http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/.../19360/17745)>. Acesso em: 25 Jan. 2015.

UGOSKI, D. R. **Desafios e limites do “SUAS” em cidades gêmeas da fronteira do RS**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-graduação em Política Social, Centro de Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais, Universidade Católica de Pelotas, 2013.