

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E TECNOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
E DIREITOS HUMANOS
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS

“FRONTEIRAS” PARA A PROTEÇÃO SOCIAL NA ESFERA DA ASSISTÊNCIA EM
CIDADES GÊMEAS DO BRASIL E DO URUGUAI

Daiane da Rosa Ugoski

Pelotas
2018

DAIANE DA ROSA UGOSKI

“FRONTEIRAS” PARA A PROTEÇÃO SOCIAL NA ESFERA DA ASSISTÊNCIA
EM CIDADES GÊMEAS DO BRASIL E DO URUGUAI

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas para obtenção do título de doutora em Política Social e Direitos Humanos.

Pelotas
2018

U27f Ugoski, Daiane da Rosa

“Fronteiras” para a proteção social na esfera da assistência em cidades gêmeas do Brasil e do Uruguai. / Daiane da Rosa Ugoski. – Pelotas: UCPEL, 2018.

233 f.

Tese (doutorado) – Universidade Católica de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos, Pelotas, BR-RS, 2018. Orientadora: Vini Rabassa da Silva.

1. assistência Social. 2. cidadania. 3. fronteiro. 4. pobreza. 5. proteção social. I. Silva, Vini Rabassa da, or. II. Título.

CDD 361

DAIANE DA ROSA UGOSKI

“FRONTEIRAS” PARA A PROTEÇÃO SOCIAL NA ESFERA DA ASSISTÊNCIA EM
CIDADES GÊMEAS DO BRASIL E DO URUGUAI

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas para obtenção do título de doutora em Política Social e Direitos Humanos.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora Profa. Dra. Vini Rabassa da Silva
Universidade Católica de Pelotas – UCPel

Profa. Dra. María Del Carmen Midaglia Souto
Universidad de la República – UDELAR

Profa. Dra. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger
Universidade Federal do Rio Grande – FURG

Profa. Dra. Mara Rosange Acosta de Medeiros
Universidade Católica de Pelotas – UCPel

Pelotas

2018

Àquele que me faz viver, me mover e existir.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que no seu tempo e modo certo de agir me conduziu por este caminho de desafios e oportunidades.

Ao meu esposo, Cristiano Ugoski, pela compreensão, paciência, incentivo, força e confiança. Sem teu apoio este trabalho não seria possível. Eu te amo.

Ao meu pai, amigo e incentivador, Silvio Oliveira da Rosa, que sempre apoiou minhas escolhas e me mantém em suas 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, cuidado e orações. Eu te amo.

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

A todos os meus familiares, que incentivaram essa jornada, compartilharam das minhas alegrias e tristezas, se alegraram com as minhas conquistas e, no decorrer deste trajeto, mesmo em meio a dificuldades, me ensinaram a permanecer firme, e não me permitiram esquecer que Deus está no controle.

Aos amigos, de perto e de longe. Decidi não citar nomes, pois cada um do seu jeito abençoou minha vida e tornou possível concluir este trabalho.

Ao gerente distrital Centro/Porto, sr. Francisco, e colegas da UBS Osório, que partilharam das minhas angústias e incentivaram a construção deste trabalho.

À minha orientadora, Professora Doutora Vini Rabassa da Silva, exemplo de mestre, comprometida e dedicada ao trabalho de ensino e de pesquisa, que me aproximou da realidade fronteiriça. Agradeço pela oportunidade de participar do Grupo de Pesquisa e Extensão sobre Política Social, Cidadania e Serviço Social (GPE PSCISS), sob sua coordenação, o qual foi um importante espaço na minha formação. Sou grata pelo incentivo, confiança e paciência com meus limites.

Aos colegas do GPE PSCISS, pelas leituras e debates durante o valioso tempo compartilhado, em especial à Glória, cujos laços de amizade têm origem na graduação.

Aos colegas do Pós-Graduação em Política Social - Doutorado em Política Social e Direitos Humanos, em especial à Rosaura, Lenara e Flúvia.

Ao Thiago Rafagnin, pelas conversas, incentivo e leitura que contribuíram com este trabalho.

À banca de defesa, Dra. María Del Carmen Midaglia Souto, Dra. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger e Dra. Mara Rosange Acosta de Medeiros, pelas contribuições, disponibilidade de tempo e pronto aceite para partilhar deste momento.

À Jovane Antunes Lemos e Elisa Fernandes Neves, colegas que colaboraram para a realização deste trabalho.

Aos técnicos que atuam na esfera da assistência social nas cidades gêmeas da fronteira Brasil-Uruguai, e aos cidadãos fronteiriços que aceitaram participar das entrevistas e compartilharam seus saberes.

À Universidade Católica de Pelotas, em especial ao Programa de Pós-Graduação em Política Social - Doutorado em Política Social e Direitos Humanos, seus professores e técnicos que contribuíram com minha formação acadêmica.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que através de uma bolsa de estudos possibilitou a realização deste trabalho.

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

RESUMO

UGOSKI, D. R. “Fronteiras” para a proteção social na esfera da assistência em cidades gêmeas do Brasil e do Uruguai. 2018. Tese – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2018.

A fronteira Brasil-Uruguai apresenta um contexto diferenciado, uma vez que é uma fronteira aberta, com histórico de boas relações e acordos em áreas como comércio, educação e saúde, com perspectiva de cooperação bilateral. Dentre as especificidades desta fronteira, destacamos: o baixo desenvolvimento econômico; o trânsito transfronteiriço de cidadãos; a formação de famílias binacionais e as diferenças de sistemas estruturados para atender cidadãos em situação de pobreza. Em ambos os países, o enfrentamento de consecutivas crises econômicas e a adoção de políticas liberais agravaram as expressões da questão social, tornando mais latente a situação de pobreza de cidadãos fronteiriços. Apesar do acordo para constituição do Mercosul e de uma integração entre Brasil e Uruguai aprofundada no início deste milênio, a perspectiva de proteção social para fronteiriços em situação de pobreza é desafiada a superar a noção geográfica de território nacional para garantir direitos, ainda que mínimos, de cidadania. Frente a este panorama, buscamos problematizar a relação existente entre cidadania, nacionalidade e proteção social para fronteiriços em situação de pobreza nas cidades gêmeas Chuí-Chuy e Jaguarão-Rio-Branco no campo de ação do Ministério de Desenvolvimento Social (Brasil) e do Ministério de Desarrollo Social (Uruguai). O estudo adotou como metodologia a pesquisa qualitativa, usando revisão bibliográfica, estudo documental, e entrevistas semiestruturadas com cidadãos fronteiriços e técnicos brasileiros e uruguayos que atuam na área da assistência nas cidades gêmeas elencadas, para descobrir as múltiplas determinações da problemática fronteiriça na esfera da assistência em uma perspectiva de totalidade, incluindo aspectos locais, regionais e globais (em âmbito de Mercosul). A abordagem teórica referente à pobreza, proteção social e cidadania, direcionada ao território fronteiriço, desvela um cenário complexo e dicotômico, no qual a figura do cidadão fronteiriço em situação de pobreza emerge à margem da proteção social e da cidadania. O estudo aponta para uma fronteira cujas ações e relações bilaterais configuram-se materializadas com alguns programas e ações conjuntas nas políticas públicas de educação, saúde e turismo. Na esfera da assistência, as singularidades compõem a oferta de proteção social em ambos os países, porém os enfrentamentos e limites identificados não reduzem as potencialidades para o desenvolvimento de ações direcionadas a ampliar a proteção social para fronteiriços em situação de pobreza. Entretanto, faz-se necessária não apenas a atualização da legislação vigente, mas a definição e afirmação de processos de pactuação no âmbito da assistência social com o propósito de estabelecer ações binacionais direcionadas a essa população, que considerem as territorialidades, temporalidades e especificidades em cidades gêmeas, superando os limites burocráticos como determinantes universais para o acesso a programas sociais.

Palavras-chave: assistência social, cidadania, fronteiriço, pobreza, proteção social.

ABSTRACT

UGOSKI, D. R. "Frontiers" for social protection in the field of social work in Brazilian and Uruguayan twin cities. Doctoral Thesis – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2018.

The geographical boundaries between Brazil and Uruguay have a peculiar character, since it is an open frontier type of zone, with a history of good relations, agreements in the areas of trade, education and health, within a bilateral cooperation perspective. Amongst the specific aspects of this frontier area, we select the following aspects: the low economic development levels, the frequent movement of people going across the border from one country into the other, how binational mixed families are formed, and the difference between the countries' structured systems to look after people under poverty.

In both countries, having to face several financial crises and strongly liberal social policies made citizens' lives harder and frontier's citizens poverty situation less visible. Although there is an official international agreement called Mercosul, and an integration movement between Brazil and Uruguay, which has been made stronger in the beginning of this millennium, the perspective of social protection for frontier citizens in situation of poverty has been challenged to overcome the geographical notion of national territory and to guarantee citizenship rights, even if the basic ones. Given the situation described above, our research aim is to explore the relationship between citizenship, nationality and social protection to frontier citizens who live in poverty in the twin cities Chuí-Chuy and Jaguarão-Rio Branco, areas monitored by the Social Development Ministry (Brasil) and by the Social Development Ministry (Uruguay). The study has followed a qualitative approach, it used literature review, document research and semi structured interviews with the frontier citizens, Brazilian and Uruguayan government staff, who assist people in the twin cities. They were chosen for this study to discover the multiple elements that influence the frontier problematics in the sphere of social work in a perspective of totality, including local, regional and global aspects (in the Mercosul area). The theoretical approach regarding poverty, social protection and citizenship, as related to the concept of frontier territory, reveals a complex and dichotomy influenced scenario, in which the frontier citizens who live in poverty are left without social protection and their own citizenship rights. The study indicates a frontier in which actions and bilateral relations take place through a few programmes and joint projects in the fields of education, health and tourism. In the sphere of social work, the singularities are common in both social protection systems in the two countries, but, they showed problems and limitations do not reduce the potentialities of action developments aimed at broadening the social protection for frontier citizens in poverty. However, it is necessary not only to update the current legislation, but it is also necessary to promote a definition and affirmation of processes of negotiation in the realm of social work with the purpose of establishing binational projects directed to the frontier populations which consider aspects such as the territories, temporalities and peculiarities of the twin cities, overcoming bureaucratic limitations as determinants to the access towards social programmes.

Key words: Social work, citizenship, frontier related, poverty, social protection

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Arcos e Sub-Regiões da Faixa de Fronteira	22
Figura 2 - Porcentaje de hogares debajo de la LP por departamento - 2014...	52

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dados de Identificação das cidades gêmeas Brasil-Uruguaí	23
Quadro 2 - Comparativo dos Organismos Internacionais.....	49
Quadro 3 - Modelos de Proteção Social - Fleury.....	58
Quadro 4 - Tipologia de <i>Welfare State</i> - Esping Andersen.....	61
Quadro 5 - Tipologia de <i>Welfare State</i> - Mesa Lago	63
Quadro 6 - Tipologia dos Estados Sociais na América Latina 1930-1970/80 - Filgueira	63
Quadro 7 - Tipologias exploratórias de Regimes de Bem-Estar na América Latina - Franzoni	64
Quadro 8 - Levantamento da proteção social nos textos Constitucionais - Sposati	65
Quadro 9 - Serviços e Programas em cidades gêmeas	161
Quadro 10 - Estudos, programas e projetos governamentais	165

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AFAM-PE	Asignación Familiar del Plan de Equidad
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
Art.	Artigo
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BPS	Banco de Previsión Social
BR	Brasil
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAIF	Centros de Atención a la Infancia y la Familia
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPI	Programa Centros de Atención a la Primera Infancia
CBAS	Comissão Binacional Assessora de Saúde na Fronteira
CCMASM	Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento Integração da Faixa de Fronteira
CEB	Casa Breve Estadía
CENASC	Centro de Atención de Situaciones Críticas
Centro POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIAPVI	Centros Integrados de Atención e Prevenção à Violência contra a Pessoa Idosa
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNAS	Conferência Nacional de Assistência Social

CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODESU	Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul
COREDES	Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sul
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRPM	Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul
DEF	Documento Especial Fronteiriço
DINEM	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
DTS	Departamento de Trabajo Social
ETAF	Equipos Territoriales de Atención Familiar
FCS	Facultad de Ciencias Sociales
Fecomércio	Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul
FITS	Federação Internacional de Trabalhadores Sociais
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FRONTUR	Frontur - Turismo de Fronteiras
Funabem	Fundação Nacional de Bem-estar do Menor
GAN	Grupo de Alto Nível Brasil
GEPPASF	Grupo de Estudo e Pesquisa sobre a Política de Assistência Social na Fronteira
GMC	Grupo Mercado Comum
GPE PSCISS	Grupo de Pesquisa e Extensão sobre Política Social, Cidadania e Serviço Social
GTs	Grupos de Trabalho
Hab	Habitantes
IAP	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICC	Índice de Carencias Críticas
IDG	Índice de Desigualdade de Gênero

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHAD	Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IECON	Instituto de Economía
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INAU	Instituto del Niño y el Adolescente Uruguayo
INCRA	Instituto de Colonização e Reforma Agrária
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
ISM	Instituto Social do Mercosul
Km	Quilômetros
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LP	Linha de Pobreza
MDIC	Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MI	Ministério da Integração Nacional
MIDES	Ministério de Desarrollo Social
MPC	Modo de Produção Capitalista
MSP	Ministério da Saúde Pública
MTD	Ministerio de Turismo del Uruguay
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministério de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

NN	Programa Nuestros Niños
NOB/RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organización de la Sociedad Civil
OTs	Oficinas Territoriales
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PANES	Plan de Atención Nacional ante la Emergencia Social
PAS	Política de Assistência Social
PASC	Programa de Atención a Personas en Situación de Calle
PBF	Programa Bolsa Família
PDFF	Programa do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PEAS	Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul
PEQ	PLAN DE EQUIDAD
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGPSDH	Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos
PR	Paraná
PRONSCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania Fronteiras
PSB	Proteção Social Básica
PSC-LA	Prestação de Serviços à Comunidade – e Liberdade Assistida
PSE	Proteção social especial
PTRs	Programas de Transferência de Renda
RAADH	Reunião extraordinária de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados

RAN	Reunião de Alto Nível
RS	Rio Grande do Sul
S/a	Sem ano
S/p	Sem página
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequena Empresas
SEDH	Secretaria de Direitos Humanos
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SEPM	Secretaria de Política para as Mulheres
Septo	Serviço Federal de Processamento de Dados
SIMITUR	Seminário Internacional sobre Migração e Turismo
SINEVEM	Projeto Fronteiras
SIS FRONTIERAS	Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras-
Sisnad	Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
SJDS/RS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SOC	Servicio de Orientación y Consulta
SOCATs	Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial
SPM	Secretaria de Política para Mulheres
SPR	Secretaria de Programas Regionais
STDS/DAS	Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social – Departamento de Assistência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TUS	Tarjeta Uruguay Social
UCPel	Universidade Católica de Pelotas

UDELAR	Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay
UTU/CES	Universidad del Trabajo del Uruguay – Consejo de Educación Técnico Profesional
UY	Uruguai

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	ENTRE CATEGORIAS TEÓRICAS E REALIDADE LOCAL.....	40
2.1	A temática Pobreza.....	40
2.2	Do welfare state a atual proteção social na esfera da assistência..	55
2.3	Cidadania	69
3	O MAPA DO CAMINHO	89
3.1	Fronteira, limites, território	89
3.2	Fronteiriços, transfronteiriços: Cidadãos	99
3.3	Panorama geral da região pesquisada – Entre o local e o global .	107
4	O LUGAR DA ASSISTÊNCIA NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS, URUGUAIAS E NOS ESPAÇOS BINACIONAIS	123
4.1	O caso do Uruguai.....	123
4.2	O caso brasileiro	139
4.3	No meio do Caminho: Notas sobre a fronteira	151
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	171
	REFERÊNCIAS.....	181
	APÊNDICES	210
	APÊNDICE A – Identificação da produção acadêmica em periódicos A1	211
	APÊNDICE B – Mapas de serviços ofertados pelo MDS/BR	212
	APÊNDICE C – Carta de Autorização para Aplicação da Pesquisa.....	213
	APÊNDICE D – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	216
	APÊNDICE E – Roteiro de Entrevista – Técnico da Política de Assistência Social	218
	APÊNDICE F – Roteiro de Entrevista – Cidadão Fronteiriço	219
	ANEXOS	220
	ANEXO A – Mapas de serviços ofertados pelo MIDES/Uy	221
	ANEXO B – Memorandum de Entendimento Entre a Fundação Legião Brasileira de Assistência Social e o Ministério de Educação e Cultura da República do Uruguai para a Cooperação no Campo da Assistência Social	224
	ANEXO C – Acordo para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaiois, para a prestação de serviços de assistência de emergência e cooperação em Defesa Civil	227

1 INTRODUÇÃO

A opção em abordar a proteção social na esfera da assistência em cidades gêmeas do Brasil e do Uruguai e as “fronteiras” que cidadãos fronteiriços tendem a vivenciar nas cidades gêmeas de Chuí/Chuy e Jaguarão/Rio Branco, é decorrente da trajetória percorrida na academia, quando, em 2011, a aprovação de financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para o projeto de pesquisa “Proteção Social e Direitos em Fronteiras Gaúchas”, finalizado em 2013, oportunizou ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas (PPGPSDH/UCPEL) pesquisar a temática fronteiriça com foco na política de assistência social, resultando, entre outras publicações, na dissertação defendida no ano de 2013, a qual teve como foco “Desafios e limites do SUAS em cidades gêmeas da fronteira do RS” (2013), bem como a participação no Grupo de Estudos e Pesquisa sobre a Política de Assistência Social na Fronteira (GEPPASF)¹.

O acompanhamento da temática fronteiriça na esfera da política de assistência social brasileira para a construção da dissertação possibilitou apreciar o desenvolvimento, no período de 2011-2012, do debate alusivo ao Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDIF/RS), o qual traz dentre os objetivos específicos “combater a pobreza urbana e rural”, abarcando entre os eixos estratégicos para o desenvolvimento da região da fronteira o “combate à pobreza e desenvolvimento social com equidade de gênero (Saúde, Trabalho e Inclusão Social). Políticas de apoio à agricultura familiar”, considerando como imperativo o investimento no campo econômico, os mecanismos de distribuição de renda e qualificação dos serviços (saúde e educação).

Outro importante espaço acompanhado neste período foram as discussões realizadas na esfera das Reuniões da Frente Nacional de Prefeitos, cujas decisões

¹ O GEPPASF, coordenado pela Profa. Dra. Vini Rabassa da Silva, iniciou as suas atividades no ano de 2001, logo após a aprovação e financiamento pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do projeto de pesquisa “Proteção Social e Direitos em Fronteiras Gaúchas”, o qual alavancou a atenção sobre a temática “fronteiriça” no PPG em Política Social da UCPEL, que continuou desenvolvendo pesquisas sobre políticas sociais no território fronteiriço, congregando estudos de docentes e discentes da pós-graduação e bolsistas de iniciação científica. Em sequência, os projetos “Sistema Único de Assistência Social e proteção de cidadãos fronteiriços: um estudo em cidades gêmeas da fronteira gaúcha” (2012 – 2014) e “Elementos intervenientes na proteção social de fronteiriços indocumentados na fronteira Arco Sul” (2014-2016), deram seguimento aos debates específicos sobre a assistência social na fronteira. Atualmente, a temática sobre a política de assistência social na fronteira tornou-se uma linha de pesquisa do Grupo de Pesquisa e Extensão sobre Política Social, Cidadania e Serviço Social (GPE PSCISS).

resultantes tendem a refletir nas demandas recebidas pelo SUAS, que por sua vez é desafiado pelas territorialidade e temporalidades fronteiriças.

Na própria esfera da assistência social a temática fronteiriça não é abordada com ênfase. O levantamento das Conferências Nacionais de Assistência Social aponta para menções referente à fronteira na I CNAS (1995)², III CNAS (2001)³, V CNAS (2005)⁴, VII CNAS (2009)⁵, VIII CNAS (2011)⁶ (SILVA, UGOSKI, 2013; UGOSKI, 2013). Destaca-se, em 2011, a Oficina intitulada “SUAS e a questão das fronteiras”, que ocorreu na VIII CNAS, concentrando o debate sobre a temática fronteira, considerando as vozes dos atores locais e focando na problemática enfrentada pelos técnicos, frente às múltiplas demandas percebidas e limites identificados.

O levantamento realizado para este estudo aponta, ainda, múltiplas demandas, bem como desafios concernentes ao vínculo de cidadania associado ao país do registro de nascimento, à burocracia, à organização socioeconômica e jurídica diferenciada entre países fronteiriços, que incidem sobre o cidadão que procura acesso em serviços, programas e projetos na esfera do SUAS (UGOSKI, 2013).

Um olhar a partir da fronteira brasileira, considerando as transformações do mundo globalizado, a crise econômica e migratória que coloca o Brasil também como rota no mapa migratório⁷, as mudanças no cenário nacional nas esferas político-econômica agregados à extensão fronteiriça brasileira, cujas desigualdades

² “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). (UGOSKI, 2013).

³ Mencionada como uma das prioridades nos critérios de financiamento. Todavia, no eixo “Critérios de Partilha de Recursos entre Benefícios, Serviços, Programas e Projetos”, não consta responsáveis ou critérios de definição por parte da plenária final (UGOSKI, 2013).

⁴ A Meta 11 – Metas de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) aborda a construção de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em áreas de fronteira (UGOSKI, 2013).

⁵ Aponta para a proteção social para a regionalização dos serviços e corresponsabilidade também em áreas de fronteira (UGOSKI, 2013).

⁶ Trabalha a temática fronteiriça na Oficina intitulada “SUAS e a questão das fronteiras” (UGOSKI, 2013).

⁷ Ainda que a migração e a realidade fronteiriça configurem realidades distintas, ambas demandam atenção governamental. E no que tange à esfera da assistência social, o aumento do fluxo migratório impeliu debates e organização de ações que repercutem na fronteira (CFESS, 2016; MDS, 2016).

No tocante à questão migratória, citamos que, em 2016, nacionais de 95 países solicitaram refúgio no Brasil, dentre os países com maior número de solicitações estão Venezuela, Cuba, Angola, Haiti e Síria; no maior número de deferimentos das solicitações de refúgio encontra-se Síria, República Democrática do Congo, Paquistão, Palestina e Angola. Houve um Aumento de 307% de solicitações de refúgio de venezuelanos em 2016 em comparação com 2015. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>.

favorecem o fluxo transfronteiriço de pessoas e mercadorias, imprimem urgência em promover maior conhecimento sobre as especificidades desse território, de sua população, bem como dos países vizinhos para fins de potencializar acordos binacionais.

A compreensão adotada pelos Estados referente à fronteira, ao limite territorial, a sua zona de fronteira⁸ e seus desdobramentos, configura-se complexa tanto no campo teórico, quanto nos aspectos práticos, uma vez que as ações direcionadas especificamente para territórios fronteiriços são decorrentes da conceituação adotada, bem como, do entendimento sobre a necessidade de direcionar investimentos em mecanismos específicos (sejam planos, programas, projetos, políticas singulares) para atender às especificidades ou simplesmente agregar tais especificidades às políticas adotadas no território nacional de cada Estado (GOLIN, 2002; SAQUET, 2011; KOGA, 2011).

Segundo Steiman (2012, p. 155), “um conceito operacional possível de região de fronteira é o de uma área de largura variável, ao longo do limite político internacional, onde os efeitos espaciais da presença do limite político internacional ocorrem de forma concentrada”. E segundo De Oliveira,

As fronteiras brasileiras, assim como outras da América Latina, devem ser compreendidas de forma distinta de outros lugares do País, pois possuem especificidades e peculiaridades muitas vezes ignoradas. Nestas regiões, os fluxos de relações são mais complexos, pois perpassam distintos Estados-nação, e a diversidade econômica e cultural gera uma riqueza potencial poucas vezes explorada (DE OLIVEIRA et al., 2011, p. 79).

A riqueza potencial, as singularidades e a necessidade de considerar as especificidades desse território, conforme apontadas anteriormente, são reforçadas por Machado (2010), Pucci (2010), Santos, M., 2011.

A fronteira brasileira, por conta dos seus 15.719 km de extensão, contempla tipologias e interações diferenciadas, apresentando particularidades inerentes ao território fronteiriço. Prioritariamente, a defesa do território nacional, estabelecida em 1979 por meio da Lei 6.634/1979 e regulamentada posteriormente pelo Decreto 85.064/80, encontra-se expressa na Constituição Federal de 1988 em seu art. 20, que determina a instituição de uma faixa de fronteira interna a partir do limite internacional na largura de 150 km em toda a extensão fronteiriça com os dez países vizinhos.

⁸ Conceitos abordados posteriormente no referencial teórico.

Importante notar que cada Estado é responsável por determinar a extensão de sua faixa de fronteira interna, bem como elaborar políticas específicas a serem direcionadas a este espaço territorial (PUCCI, 2010).

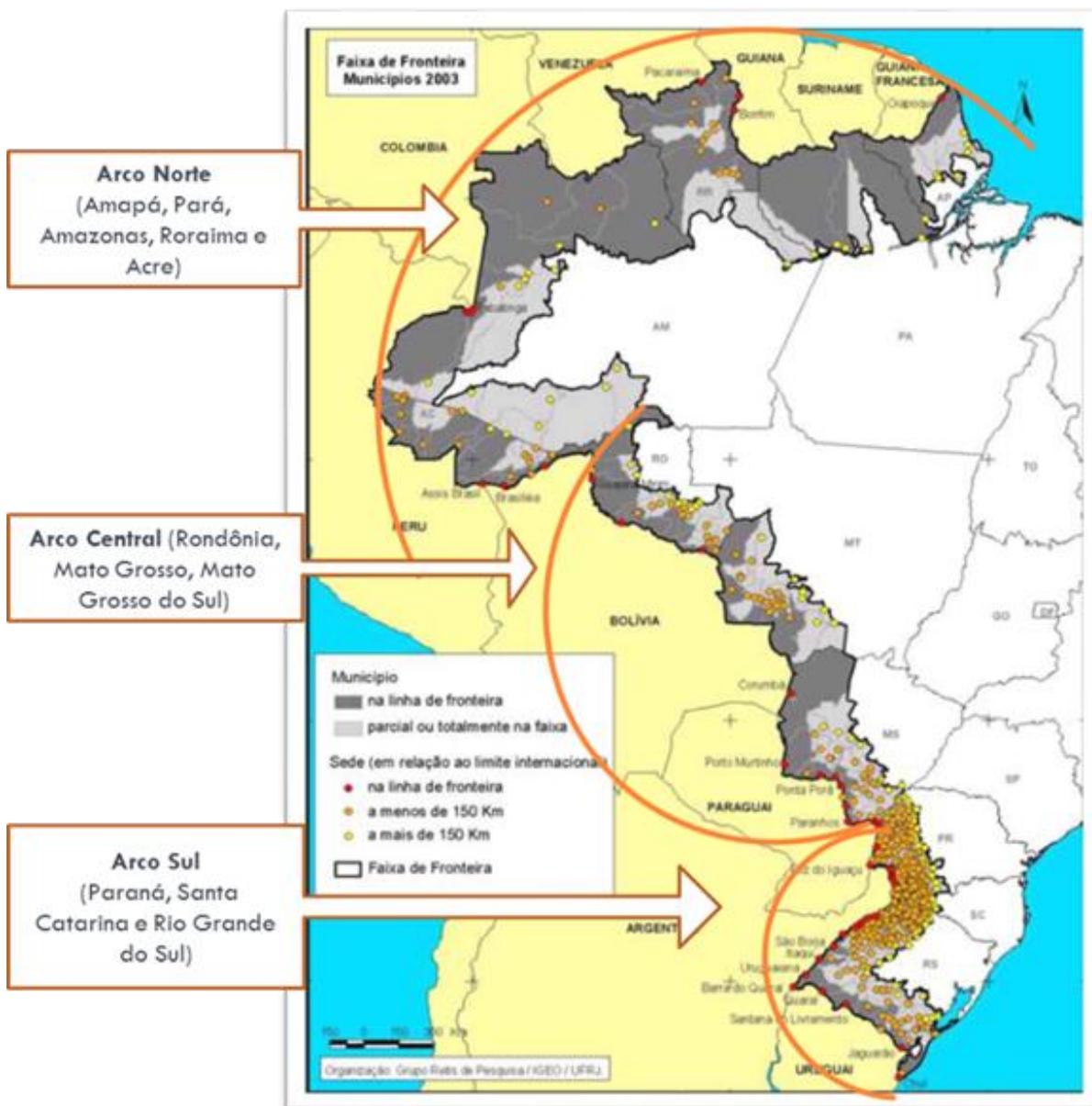
As singularidades, complexidades e contradições existentes neste cenário, desde a constituição territorial, a diversidade das regiões fronteiriças e de suas relações geográficas, requerem estudos localizados, que reconheçam os diferentes graus de interações entre cidadãos residentes em ambos os Estados, bem como os desafios inerentes às diferentes esferas que envolvem o território fronteiriço (MACHADO, 2010; PUCCI, 2010; SANTOS, M., 2011).

Projetando a fronteira do outro lado, é possível encontrar números e dimensões diferentes. A fronteira uruguaio-brasileira tem uma extensão de 1.068,1 km cujo limite são os departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo, y Rocha, representando 25,5% do território uruguaio, e total de 10% da população uruguaia - 329.657 habitantes. Sem apresentar definição exata, tem-se aplicado em termos de 20 a 50 km a extensão de sua faixa de fronteira (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2011; MAZZEI; SOUZA, 2012). O limite determinado de uma faixa de fronteira não estaria definido (PUCCI, 2010; STEIMAN, 2012), entretanto, conforme Pucci (2010), em outubro de 2008 o Conselho de Ministros aprovou a proposta de um projeto de Lei ao Parlamento uruguaio designando uma “faixa soberana” de até 50 km de largura, segundo o modelo brasileiro.

A seguir, o mapa apresentado (Figura 1), resultado do trabalho realizado pelo grupo RETIS da UFRJ, demonstra e expõe a divisão brasileira por Arcos e possibilita visualizar a concentração de cidades gêmeas (pontos vermelhos), locais onde ocorrem as maiores interações fronteiriças com os Estados vizinhos. Outro ponto que chama atenção é a dimensão continental do território brasileiro frente aos países vizinhos, o que por si só aponta para a importância de uma atenção especial para o desenvolvimento de políticas públicas nacionais e bilaterais.

Logo após este mapa, encontra-se organizado o Quadro 1, o qual apresenta dados específicos das cidades gêmeas da fronteira Brasil-Uruguaí.

Figura 1 - Arcos e Sub-Regiões da Faixa de Fronteira



Fonte: Grupo Retis/UFRJ; MI, 2005. Adaptado pela autora.

Quadro 1 - Dados de Identificação das cidades gêmeas Brasil-Uruguai

BRASIL					Tipo de fronteira	Infraestrutura de ligação	URUGUAI			
Estado	Municípios	Total de hab.	IDH ⁹	Porte do município ¹⁰			Departamento**	Município	Total de hab	IDH
Rio Grande do Sul	Aceguá	4.394	0,687	Pequeno I	Seca	Avenida	Cerro Largo	Aceguá	1.511	0,740
	Barra do Quaraí	4.012	0,662	Pequeno I	Fluvial	Ponte rodoviária e ferroviária	Artigas	BellaUnión	12.200	0,738
	Chuí*	5.917	0,706	Pequeno I	Seca	Avenida	Rocha	Chuy	9.675	0,756
	Jaguarão*	27.931	0,707	Pequeno II	Fluvial	Ponte rodoviária	Cerro Largo	Rio Branco	13.000	0,740
	Quaraí	23.021	0,704	Pequeno II	Fluvial	Ponte	Artigas	Artigas	40.658	0,738
	Sant'Ana do Livramento	82.464	0,727	Médio	Seca	Avenida	Rivera	Rivera	60.485	0,710

Fonte: Quadro construído pela pesquisadora (2016).

*As cidades destacadas são as selecionadas para a pesquisa.

**O IDH uruguaio corresponde ao departamento, diferente do índice brasileiro que é do município (PNUD-Uruguay, 2010 – dados por departamentos)

⁹ “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.

¹⁰ Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (Com dados dos Censos 1991, 2000 e 2010.)

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.).

<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>

<http://www5.ine.gub.uy/censos2011/index.html>

O Governo Brasileiro adota uma noção de zona de fronteira¹¹ enquanto representação de um espaço social de interação fronteiriça, cuja melhor representação são as cidades gêmeas, com potencial para relações. O compartilhamento de problemas sociais e econômicos desafia os Estados no campo das políticas sociais (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL/SPR, 2005). Segundo o Art. 1º da Portaria 125/2014,

Serão consideradas cidades gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (PORTARIA 125/2014).

As cidades gêmeas apresentam capacidade de compartilhamento tanto para desenvolvimento econômico e social quanto para os desafios que envolvem a pobreza, o combate à violência, contrabando, tráfico de drogas e de pessoas, de forma que a "relação de boa vizinhança" não exclui a necessidade de criação de acordos diplomáticos, legislações binacionais, bem como a revisão de acordos já em vigor, principalmente pelo fato desta fronteira apresentar baixo investimento em equipamentos públicos e desenvolvimento social, e direcionamento de investimentos financeiros para os grandes centros (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010; PUCCI, 2010).

Bentacor (2010) expressa a complexidade das relações estabelecidas nas cidades gêmeas, ao apontar a construção de uma identidade fronteiriça, forjada a partir do contato cotidiano. A fronteira Brasil-Uruguai apresenta uma relação diferenciada das demais fronteiras, onde um chimarrão e uma roda de conversa reúnem nacionais de diferentes Estados, que são como iguais, e, de tão próximos, é comum fundir sotaques, costumes, culturas, em uma ausência de barreiras e vivências. Entretanto, é preciso considerar que a facilidade de congregar e atravessar uma rua ou uma ponte entre cidades gêmeas remete não apenas à fronteira entre bairros, municípios ou estados/departamentos nacionais, mas entre Estados/Nações.

¹¹ Zona de fronteira aponta para um espaço de interação, uma paisagem específica, um espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialidade mais evoluída é a das cidades gêmeas. (MACHADO et al., 2005, p.95)

O relacionamento bilateral Brasil-Uruguai, segundo o Itamaraty data de 1828, quando foi assinada, no Rio de Janeiro, a Convenção de Paz, que formalizou a Independência do Uruguai. Esta fronteira é considerada arquétipo de relação fronteiriça, cujos aspectos de integração e cooperação, em suas tratativas, antecedem a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul); as relações nela estabelecidas promovem o que Pucci (2010) denomina de “fronteira modelo”, cuja cooperação contribui para ambos os países e para aprofundar as relações em âmbito de Mercosul.

Considerando o atual contexto migratório, a fronteira Brasil-Uruguai apresenta-se aberta, viva, fluída, com um fluxo diferenciado, na contramão do processo de fechamento das fronteiras, congregando cidadãos de diferentes nacionalidades, que participam das dinâmicas locais, expressando de forma aberta sua cultura, religião e costumes, participando da vida social, econômica e política, e onde há um contínuo processo de negociação e cooperação entre governos, sendo inclusive promulgado o Decreto 9.089/17 que altera o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Residência Permanente com o Objetivo de Alcançar a Livre Circulação de Pessoas, firmado em Brasília, em 9 de julho de 2013 (PUCCI, 2010; SANTOS, M., 2011; OLIVEIRA; DORFMAN, 2015, BRASIL, 2017).

Segundo dados do Itamaraty (2014), consulados e vice-consulados do Brasil têm registro de aproximadamente 15.551 brasileiros residindo no Uruguai, destes, os postos do Vice-Consulado do Brasil em Artigas contabilizam 1.624, o Consulado do Brasil no Chuí 900, o Consulado-Geral do Brasil em Montevidéu 10.160 e o Vice-Consulado do Brasil em Rio Branco 2.597. Entretanto, além deste número, há brasileiros que permanecem fora da contagem censitária, seja em razão da situação irregular ou pelo constante trânsito fronteiriço.

Nas cidades gêmeas brasileiras, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), referentes à amostra de migrações, indicam a presença de estrangeiros (sem definir nacionalidade) – 129 em Aceguá, 81 em Barra do Quaraí, 2.232 em Chuí, 741 em Jaguarão, 586 em Quaraí e 3.810 em Sant’Ana do Livramento.

As cidades gêmeas dessa fronteira congregam “os de lá” e “os de cá”, tornando as diferenças no trato sociocultural uma realidade à parte, criando um espaço de pertencimento em permanente construção de laços. Realidade comum para aqueles que nelas residem, e que muitas vezes torna imperceptível a fronteira territorial para aqueles que por ela apenas transitam, porém que é percebível na esfera da burocracia jurídica dos sistemas de proteção, e em especial da proteção social ofertada no campo

da assistência, cujo marco para observação data a partir de 2004. Ainda segundo Pucci, é preciso considerar que,

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).

As demandas crescentes por políticas públicas, que ocorrem de forma geral no território brasileiro, se tornam mais complexas quando pensadas nas territorialidades e temporalidades das cidades gêmeas e de seus cidadãos fronteiriços e requerem o reconhecimento de que este território carece de políticas específicas para fronteiras, com abordagem de políticas binacionais e enfrentamento dos desafios jurídicos frente às distintas legislações e organização das políticas sociais de cada Estado (UGOSKI, 2013; SILVA, V.; UGOSKI, 2013).

Conforme levantamento das ações, o Governo brasileiro, reconhecendo a dimensão continental de suas fronteiras territoriais, vem desenvolvendo uma sequência de ações voltadas à fronteira, cuja prioridade inclui a segurança e o desenvolvimento, com destaque para a reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) no ano de 2005 (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010). Dentre as iniciativas encontram-se articulação com Grupos de Trabalho Interministerial, Fóruns de Desenvolvimento com Comitês e Comissões de Fronteira, criação e/ou fortalecimento dos comitês fronteiriços, entre outras ações. Investiu, ainda, na implementação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) e criação de núcleos regionais por meio do Decreto presidencial de 08 de setembro de 2010 (UGOSKI, 2013).

A Portaria n. 125/2015, do Ministério da Integração Nacional, vem confirmar a importância das cidades gêmeas não apenas para integração fronteiriça, mas também sul-americana, estabelecendo os critérios para classificação e o conceito oficial de cidades gêmeas, ratificando o conceito já em uso por pesquisadores e pelo Ministério da Integração Nacional em suas publicações, além de definir os 29 municípios brasileiros que se enquadram nos critérios de classificação – 4 (Acre); 1 (Amazonas); 1 (Paraíba); 6 (Mato Grosso do Sul); 1 (Rondônia); 2 (Roraima); 3 (Paraná), 1 (Santa

Catarina); 10 (Rio Grande do Sul) – estado que apresenta maior número de cidades gêmeas (dez), sendo que, destas, seis fazem fronteira com o Uruguai. A Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016, ampliou o número de cidades gêmeas, sem alterar o número de cidades fronteiriças com o país vizinho Uruguai.

No Uruguai, desde 2006, em especial o Ministério de Desarrollo Social (MIDES) vem estreitando laços como o Governo brasileiro, através de Embaixadas e Consulado-Geral do Brasil, realizando seminários sobre a temática fronteiriça, criando Grupos de Fronteiras Binacionais que, por intermédio dos Comitês, oportunizam a participação de entidades do setor público e privado, bem como de organizações não governamentais, em discussões pertinente a diferentes temáticas que envolvem o desenvolvimento regional, estimulando a construção de políticas e legislações coerentes com a realidade local (SANTOS; BENETTI, 2012).

Reforçando esse esforço, no ano de 2016 a oficina de trabalho Fronteiras do Brasil: uma análise de políticas públicas¹², produzida em parceria entre IPEA/MI, realizada no IPEA Brasília nos dias 15 e 16 de junho, objetivou abordar questões e problemáticas fronteiriças, identificando um norte para constituição de uma linha de pesquisa que abarque as fronteiras brasileiras, resultando na compilação dos debates intitulada de “Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública, volume 2”, acrescentando as pesquisas e discussões já produzidas.

Conforme relata a vice-presidente do CFESS, Esther Lemos (2016), o debate alusivo às relações internacionais é acompanhado desde os anos de 1990 por meio das instituições representativas como o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Federação Internacional de Trabalhadores Sociais (FITS) e Comitê do Mercosul, entretanto a produção direcionada pelo Serviço Social ainda carece de maior atenção.

O debate sobre a temática migratória/fronteiriça ganhou visibilidade no campo Política de Assistência Social, com a organização de material contendo a sistematização dos debates da Câmara Técnica dos Migrantes no período de 2015-2016, estabelecida na esfera da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), e com base em estudos e experiências da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) sobre

¹² A oficina foi marcada pela participação de técnicos do IPEA e do MI, pesquisadores de universidades brasileiras, representantes de instituições do Governo Federal e de instituições internacionais e convidados dos comitês de fronteira dos estados.

o papel da assistência social no atendimento aos migrantes¹³ e realização de encontros sobre a temática fronteiriça.

E, na esfera do conjunto CRESS/CFESS, o “Encontro Regional de Serviço Social, Regiões Fronteiriças e Fluxos Migratórios”, que antecedeu ao Encontro Descentralizado da Região Sul, em Curitiba (PR), congregou assistentes sociais do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, objetivando dar subsídio à temática foco do “Seminário Nacional Serviço Social, Relações Fronteiriças e Fluxos Migratórios” que ocorreu no mesmo ano.

No Encontro Regional, a participação de Rodolfo Martinez, presidente da Associação de Assistentes Sociais do Uruguai, merece destaque. Em sua fala, foram pontuadas as dificuldades enfrentadas na esfera da união aduaneira, uma vez que “en distintos estudios tanto uruguayos como brasileiros la zona de frontera es considerada como una región de menor desarrollo relativo” (MARTINEZ, 2015). Essa característica de menor desenvolvimento apontada por Martinez, e somada aos desafios inerentes às políticas sociais, tornou imprescindível a adoção de estratégias pelo governo Uruguaio para responder às relações fronteiriças e garantir direitos dos imigrantes, afiançando a proteção social. E, conforme Martinez, desde 2006, as dificuldades fronteiriças são superadas gradualmente por meio de ações, que visam a garantir o atendimento e orientação ao migrante, conforme abordado ao longo deste trabalho. No que se refere ao Governo Brasileiro, essa também é uma realidade, porém, antes de abordar suas ações, alguns aspectos são necessários considerar sobre a fronteira dada a sua importância para o Estado/Nação.

Dentre as iniciativas arroladas em longo prazo para organizar o espaço fronteiriço, encontra-se a instituição de acordos que dialogam entre si e são debatidos em uma estrutura institucional estabelecida para fins de ampliação de direitos na fronteira, com a finalidade de garantir maior resolutividade de demandas fronteiriças.

Cabe destacar que entre os assuntos prevalentes encontra-se o campo econômico/comercial e a saúde, seguida por temáticas relacionadas à educação. No campo acadêmico a temática relacionada à saúde na fronteira dispõe de produções consistentes, que abrangem dos desafios às iniciativas governamentais, fomentando continuamente debates e ações (NOGUEIRA; DAL PRÁ, 2006, GIOVANELLA et al.,

13

2007; NOGUEIRA, 2008; PREUSS; NOGUEIRA, 2012; SANTOS, G., BENETTI, 2012; BONTEMPO; NOGUEIRA; FAGUNDES, 2013, entre outros).

Entre os principais acordos de cidadania fronteiriça, destacamos 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” expressado pelo Decreto 5.105 de junho de 2004¹⁴ e, posteriormente, o ajuste Complementar, para prestação de serviços de saúde, firmado em 28 de novembro, por meio do Decreto 7.239/10, ambos trazem notoriedade às relações binacionais estabelecidas.

O Decreto 5.105/04, anteriormente citado, celebra o Acordo para permissão de ingresso, residência, estudo, trabalho, previdência social e concessão de documento especial de fronteiro a estrangeiros residentes em localidades fronteiriças. Com base nesse Decreto, o fronteiro é livre para decidir por residir no seu Estado de origem ou no país vizinho, ele pode ultrapassar a fronteira geopolítica do Estado/Nação, transitar, estabelecer laços familiares e de amizade com cidadãos “do outro lado da linha” , buscar por serviços e firmar contrato de trabalho (formal ou informal) no país vizinho, seja para viver confortavelmente ou sobreviver, uma vez que tal acordo não contempla áreas como a assistência social.

O Diário Oficial da União, de 07/07/17, publicou a alteração no Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre residência permanente¹⁵ com o objetivo de alcançar a livre circulação de pessoas. A nova configuração deste Acordo objetiva desburocratizar os trâmites de imigração permanente para cidadãos brasileiros e uruguaios, promovendo uma maior integração

¹⁴ Este Acordo antecede à promulgação do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília em dezembro de 2002.

Em 2017, considerando as transformações sociopolíticas ocorridas em países fronteiriços, conforme percebido com maior intensidade na fronteira norte do Brasil, com ampliação dos fluxos migratórios em 2017, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) aprovou uma resolução sobre a concessão de residência temporária a estrangeiro de país fronteiro. A Resolução Normativa nº 126/2017, com base no Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados, estabeleceu uma política migratória humanitária para cidadãos venezuelanos. Disponível em: Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm >. Acesso em: 19 jan. 2017. Ver referências: **Diário Oficial da União. Nº 129**, sexta-feira, 7 de julho de 2017.

¹⁵ Pedidos de visto no Brasil devem ser realizados junto à representação consular brasileira, enquanto as solicitações de residência permanente devem ser apresentadas na Polícia Federal ou na Secretaria Nacional de Justiça. No Uruguai, os pedidos são recebidos na representação diplomática uruguia ou na Direção Nacional de Migração (EBC Agência Brasil, 2017). Ver: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-07/acordo-entre-brasil-e-uruguai-garante-visto-permanente-para-seus>

entre os países, garantindo ao requerente do visto as mesmas condições que o nacional do país de recepção.

No referido Acordo, a residência temporária não será necessária para que brasileiros e uruguaios solicitem o visto permanente. E, segundo o Art. 5, está dispensada a legalização e a tradução de documentos, sendo necessário apenas que, ao apresentar documento a autoridades consulares ou migratórias, este seja válido no país de expedição, além de uma certidão ou declaração pessoal de antecedentes judiciais, penais ou policiais negativadas.

A integração Brasil-Uruguaí, com diálogos recorrentes, troca de experiências e acordos estabelecidos, inserida em um espaço de integração regional, converge entre o local, o regional e global, e conforme a cronologia das relações bilaterais opera como campo para a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço de Cooperação, inclusive a dianteira do Mercosul, que posteriormente promulga o Acordo de Residência para todo cidadão do Bloco através do Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009 (PUCCI, 2010). Apesar dos avanços referentes à expansão do referido Acordo, Zamberlan (2013) alerta para a Lei 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro) e prioridade na defesa/desenvolvimento do Estado. As legislações são díspares, não abrangendo diferentes estágios e possibilidades de vivência daquele que ingressa no país, mesmo quando o estrangeiro é um cidadão fronteiriço, ou um cidadão do Mercosul, contemplado posteriormente pelo acordo.

O Mercosul surge no contexto globalizante como uma necessidade para garantir competitividade aos países do Sul. Sua origem econômica/comercial avança na formação e fortalecimento do Bloco. A criação de blocos econômicos promove a liberalidade de fronteiras para o trânsito de pessoas, o turismo e o consumo, facilitando a circulação de mercadorias, “o princípio do livre comércio sugere que a produção mundial seria maior se não houvesse fronteiras e se todos os fatores de produção, inclusive as pessoas, pudessem fluir livremente” (MARTINE, 2005, p. 8). Essa aparente eliminação de barreiras leva a pensar na eliminação das fronteiras, em uma perspectiva de cidadania universal na qual o “cidadão do mundo” contaria com acesso a bens e serviços públicos irrestritos ao lugar de origem. No entanto, no trato social, o processo é diferente – o livre movimento aplica-se ao capital, não totalmente ao cidadão, uma vez que este pode transitar entre países do Bloco, mas não tem liberdade de acessar as políticas sociais desses países.

Em razão das crescentes demandas advindas de crises econômicas, a criação de acordos que abarquem a realidade dos países do Bloco faz entrar em pauta uma agenda social. Entretanto, apesar da criação de espaços e proposições de discussões, o Bloco não dispõe de um sistema de proteção social capaz de responder às múltiplas realidades e legislações dos países partes, ainda que as discussões e ações em torno de mecanismos de proteção social em áreas como saúde, previdência, educação, trabalho, circulação de pessoas demonstrem alguns avanços consideráveis (DRAIBE, 2007; COSTA, 2009).

A elaboração do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), cuja idealização tem início em 2006 na Cúpula de Córdoba (Argentina), busca a resolução de conflitos fronteiriços e a ampliação de cidadania e da proteção social (MIRZA, 2013), porém, frente às questões de grande amplitude a serem tratadas entre Estados, demanda tempo e estratégia (NOGUEIRA, 2008; VIEIRA, 2011; COSTA, 2013). Isto ratifica a assertiva de Vieira (2011) e Costa (2009), apontando a inexistência de um sistema de proteção social que contemple as múltiplas realidades, uma vez que cada Estado possui seus cinturões de pobreza/extrema pobreza, sistemas de proteção social e legislações desenvolvidas de acordo com suas posições políticas. Tais singularidades complexificam a consolidação da proposta de um plano regional.

Avanços na construção de uma política de assistência social supranacional são observados, no entanto há limites impostos inclusive pelas diferenças conceituais referentes à assistência e ao assistencialismo, e dificuldade de lidar com a falta de clareza do que realmente se entende por uma política supranacional, uma vez que a assistência em muitos casos é associada unicamente ao acesso de um benefício, apontando para “problemas e/ou cenários possíveis para subsidiar debates no âmbito do Mercosul social, no que diz respeito à criação de uma PAS supranacional” (VIEIRA, 2013, p. 205).

E tratando especificamente do território fronteiriço, ainda que nas cidades gêmeas, o local e o “global” (Mercosul) se encontrem, “muitos direitos peculiares aos fronteiriços não são atendidos pelo estado, o que motiva a permanência de legítimas práticas reivindicatórias por parte da população” (DORFMAN; ROSÉS, 2005, p. 222).

Uma das “práticas reivindicatórias” em cidades gêmeas diz respeito à proteção social na esfera da assistência para cidadãos fronteiriços. E, para abordar estas solicitações, lembramos que, nas últimas décadas, a assistência social passou por arranjos, “promovida” da benemerência ao status política pública (Brasil), ou sem

lograr o status de políticas governamental (Uruguai). No entanto, as atuais crises econômicas vivenciadas não apenas por países da América Latina tem posto em evidência a necessidade de atuação por parte dos Estados, não apenas no manejo da política econômica, mas na articulação entre políticas econômicas e sociais materializadas através da proteção social do Estado sobre seus cidadãos em situação de pobreza, em situações ascendentes a maior vulnerabilidade socioeconômica.

Em cidades gêmeas que convivem com as diferentes legislações nacionais, distintas estruturas de serviços e benefícios no âmbito da assistência social, a “invisibilidade” dos fronteiriços em situação de pobreza agrega complexidade aos gestores locais e provoca para a problematização dessa realidade específica.

Quando o mesmo cidadão que dispõe de liberdade de transitar pelos países do bloco incorre em situação de pobreza, ele desafia os sistemas de proteção social, uma vez que, sua situação por vezes não regulamentada em acordos vigentes, faz com que o “cidadão do mundo” se torne “cidadão de lugar nenhum”. Assim, entre a liberdade de cruzar a fronteira e a necessidade de acesso a serviços públicos (em especial à proteção social no âmbito da assistência direcionada à população em situação de pobreza) surgem “fronteiras” econômicas, jurídicas, sociopolíticas e burocráticas, que tornam indispensável conhecer a realidade que constitui o universo do fronteiro, tanto nos municípios brasileiros quanto no território uruguaio, da perspectiva que quem busca a proteção e de quem a provê (UGOSKI, 2015). Para Martine,

O “Mundo Sem Fronteiras” é parte da definição da globalização, mas não se aplica ao movimento de pessoas. O capital humano é um fator de produção que, formalmente, não tem livre trânsito entre fronteiras nos dias de hoje; não existe um “mercado global de trabalho”. As fronteiras abrem-se para o fluxo de capitais e mercadorias, mas estão cada vez mais fechadas aos migrantes: essa é a grande inconsistência que define o atual momento histórico no que se refere às migrações internacionais (MARTINE, 2005, p.8).

Estudos realizados *in loco* em cidades gêmeas brasileiras identificaram demandas de cidadãos fronteiriços (crianças com deficiência, pessoas em situação de rua, situações de violência, inclusive sexual, famílias binacionais com documentações incompletas, busca por benefícios eventuais e permanentes) que requerem ações não apenas embasadas nas relações de boa vizinhança (UGOSKI, 2013, 2015; SILVA, V. et al., 2014).

Considerando as temporalidades e territorialidades do território fronteiriço, Koga (2015, s/p), aponta que “nós não podemos promover a proteção social como se todas as pessoas tivessem o mesmo tipo, o mesmo grau de desproteção social”, o que requer conhecer as proteções disponibilizadas, as desproteções e as desigualdades. E isso requer conhecer as cidades por dentro, reconhecer seus cidadãos, conhecer o que Sposati (2015) denomina de “geografia da cidade”, “território da cidade” – conhecer os elementos históricos a partir do lugar em que vive, os espaços públicos, a distribuição das condições e espaços de vida. Conhecer a geografia das cidades gêmeas, os seus cidadãos (os fronteiriços), as suas necessidades, os seus direitos, as (im)possibilidades de acesso a bens e serviços públicos, as fronteiras impostas não apenas pela linha internacional, mas também pelas questões jurídicas e políticas, pelo não reconhecimento dessa “população fronteiriça invisível”.

Assim, ainda que ambos os países se beneficiem dos acordos firmados em âmbito de Mercosul, e disponham de acordos bilaterais já firmados no âmbito comercial, cultural, educacional, e avanços consideráveis na área da saúde e, no campo da assistência, possuam Ministérios de Desenvolvimento Social, programas, projetos e serviços ofertados para a população em situação de pobreza, estamos destacando uma situação que envolve Estados distintos, estrutura político-administrativa diferenciada. Além disso, quanto mais próximo da fronteira geográfica, menor o número de serviços ofertados (ver mapa de serviços - Apêndice B; Anexo A), em decorrência do porte dos municípios. E, o principal, o acesso às políticas sociais permanece em conformidade as normas de cada Estado – o vínculo de cidadania – “[...] definido pela relação jurídica que liga o indivíduo à sociedade politicamente organizada, o Estado Nacional” (COSTA, 2008, p. 135) – é o condicionante máximo para o acesso (COSTA, 2008; PUCCI, 2010).

A complexidade inerente à proteção do cidadão fronteiriço no âmbito da assistência, a necessidade emergente de obter o reconhecimento de que este também é um cidadão de direitos, independentemente de sua nacionalidade ou condição social, a ausência de legislações e mecanismos formais para efetivar atendimentos nesta área, justifica a proposta deste trabalho. E, intencionando ampliar a discussão, pretende-se analisar a proteção social na esfera da assistência social no Brasil e no Uruguai, e sua materialização ao cidadão fronteiriço em situação de pobreza nas cidades gêmeas de Chuí/Chuy e Jaguarão/Rio Branco, considerando

tanto a cooperação instituída legalmente entre Estados, uma vez que esta é considerada uma fronteira modelo, quanto as ações informais estabelecidas entre atores sociais das cidades gêmeas, com a finalidade de compor o desenho dessa fronteira no campo da assistência social.

Em consulta parametrizada no diretório de grupos de pesquisas do CNPQ, destaca-se, na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)¹⁶ e Universidade Católica de Pelotas (UCPel)¹⁷, pesquisas direcionada à fronteira Brasil-Uruguai, realizadas por grupos que atuam na área de serviço social que mantêm entre suas linhas de pesquisa a proteção social. Destes, apenas o grupo da UCPel trabalha com a proteção social no âmbito da assistência.

Outra importante ferramenta, as publicações em periódicos A1 (Apêndice A), que reúnem importantes resultados de pesquisas e discussões, considerando todas as categorias pesquisadas (assistência social, cidadania, fronteiriço, pobreza e proteção social) têm seus títulos apresentados de forma genérica, abarcando situações específicas (idosos, mulheres, situações, cidades...), sem focar na fronteira, exceto por dois textos de autoria de Nogueira, em parceria com Roser Pérez Jiménez, na Revista Katalysis (v. 9/2009) e com Josiane Agustini na Revista Serviço Social e Sociedade (n. 102/2010); e um único artigo, que contém a essência da discussão aqui proposta – “Tendências das mudanças da proteção social no Brasil e no Uruguai: a centralidade das redes mínimas na América Latina”, de Pastorini e Martínez (2014).

No campo acadêmico¹⁸, o material bibliográfico produzido aborda a pobreza em um contexto geral, apenas duas produções sobre pobreza se aproximam deste cenário fronteiriço, uma relacionada à desigualdade de renda regional no Pará e outra direcionada à fronteira do Paraná.

A dificuldade para acessar informações (online) que permitam um comparativo (município com município e não apenas município/departamento) é um dado que merece ser considerado. A ausência de acordo que direcione a padronização de

¹⁶Na UFSC, o grupo de pesquisa Estado, Sociedade Civil, Políticas Públicas e Serviço Social Serviço Social trabalha Direitos, Proteção Social e Fronteiras; Estado, Sociedade e Seguridade Social Questão Social, Desigualdade e Pobreza.

¹⁷ O Grupo de Pesquisa e Extensão sobre Política Social, Cidadania e Serviço Social (GPE PSCISS) trabalha a temática fronteiriça em uma de suas linhas de pesquisa.

¹⁸ O período de pesquisa bibliográfica coincidiu com a mudança de plataforma utilizada pela CAPES, não sendo possível acessar toda produção do Banco de teses e dissertações

conceitos para uso em estatísticas internacionais a serem utilizados no monitoramento de políticas em faixa de fronteira, dificulta comparativos (STENNER, 2017).

Diante do que foi apresentado anteriormente e tendo presente a nova configuração da assistência nos países Brasil (ano 2004) e Uruguai (ano 2005), com o respectivo desenho de ações sob a responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e Ministério de Desarrollo Social (MIDES) para o atendimento de pessoas em situação de pobreza, formula-se a seguinte **questão-chave**: quais são os determinantes da proteção social, na esfera da assistência social, para fronteiriços em situação de pobreza, nas cidades gêmeas Chuí-Chuy e Jaguarão-Rio-Branco?

Com esta proposta tomou-se como **objetivo geral** analisar a relação existente entre cidadania, nacionalidade e proteção social para fronteiriços em situação de pobreza nas cidades gêmeas Chuí-Chuy e Jaguarão-Rio-Branco no campo de ação dos Ministérios de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e no Ministério de Desarrollo Social (MIDES). Por sua vez, como **objetivos específicos**: 1. Caracterizar a proteção social no âmbito da assistência social ofertada pelo MDS e MIDES; 2. Identificar a existência de acordos, memorandos e legislações locais que contemplem a proteção social no âmbito da assistência social. 3. Identificar as demandas de fronteiriços relativas à proteção social no âmbito da assistência; 4. Descrever a proteção social formal e estratégias informais no âmbito da assistência em cidades gêmeas da fronteira gaúcha materializada para cidadãos fronteiriços. 5. Analisar a proteção social no âmbito da assistência efetivada em cidades gêmeas da fronteira gaúcha para cidadãos fronteiriços correlacionada à cidadania e à nacionalidade.

A importância da temática proposta para o contexto das cidades gêmeas brasileiras e uruguaias pode ser ressaltado por alguns fatores: a) por ser uma fronteira aberta, com fluxo contínuo de cidadãos que podem inclusive buscar no país vizinho o acesso a serviços em áreas como saúde, educação e assistência social; b) pela residência de cidadãos brasileiros na cidade gêmea uruguaia, e uruguaios na cidade gêmea brasileira, que em muitos casos não dispõem da documentação exigida nos serviços disponibilizados; c) a diferença de sistemas estruturados para atender cidadãos em situação de pobreza em ambos os países; d) em razão das consecutivas crises econômicas que agravam as expressões da questão social e exigem ações em resposta às demandas de cidadãos em pobreza; d) pela perspectiva de cooperação

bilateral (desenvolvimento de políticas transnacionais ou binacionais) entre Brasil e Uruguai no campo da proteção social, no âmbito da assistência social aos cidadãos fronteiriços em situação de pobreza; e) pelas recentes mudanças ocorridas no cenário brasileiro¹⁹.

O trabalho apresentado foi organizado a partir de pesquisa de natureza qualitativa do tipo exploratória, descritiva e explicativa. Segundo Minayo (2014, p. 57), abordagem que melhor se conforma para “[...] investigações de grupos e segmentos delimitados e focalizados, de histórias sociais sob a ótica dos atores, de relações e para análises de discursos e de documentos”.

Para analisar a proteção social no campo da assistência, foi delimitado o período temporal de 2004 a 2014, período que, mesmo recente, aponta maiores transformações na área social em ambos os países. Os serviços e benefícios sociais foram selecionados, seguindo os critérios de similaridade e oferta em cidades gêmeas. Uma vez que organização e oferta na esfera da assistência são diferenciadas em ambos os países, não ocorre um comparativo e sim um levantamento que permite estabelecer aproximações.

No estudo é considerada a perspectiva teórico-metodológica crítico-dialética, enquanto “espécie de mediação no processo do apreender, revelar, e expor a estruturação, o desenvolvimento e a transformação dos fenômenos sociais” (FRIGOTTO, 1994, p. 77). Assim, a investigação sobre a efetivação da proteção social no âmbito da assistência considera a historicidade deste fenômeno e as contradições que permeiam o seu desenvolvimento, a fim de explicar as suas múltiplas determinações numa perspectiva de totalidade, incluindo aspectos locais, regionais, nacionais e internacionais.

¹⁹ Em 2016, a presidenta da República Federativa do Brasil Dilma Vana Rousseff, reeleita em 2014, foi destituída por meio de um processo de *impeachment*. O então vice-presidente Michel Temer assumiu a presidência, e sob seu comando, foi aprovada a “PEC dos gastos públicos” – A Emenda Constitucional n.º 95/2016 instituí o Novo Regime Fiscal ou o Teto dos Gastos Públicos, a reforma previdenciária aguarda votação. O período é caracterizado por um acentuado retrocesso dos direitos do cidadão brasileiro.

A opção foi por utilizar diferentes técnicas de pesquisa, a saber: pesquisa documental²⁰ e bibliográfica²¹; e entrevistas semiestruturadas²² com organização prévia do roteiro (Apêndices E, F) ²³ possibilitando um processo de investigação mais dinâmico.

Para realização das entrevistas, foram selecionados intencionalmente os sujeitos inseridos na realidade fronteiriça – os técnicos brasileiros e uruguaios que atuam na esfera da assistência social nas cidades gêmeas do lado brasileiro e uruguaio e os cidadãos fronteiriços que buscam atendimento nos serviços, estes indicados pelos técnicos.

Cabe destacar que a pesquisa de campo esbarrou na dificuldade de acesso aos técnicos que atuam na esfera da assistência social em ambos os países. No Uruguai, a negativa de liberação em um dos municípios foi justificada pela necessidade de autorização do MIDES (Montevideu), enquanto do lado brasileiro a ausência de atendimento de cidadãos uruguaios nos serviços municipais ofertados é apontada como motivo para a não participação na pesquisa. Como ponto comum, ambos relatam a participação em outras pesquisas recentes e ausência de *feedback*.

Frente às negativas, optou-se por utilizar isto como dado de pesquisa, e apresentar os dados das entrevistas autorizadas, permitindo direcioná-las de forma a trazer os apontamentos dos sujeitos pesquisados (MINAYO, 2011, 2014), uma vez que esses critérios de amostragem, adotados para realização da coleta de dados em campo, não possuem preocupação com números e generalizações, seguindo o que propõe Minayo, “uma amostra qualitativa ideal é a que reflete a totalidade das múltiplas dimensões do objeto de estudo” (MINAYO, 2014, p. 197). Entretanto, como forma de manter o anonimato dos participantes, optou-se por não identificar os municípios participantes.

²⁰ “Pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com o objeto da pesquisa” (GIL, 2009, p. 45).

²¹ Conforme Gil, “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2009, p. 44). Ainda segundo o autor, “a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (Idem, 2009, p. 45).

²² A entrevista semiestruturada é direcionada por um roteiro (MINAYO, 2014).

²³ Ainda que não se aplique a questão dos riscos, conforme a caracterização da resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde, foram seguidas as orientações éticas. A pesquisa de campo foi realizada somente com sujeitos sociais convidados, esclarecidos a respeito do projeto, de sua participação e da divulgação dos resultados, e que expressaram a sua aceitação por meio de assinatura do TCLE, no qual fica assegurado a possibilidade de desistência de sua participação sem prejuízo a sua pessoa no campo profissional, social ou moral.

A proposta inicial previa a aplicação da pesquisa de campo nas quatro cidades (Chuí, Chuy, Jaguarão, Rio Branco), entretanto apenas em duas cidades foram autorizadas as entrevistas, fato comprovado com Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado pelos técnicos. Assim, foram entrevistados, do lado brasileiro, dois técnicos (contemplando a proteção social básica e especial), e dois cidadãos fronteiriços de nacionalidade uruguaia que buscam atendimento no Brasil. No lado uruguaio, foram entrevistados três técnicos, que atuam no MIDES, e dois cidadãos fronteiriços.

Para auxiliar na coleta e na organização dos dados, foram utilizados o pacote Office® e sistema interativo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do MDS e do MIDES, permitindo a construção de mapas para melhor visualização dos resultados.

Os dados coletados foram analisados através da técnica de análise discursiva, compatível com a opção pela perspectiva crítico-dialética, escolhida por atender às propostas desta pesquisa, uma vez que conforme aponta Moraes

Toda análise textual concretiza-se a partir de um conjunto de documentos denominados corpus. Esse conjunto representa as informações da pesquisa e, para a obtenção de resultados válidos e confiáveis, requer uma seleção e delimitação rigorosa [...]. O corpus da análise textual, sua matéria-prima, é constituído essencialmente de produções textuais. Os textos são entendidos como produções linguísticas, referentes a determinado fenômeno e originadas em um determinado tempo. São vistos como produtos que expressam discursos sobre fenômenos e que podem ser lidos, descritos e interpretados, correspondendo a uma multiplicidade de sentidos que a partir deles podem ser construídos [...] os textos não carregam um significado a ser identificado; são significantes, exigindo que o leitor ou pesquisador construa significados com base em suas teorias e pontos de vista (MORAES, 2003, 194).

A leitura transversal dos dados, o confronto entre categorias empíricas emergentes da realidade identificada no decorrer da pesquisa e as categorias analíticas preestabelecidas, seguida de uma releitura direcionada à temática trabalhada, considerou o desenvolvimento e as determinações que constituem as relações locais, regionais e nacionais, procurando ultrapassar a aparência dos dados para chegar a sua essência e, assim, explicar a efetivação da proteção social no âmbito da assistência aos fronteiriços localizados nas cidades pesquisadas em uma perspectiva histórica, de totalidade e atenta às contradições evidenciadas para chegar

à exposição do concreto pensado, resultando na exposição aqui apresentada em quatro capítulos.

Em sequência à problematização apresentada neste capítulo introdutório, o segundo capítulo aborda as categorias teóricas direcionadas ao território fronteiriço. Aborda a temática relacionada à pobreza, seguida de levantamento teórico sobre o *welfare state*, a compreensão de “estado de bem-estar social” adotada por diferentes autores até a organização contemporânea, finalizando o capítulo com o debate sobre a cidadania.

No terceiro capítulo propomos um “mapa do caminho”, abordando a discussão sobre fronteiras, limites e território, a importância da abordagem adotada pelos estados que incidirá na organização das ações desenvolvidas. No segundo tópico o foco está no fronteiriço, transfronteiriço e em sua constituição como cidadão, como homem de direitos, ainda que sua invisibilidade seja recorrente. Fechando o capítulo, o tópico “entre o local e o global – panorama geral da região pesquisada”, apresenta um levantamento sobre as interações locais, questão econômica e social, bem como os desafios no trato com a “agenda negativa”²⁴.

O quarto capítulo aborda o lugar da assistência na política social do Brasil e do Uruguai, apresentando em tópicos distintos o caso uruguaio e o caso brasileiro, a organização distinta adotada pelos Estados no trato com assistência social, e trazendo notas sobre a fronteira, ações e relações estabelecidas na esfera das relações bilaterais, enfrentamentos de limites e potencialidades para o desenvolvimento de ações.

Por fim, as considerações finais consideram o contexto problematizando, ponderando a (in)visibilidade e a (des)proteção social ao fronteiriço frente à livre circulação e acesso restrito quando a situação de pobreza é uma realidade vivenciada por fronteiriços e, nessa direção, correlaciona cidadania, nacionalidade e proteção social no âmbito da assistência, os limites, entraves, bem como a possível materialização da proteção social no âmbito da assistência aos fronteiriços e para os Estados.

²⁴ Expressão utilizada por Pucci (2010).

2 ENTRE CATEGORIAS TEÓRICAS E REALIDADE LOCAL

2.1 A temática Pobreza

A pobreza é retratada em cotidianos diversos, provocando para uma multiplicidade de ações e reações. Impregnada ela se reproduz intergeracionalmente – quanto mais pobre, menor o acesso à informação e à oportunidade – o que reporta a um círculo vicioso de calibre multidimensional de exclusão, desigualdade, vulnerabilidade.

Segundo Telles (2013, p. 18) a pobreza é “tema do debate público e alvo privilegiado do discurso político, a pobreza é e sempre foi notada, registrada e documentada”. Entretanto, conforme Simões, ela tende a ser “[...] naturalizada, reduzida aos efeitos das relações de mercado, dentro do possível, sem outras alternativas e até mesmo excluída do contrato social” (2013, p. 272). Entendemos que, agravada pelas vulnerabilidades sociais não apenas relacionadas a condições de renda, mas às condições e situações de vida que a pessoa vivencia, ela acaba por ampliar demandas no campo da proteção social.

Rótulos e estigmatizações compõem o universo do “pobre”. No campo das explanações teóricas e na literatura, uma multiplicidade de expressões indicativas, as quais Silva, M. denomina de “estado particular do processo da pobreza ou suas dimensões e características” (2013, p. 33), cuja identificação e utilização acontecem em diferentes campos (sociologia, serviço social, economia, estatística) e por renomados autores Zaluar (1985), Draibe (1990), Telles (1998, 2013); Sposati (2011), Silva, M., (2002, 2013); Yazbek (2012), entre outros, bem como por organizações internacionais.

No campo teórico, o marco conceitual de pobreza perpassa diferentes perspectivas teóricas e ideológicas, abarcando configurações singulares de medida. A opção por adotar a “situação de pobreza”, como foco principal, considera a diferença de terminologia adotada em cada Estado no âmbito de suas políticas sociais, sem desconsiderar a sua correlação com a desigualdade e a vulnerabilidade.

Acordamos que a compreensão de pobreza altera em conformidade com a abordagem conceitual adotada, podendo seguir diferentes fundamentos teóricos metodológicos, o posicionamento de instituições e/ou direcionamento de autores com influência política e acadêmica, orientando, assim, a organização de ações e o

desenvolvimento de políticas sociais em cada sociedade (YAZBEK, 2012; SIQUEIRA, 2013; SILVA, M., 2013). Tendo em vista a ampla produção, tomamos abordagens e produções de distintos autores, com destaque para as abordagens liberais/neoliberais, por serem amplamente vivenciadas pela sociedade; e a multidimensional, que será adotada, neste trabalho, para compreender a pobreza (entretanto, reconhecemos que é recorrente a análise unidimensional e monetária por renda ou consumo) (IBGE, 2016).

As abordagens liberal/neoliberal da pobreza têm origem no paradigma liberal e se desdobram em correntes ortodoxas, neoclássicas, contratualistas, dualistas e liberalismo de matriz radical e social. O cerne, no entanto, encontra-se na causa da pobreza como sendo o próprio indivíduo e o mercado é o detentor das respostas às demandas econômicas e sociais. Silva aponta a obra “Capitalismo e Liberdade”²⁵ (1962), do economista Milton Friedman, como influência à corrente liberal a partir de 1970, cuja matriz (liberal/neoliberal) está centrada na ideia de um “Estado mínimo”, redução do gasto social, e conseqüente encerramento de programas sociais (SILVA, M., 2013).

Siqueira (2013), ao abordar o liberalismo, aponta que nesta corrente está presente a questão de “liberdades”, livres acordos entre indivíduos. Entretanto, a autora faz distinção do liberalismo clássico de Adam Smith; liberalismo de Keynes e neoliberalismo de Hayek. No liberalismo clássico²⁶ de Adam Smith, para o qual o “Estado mínimo” seria a justificativa para combater um “Estado parasita”, a pobreza é natural, decorrente de diferenças individuais, onde fica intrínseca a incapacidade individual de acumular riqueza, e a “mão invisível do mercado” seria o regulador operacional de um capitalismo com livre concorrência, capaz de eliminar a pobreza. Nessa perspectiva, a filantropia (inerente ao sistema liberal) deve ser acompanhada pela população contribuinte, a assistência social não é de responsabilidade do Estado e nem mesmo da sociedade, a família é a responsável pela proteção dos seus membros.

Para o economista John Maynard Keynes, sua proposta indica substituição da “mão invisível do mercado” pela “regulação”. Enquanto a teoria clássica não admite

²⁵Nesta obra, o autor defende a liberdade individual sem interferência. Para o autor, programas sociais (provisão de bens, renda e serviços) configuram-se em ameaça e *welfare state* desestimularia o trabalho e seria o responsável pela crise econômica (SILVA, 2013).

²⁶ Siqueira aponta como principais autores dessa perspectiva – John Locke; Kant; Adam Smith; David Ricardo; Humboldt; Benjamin Constant; Alexis Tocqueville e Stuart Mill.

crises, subconsumo, Keynes contraria essa lógica, “[...] as decisões individuais entre investir ou entesourar, por parte do capitalista, ou entre comprar ou poupar, por parte dos consumidores, podem gerar situações de crise [...]” (SIQUEIRA, 2013, p. 62). Ao Estado cabe desenvolver medidas econômicas e sociais.

A proposta de Hayek²⁷ configura-se como neoliberal, defendendo um Estado que deve ser livre de regras, mínimo e um mercado livre. A assistência social deve ser focalizada e emergencial, os serviços e políticas sociais necessitam ser reduzidos e passar pela assistencialização. Cada indivíduo é considerado responsável pela “sua” pobreza em razão do seu fracasso, e a desigualdade é que impulsiona o desenvolvimento.

Silva, M., (2013) enfatiza que as abordagens liberais têm como resultados principais o desenvolvimento de políticas estereotipadas e a classificação do pobre pelo critério de mérito, retomando a questão histórica tão claramente vivenciada na era Elisabethana, quando na Lei dos pobres Inglaterra e Estados Unidos classificavam quem poderia acessar as políticas – seus membros incapazes, cidadãos locais –, deportando estrangeiros ao lugar de origem. Com base no trabalho de Altimir (1981), a autora aponta para a existência de esquemas valorativos conservadores, os quais reduzem a pobreza a conjuntos estatísticos de privações materiais, que apresentam consequências mais extremas, formando o padrão considerado para o desenvolvimento de políticas específicas. Por outro lado, o esquema valorativo igualitarista e participativo é oposto aos esquemas valorativos conservadores, para o qual a pobreza incorre na privação de um conjunto de necessidades básicas. Neste esquema, a política proposta considera as necessidades básicas como centro dos objetivos, exigindo uma reorientação capaz de combinar a redistribuição com o crescimento. A partir destes esquemas, a autora aponta quatro grupos de abordagem, a saber: Abordagens Culturalistas²⁸; Abordagens Estruturais²⁹; Abordagens

²⁷ Friedrich Von Hayek, principal fundador do neoliberalismo, registra suas teses em “O caminho da servidão”, na década de 1940, e defende um capitalismo livre de regras (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

²⁸ As abordagens culturalistas da pobreza foram partilhadas por cientistas sociais liberais e conservadores, sendo na década de 1970 adotada como conceito conservador. Essa abordagem implica em indicar fatores internos do pobre considerado como inferior “autorreduzindo” a pobreza, e reproduzindo posturas tradicionais e punitivas, perpetuando a pobreza de geração em geração, cujo rompimento ocorrerá quando o pobre adquirir consciência de classe e firmar sua participação em sindicatos (KATZ, 1989, LEWIS, 1983 apud SILVA, M., 2013).

²⁹ As abordagens estruturais da pobreza contestam as culturalistas, destacando as determinações do ambiente sobre os pobres, assim, direcionam ao ambiente e não ao pobre a consequência da pobreza, por essa perspectiva, é reconhecido o descarte parcial ou definitivo do pobre pelo mercado de trabalho

Liberais/Neoliberais e Abordagem que compreende a pobreza enquanto Fenômeno Multidimensional e Relativo (as duas últimas abordadas posteriormente) (SILVA, M., 2013).

Por sua vez, Siqueira (2013) aborda as principais interpretações teóricas sobre pobreza e riqueza, considerando: tradição liberal (liberalismo clássico de Adam Smith; liberalismo de Keynes; neoliberalismo de Hayek) – que serão resumidamente aqui abordados a seguir –, a racionalidade pós-moderna (Boa Ventura de Sousa Santos³⁰); e traz ainda outras abordagens, dentre elas a proposta do Banco Mundial, Amartya Sen³¹; Deepa Narayan³², Anthony Giddens³³ e Robert Castel³⁴, e também uma leitura marxista de pobreza, brevemente explanada a seguir.

Em sua forma tipológica, a pobreza aparece em publicações por meio do emprego de “linhas de pobreza” absoluta e relativa utilizadas nos indicadores predominantes na América Latina. Segundo (OSÓRIO, 2015, p. s/p), “a linha de pobreza é o critério que delimita os pobres e o restante da população”. Em outras palavras, os pobres lutam por sua sobrevivência diariamente, contrastando com a população economicamente ativa³⁵, com possibilidades de acesso a serviços, informações, trabalho e renda. Para Falcão e Costa (s/a), a presença de juízo de valor está presente mesmo em elementos majoritariamente técnicos.

e instituições oficiais em razão da sua deficiência de renda e instrução. Com base em determinações estruturais, a análise marxista aponta para a inerência da pobreza ao sistema de produção capitalista, e a sua superação implica em um processo resultante em uma sociedade livre de exploração (SILVA, M., 2013).

³⁰ Sociólogo português, em seu projeto de reinvenção da “emancipação social” enquanto estratégia para combate à pobreza, propõe a democracia participativa, sistemas alternativos de produção, multiculturalismo emancipatório, justiça e cidadania culturais, biodiversidade e conhecimento e novo internacionalismo operário (SIQUEIRA, 2013).

³¹ Economista, escritor e professor, nascido na Índia, em 1933. Prêmio Sveriges Riksbank de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel em 1998. Contribui com conceitos sobre miséria, fome, pobreza, bem-estar social. O autor propõe pensar a pobreza através de uma perspectiva multidimensional. Trabalho o “empoderamento”, o papel do microcrédito para o combate a pobreza (SIQUEIRA, 2013).

³² Trabalha o conceito de pobreza apresentado por Sen desde 1993, o conceito de pobreza deve ser atribuído pelo pobre e as estratégias de redução da pobreza devem refletir esse conhecimento.

³³ Sociólogo britânico, intelectual e político, ganhou maior notoriedade no papel político no governo do Primeiro Ministro inglês Tony Blair, ao fundar a “Terceira Via” (SIQUEIRA, 2013).

³⁴ O francês (1933-2013) é referência no mundo acadêmico. Em seu trabalho abordou a “questão social” no contexto de crise capitalista, as metamorfoses da “questão social”, a “desfiliação social”, a “precarização do trabalho”, desfiliação e risco, ruptura ou negação da inscrição social, o “risco social” e a “violência” (SIQUEIRA, 2013).

³⁵ Conforme o IBGE, população economicamente ativa corresponde ao potencial de mão-de-obra disponível ao setor produtivo, inclui a **população ocupada** (pessoas que trabalharam ou deixaram de trabalhar por estar em férias, em licença) podem ser empregados, empregadores, autônomos e não remunerados e a **população desocupada** (pessoas sem trabalho, mas que buscavam trabalho). Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pmemet2.sht>>.

A pobreza monetária, linha internacional utilizada pelo Banco Mundial, considera o valor referente a US\$ 1,25/dia equivalente a R\$ 79,13/mês em dezembro/2005 e US\$ 1,25 *per capita*/dia), adotada para aferição dos Objetivos do Milênio.

No Brasil, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) estabelece a linha de corte para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) em $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo *per capita* ao mês, enquanto para inclusão no Cadastro Único e acesso a Programas Sociais do Governo Federal, de até meio salário- mínimo *mensal per capita*; e as linhas do Programa Bolsa Família³⁶, quando lançado o Plano Brasil sem Miséria em 2011, para definir a pobreza o valor de R\$ 140 mensais por pessoa e de R\$ 70 por pessoa para a extrema pobreza; o IBGE também adota linhas de corte em suas análises.

O INE Uruguai para medir a indigência considera como “indigente” aquele cuja renda não é suficiente para acessar a cesta básica de alimentos (CBA), enquanto “pobre” é aquele cuja renda é inferior ao valor da CBA adicionado a uma cesta básica não alimentar, podendo ocorrer, também, o uso de critérios inter-relacionados (CBNA). Programas como o Jovens em Red, entre outros critérios para acesso, utiliza-se da linha da pobreza para definir aptos ao acesso, a Tarjeta Uruguay Social utiliza pobreza extrema ou indigência. Sempre há condicionalidades para acesso (MIDES, 2014; 2015), semelhante ao que ocorre no Brasil.

A “pobreza absoluta” parte de um método calórico criado por Rowntree (1901) no final do século XIX, conforme Soares, S. (2009). Silva, M., (2013), com base em Milano (1988), argumentando que a pobreza absoluta se refere a um nível de vida mínimo, uma vez que considera a insuficiência de renda para aquisição de bens essenciais à reprodução física, possibilitando quantificar aqueles que não dispõem de mínimos vitais sem considerar as causas da pobreza. Entretanto, Milano admite que há determinações sociais diferenciadas, influenciando inclusive nos hábitos alimentares de cada sociedade, e ainda aponta para a relação pobreza e renda. No entanto, a renda não é necessariamente determinante da pobreza. Segundo Soares,

³⁶ Atualmente, para extrema pobreza a renda *per capita* deve ser menor que R\$ 85,00 ou, em estado de pobreza, renda *per capita* de R\$ 85,01 a R\$ 170,00. Informação disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/03/beneficiarios-recebem-r-2-4-bilhoes-do-bolsa-familia>

Mais especificamente, as linhas de pobreza calculadas pelo método das necessidades nutricionais mínimas ou insatisfeitas formam a base de grande parte das estimativas de pobreza feitas na América Latina. A fundamentação desse método é que, fora respirar o ar, que é de graça, a única necessidade humana universal é a necessidade biológica de ingerir alimentos e água em quantidade suficiente para continuar vivo (SOARES, S., 2009, p. 15).

Por sua vez, a “pobreza relativa” tem seu fundamento na ideia de desigualdade de renda, uma vez que o pobre se encontra abaixo do padrão de renda média estipulado para uma determinada população. “De acordo com a definição de pobreza relativa, dobrar o PIB de um dado país não terá efeito algum sobre o nível de pobreza, a não ser que haja queda na desigualdade” (SOARES, S., 2009, p. 30). Entretanto, segundo Silva, M., (2013), a conceituação de pobreza absoluta e pobreza relativa não se excluem, e a autora alerta que a adoção de um ou outro conceito reflete em consequências políticas,

Quando o conceito de pobreza relativa é a base, a pobreza absoluta não é percebida independentemente da desigualdade, sendo, necessariamente, questionada a estrutura de distribuição de renda e de riqueza. Ao contrário, se o conceito de base é a pobreza absoluta, a possibilidade de sua supressão é atribuída ao crescimento econômico (SILVA, M., 2013, p. 52).

Considerando o modo de produção capitalista, a pobreza não é auto explicável ou isolada, ela é estrutural, resultante do próprio desenvolvimento do sistema. Segundo Siqueira,

[...] Marx toma de Hegel a *perspectiva de totalidade*, onde o singular e o universal se articulam mediante as particularidades, onde cada concreto real se insere num concreto de maior complexidade, que o contém e determina: a pobreza e a riqueza, neste caso, só podem ser compreendidas nesta perspectiva como determinação de uma realidade mais ampla, como particularidade do Modo de Produção Capitalista (MPC). Essa é uma *totalidade* (diferente do “todo durkheimiano”) dialética, marcada pela positividade e negatividade, ou seja, pela *contradição* (SIQUEIRA, 2013, p. 169).

Neste modelo de sociedade, a pobreza revela a outra face da acumulação, ela é paradoxal, decorrente da produção de riqueza, é o “par dialético da acumulação capitalista”³⁷. Segundo Siqueira (2013), Marx assinala que o capitalismo, enquanto sistema de produção de valores, provoca como resultado de seu desenvolvimento tanto a acumulação de capital quanto a pobreza.

³⁷ Expressão utilizada por Montaño (2012).

O exército industrial de reservas (trabalhador excedente) disponibiliza ao capital o material humano necessário para sua expansão, e, por conta da mão de obra sobrando, facilita a contratação/deslocamento/negociação salarial/pressão sobre o trabalhador que desenvolve a atividade laboral para sujeitar-se à pressão capitalista (com perspectiva de redução e perda de direitos). Conforme Siqueira (2013), Marx defende a existência de uma superpopulação relativa, a qual ele classifica como flutuante³⁸, estagnada³⁹ e pauperismo⁴⁰.

Para Montaño (2012), quanto maior o acumulado de riqueza produzida pelo trabalhador aponta que maior é a sua exploração pelo capital que se apropria da riqueza produzida. Assim, a escassez não é responsável por produzir a pobreza, mas a riqueza quando concentrada em poucas mãos provoca desigualdade e pauperização absoluta⁴¹ e relativa⁴².

Siqueira (2013) refere que para Marx, no início do século XIX, a assistência aos pobres amenizou a miséria. Segundo Montaño (2012), atualmente, essa relação dialética (pobreza/acumulação/desigualdade) perpassa a assistência social enquanto política (estrutura organizacional, programas de transferência de renda).

Organismos internacionais se impõem como importantes fontes de dados sobre esta temática, dentre eles a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)⁴³ e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁴⁴, que conduzem o debate e propõe ações direcionadas ao tema.

³⁸ Flutuantes seriam os trabalhadores sazonais, que dependem da oferta da indústria (safristas), esse processo também pode ocorrer no campo, levando a imigração campo-cidade.

³⁹ Estagnada, refere-se àqueles trabalhadores do setor informal, que desenvolvem atividade aperiódica, muitas horas de trabalho e pouco salário.

⁴⁰ E o pauperismo, que inclui trabalhadores em atividades precárias/degradantes, desempregados, famílias e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social, que também constituem parte do público-alvo da política de assistência social.

⁴¹ Pauperização absoluta inerente ao processo de desenvolvimento capitalista e eliminável e, repercutindo sobre o trabalhador, em razão da perda dos meios de produção que independe de sua vontade, impossibilitando a venda de sua força de trabalho, bem como o recebimento de salário e a sua participação no mercado de consumo (MONTAÑO, 2012, SIQUEIRA, 2013).

⁴² Pauperização relativa refere-se à divisão (cada vez maior) da mais-valia, com o capital permanece uma parte maior do valor produzido pelo trabalhador, e, com ele, um salário cada vez menor (MONTAÑO, 2012, SIQUEIRA, 2013).

⁴³ Instituída pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social, de 25/02/48, iniciando seu trabalho no mesmo ano. A resolução 1984/67, de 27/07/84, do Conselho, decidiu que a Comissão passaria a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas – se ocupa em cooperar com o desenvolvimento econômico latino-americano, em seus relatórios e publicações, temáticas referentes a políticas e programas sociais, proteção social, panoramas sociais e pobreza, traz um aporte de dados para debates. Ver: <<http://www.cepal.org/pt-br/about>>.

⁴⁴ Para maiores informações sobre o PNUD, Ver: <<http://www.pnud.org.br/>>.

O PNUD, criado em 1965, por meio de resolução do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, tem entre seus objetivos a redução da pobreza e o desenvolvimento humano. O PNUD adota o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁴⁵ criado por Mahbub ul Haq, com a cooperação de Amartya Sen, para o qual apenas a acumulação de riquezas e uma análise do crescimento econômico não são suficientes para determinar o desenvolvimento que abarca um processo complexo, cujo fim é o bem-estar e a liberdade pessoal (PNUD, s/d).

O IDH passa a ser utilizado nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) no Brasil. Calculado anualmente desde 1990, o IDH aponta média das conquistas de desenvolvimento humano básico de um país. Para tanto, considera a qualidade de vida em três dimensões básicas: renda, saúde e educação, diferente do Produto Interno Bruto (PIB), indicador que utiliza a renda per capita e considera apenas a dimensão econômica para análise do desenvolvimento (PNUD, s/d).

Novas metodologias foram agregadas ao cálculo do IDH no ano de 2010, adotando como indicadores complementares o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG), o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Ao agregar os novos indicadores, a condição de desigualdade, a perda de desenvolvimento humano para além da condição de renda, considera padrões de vida, desigualdades entre gêneros, visando a aproximar os dados estatísticos de análises mais próximas às múltiplas realidades dos territórios. (PNUD, s/d).

Ugá (2008), em sua tese de doutorado “A questão social como “pobreza”: crítica à conceituação neoliberal”, debate o tratamento contemporâneo da “questão social” como “pobreza”, considerando como objeto empírico os relatórios do Banco Mundial, PNUD e OIT, que abordam a temática pobreza, suas causas e indicações de políticas para superá-la. A autora critica a naturalização da pobreza, que acaba por considerar em um conjunto os que estão abaixo da linha, de forma a direcionar a política pública para apenas para a redução desse número e a transição destes para acima da linha de pobreza.

⁴⁵ O IDH classifica o desenvolvimento humano em: muito alto desenvolvimento humano; alto desenvolvimento humano; médio desenvolvimento humano; baixo desenvolvimento humano. Lista completa de países disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>>. Acesso em: 24 set. 2017. Outros países e territórios que não apresentam IDH – República Popular Democrática da Coreia; Ilhas Marshall, Mônaco; Nauru; São Marino; Somália; Tuvalu.

Na América Latina, na década de 1970, a participação do Banco Mundial e FMI influenciavam na tomada de decisões, entretanto houve maior visibilidade a partir do Consenso de Washington, na medida em que seus receituários passam a influenciar direta ou indiretamente os países latino-americanos endividados.

De modo geral, ao incorporar a agenda proposta por estas instituições internacionais, os Estados aderem à reforma estrutural, acatando as medidas de proteção por elas implementadas, reduzindo sua autonomia em prover respostas, crescendo o desemprego e a pobreza (STEIN, 2006; UGÁ, 2008).

O FMI adota propostas de políticas liberais (políticas monetárias, controle fiscal e da inflação, balança comercial), enquanto o Banco Mundial segue responsável pelas questões estruturais (gasto do governo, políticas comerciais, instituições financeiras), e formulação de recomendações de natureza política refletindo na posição governamental e condução das políticas públicas (STIGLITZ; GUIMARÃES, 2002 apud UGÁ, 2008). A Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁴⁶, por sua vez, está de acordo com a tradição com a qual opera (questões do trabalho, emprego e justiça social), aderindo à temática da pobreza nos anos 2000, reforçando o compromisso internacional com os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, recomendando o enfrentamento da questão do trabalho por meio de uma “mudança de paradigma”, segundo a qual cabe à política pública abarcar como objetivo central a noção de “trabalho decente”.

O quadro construído por Ugá (2008) e apresentado a seguir, expõe um comparativo das instituições internacionais (BM, PNUD, OIT), a temática central adotada por estas instituições, definição de pobreza que norteia suas ações, seguida pelo entendimento quanto às causas da pobreza e as recomendações para o seu combate.

⁴⁶Conforme informações da OIT (2004), a definição e conceituação da pobreza não constam diretamente em seus relatórios, ainda assim utilizam de duas expressões distintas: pobreza monetária (Banco Mundial - a renda diária de 1 dólar dia), e a expressão pobreza moderada dos trabalhadores se tratando do nível de pobreza geral ou da população trabalhadora (equivalente a renda diária de 2 dólares). (UGÁ, 2008).

Quadro 2 - Comparativo dos Organismos Internacionais

	Banco Mundial	PNUD	OIT
Temática central	"Luta contra a pobreza"	"Desenvolvimento humano"	"Trabalho decente" e produtivo
Pobreza	Definição monetária (linha de pobreza) (1990) e "pobreza multidimensional" (2000)	"Pobreza humana" - privação de capacidades humanas	Trabalhador pobre
Causas da pobreza	Falta de recursos ("ativos") e de oportunidades e, ainda, limitações geradas pelas instituições.	Má governança, falta de oportunidades e fatores pessoais.	Falta de "trabalho decente"
Recomendações para o "combate à pobreza"	<ul style="list-style-type: none"> - Promoção das "oportunidades" - Incentivo ao <i>empowerment</i> - Promoção da segurança 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar os pobres - Reformar o Estado - Crescimento econômico pró-pobre - Reunir novas forças - Promover uma globalização "mais humana" 	<ul style="list-style-type: none"> - aumentar o "capital humano" do trabalhador e a produtividade da economia - expandir as oportunidades de trabalho decente e produtivo - boa governança do mercado de trabalho

Fonte: Ugá (2008, p. 200).

Conforme dados comparativos das instituições internacionais, apesar das pretensões divergirem entre "economicista" (Banco Mundial), "humanistas" (PNUD) e voltadas ao "trabalho" (OIT), Ugá (2008) aponta para as recomendações de "combate à pobreza", que implicam prioritariamente na condução da noção de direitos para esferas de "globalizações mais humanas", ou seja, com investimento em capacitações, contrapartidas, caridade, incentivo à geração de oportunidades para o pobre, a sua mudança para "pequeno empresário", em uma compreensão de pobreza unilateral/monetária.

A OIT/ONU, a partir de 1970, passam a considerar em seu trabalho não apenas a renda (ausência de renda), mas a falta de acesso a serviços (saúde, assistência, educação...), ou seja, a conceituação e compreensão de pobreza não se restringe ao cesto básico de alimentação, envolve acesso a serviços públicos e também liberdade para participar da vida social (KOGA, 2011). Ainda nesta perspectiva,

La pobreza bien puede ser entendida como el resultado de la negación sistemática, estructural y coyuntural, de los derechos sociales, económicos,

políticos y culturales consagrados. Es fruto de relaciones de poder y de mecanismos de control y marginación que impiden a diversos sectores de población su ejercicio efectivo. O sea, manifestación de procesos societales que privilegian la ganancia y la inversión permitiendo, cuando no promoviendo, mecanismos de acumulación y concentración a costa de la igualdad y aún de la justicia. Procesos societales estructuralmente ligados al capitalismo, al constituirse como sociedad capitalista (TERRA, 2010, p.161).

Em concordância com Terra, Yazbek aborda a pobreza enquanto categoria histórica e socialmente construída, que não deve ser naturalizada. Segundo a autora, “o caráter multidimensional da pobreza leva à necessidade de indicadores que tenham uma correspondente abordagem multidimensional e que levem em consideração como o indivíduo percebe sua situação social” (YAZBEK, 2012, p. 291). Dessa forma, serão levados em conta aspectos que consideram o acesso ou privação aos bens que tornam a vida do cidadão minimamente digna (acesso à água potável, habitação, rede de esgoto, saúde, transporte coletivo, educação), além das necessidades básicas; a autora referencia o trabalho de Amartya Sen, o qual adota a perspectiva de desenvolvimento como liberdade.

A abordagem multidimensional da pobreza expressa uma concepção contemporânea, que deixa de focar em indicadores econômicos – renda *per capita* – e passa a compreender a pobreza como “um processo histórico, econômico, social, cultural e político, complexo e multidimensional, devendo ser destacada sua natureza estrutural, sendo, por conseguinte, mais que insuficiência de renda” (SILVA, M., 2013, p. 17).

Segundo Jannuzzi (MDS/SAGI, 2015), a pobreza multidimensional, enquanto estratégia metodológica, faz a combinação das abordagens de mensuração complementares; a pobreza monetária e de vulnerabilidade social, respectivamente, considera os recortes de renda *per capita* familiar com base na linha de pobreza e privações (direitos, acessos, bens, serviços).

Ainda segundo Jannuzzi, na América Latina, o uso de estratégias de abordagem integrada de políticas econômicas e sociais vem demonstrando maior resultado, uma vez que atua sobre a pobreza monetária direcionando ações que compreendem a qualificação profissional, geração e transferência de renda, formalização de mão de obra, paralelo ao investimento em políticas e programas sociais voltados à promoção do acesso a direitos sociais, bens e serviços em áreas distintas (saúde, educação básica e superior, habitação, e facilitação de acesso a crédito para bens).

Cabe aqui abrir um parêntese para clarificar o entendimento de vulnerabilidade enquanto categoria distinta da pobreza. Ainda que vulnerabilidade não seja limitada à dimensão da pobreza, seu encadeamento é denso, e tende a ser diretamente associada, uma vez que, “as pessoas em situação de pobreza e privação extrema integram o núcleo dos mais vulneráveis” (PNUD; 2014, p. 3). Assim como a pobreza, vulnerabilidade é uma terminologia que abarca diferentes concepções, conceitos e abordagens.

A vulnerabilidade emerge enquanto pressuposto orientador para políticas sociais durante os anos de 1990, principalmente por organismos internacionais (ONU, BM, CEPAL), incorporado por políticas sociais brasileiras⁴⁷ e uruguaias. Compreendida como a perda de bem-estar em razão de inseguranças, perda ou fragilidade, abrange situações intermediárias de riscos, compreendendo situações de desemprego e trabalho (precário/terceirizado/escravo), pobreza e ausência de proteção social, situações que refletem a distribuição de renda e poder (CASTEL, 1998; RIBAS, 2007; BUSSO, 2001; COUTO, 2004).

Por sua vez, o IPEA (2009), com foco nas transformações ocasionadas pela evolução da distribuição da renda, considera em seus estudos a transição das famílias entre a pobreza extrema, a pobreza e a vulnerabilidade.

O Relatório do Desenvolvimento Humano de 2014, publicado pelo PNUD, aponta que na América Latina “cerca de 1,2 mil milhões de pessoas vivem com menos de 1,25 dólares por dia, e 1,5 mil milhões vivem em situação de pobreza multidimensional” (PNUD, 2014, p. 72). Conforme indicado no Relatório, Brasil e Uruguai são considerados como regiões em desenvolvimento, estando o Uruguai em 50ª posição e o Brasil 79ª (PNUD, RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2014).

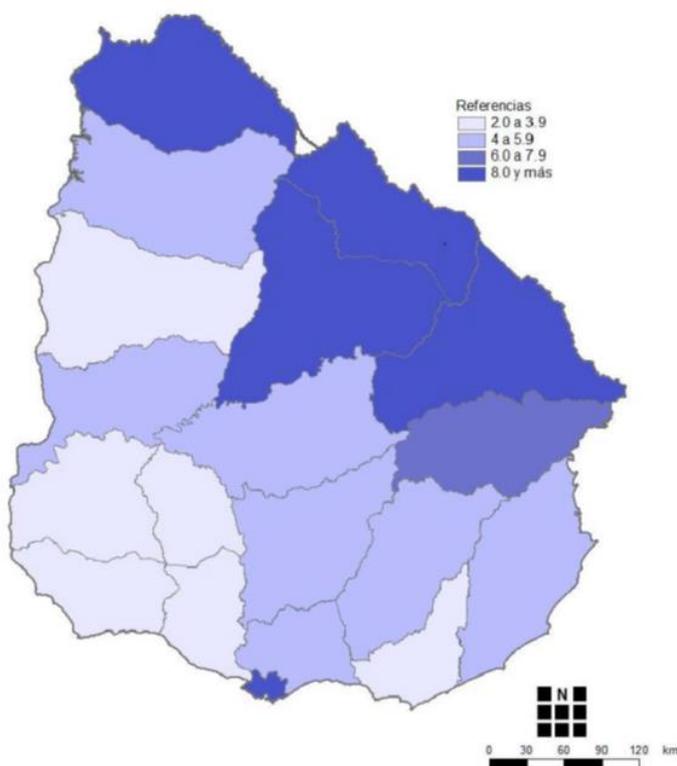
Os dados do Relatório de 2014 referem-se a famílias em situação de pobreza, ausência de emprego e tensões associadas ao desemprego que poderão refletir não apenas na perda de rendimentos, mas na qualidade de vida, na redução da

⁴⁷ A PNAS dispõe de uma definição que merece ser compartilhada, uma vez que torna claro o seu público vulnerável. “[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de 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 advindas 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” (BRASIL, 2005b, p. 33).

expectativa de vida e acréscimo dos problemas de saúde. Quanto aos jovens, o relatório aponta sua exposição à violência e criminalidade, ofertas de gangues frente ao desemprego e falta de oportunidade. A subnutrição na idade pré-escolar e a associação às perdas ao longo da vida também são consideradas. Destarte, o relatório aborda pontos relevantes, que contemplam da infância até a velhice em um contexto de pobreza multidimensional (PNUD, Relatório do Desenvolvimento Humano, 2014).

No Uruguai, a divisão territorial da pobreza, conforme o Instituto Nacional de Estadística – División Estadísticas Sociodemográfica (2014), reproduzido na figura 2 – “Porcentaje de hogares debajo de la LP por departamento – 2014”, demonstra que, na região da fronteira uruguaia, a porcentagem de famílias que vivem abaixo da linha da pobreza é significativa

Figura 2 - Porcentaje de hogares debajo de la LP por departamento - 2014⁴⁸



Fuente: ECH 2014

⁴⁸Ver:

<<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+M%C3%A9todo+del+Ingreso+2014/6b034411-75bb-4ba7-b10d-092f5e351d6c>>.

Conforme dados do INE (2014), a maior incidência de família vivendo abaixo da linha da pobreza ocorre na capital Montevideu e no litoral noroeste, que, segundo o mapa, abrange Artigas, Rivera e Cerro Largo (departamento onde está localizado o município de Rio Branco), superando os 8%; enquanto Rocha (departamento no qual está localizado o município de Chuy), Salto e Rio Negro, apresentam entre 4,0% e 5,9% de famílias nessa situação; e 6 a 7,9% abaixo da linha da pobreza em San José, Colonia, Flores y Soriano e Trinta e Três.

No ano de 2016, dados referentes à incidência de pobreza apontam para uma leve redução considerando o total do território uruguaio, permanecendo a maior incidência de pobreza na capital Montevideu. Entretanto, ao considerar o interior do país, há diferenças conforme a localidade. Segundo dados apresentados,

[...] en las localidades urbanas de 5.000 o más habitantes se registra un descenso del indicador (pasando de 5,0% a 4,6% entre ambos años), en las localidades menores a 5.000 habitantes la incidencia de la pobreza en los hogares aumenta algo más de un punto porcentual respecto a 2015 y en las zonas rurales, los hogares por debajo de la LP pasan de 2,0 por ciento a 2,1 por ciento (INE, 2016).

A estatística das cidades gêmeas brasileiras, demonstrada pelo Relatório de Programas e Ações MDS⁴⁹, referente ao mês de março de 2016, indica a população com renda per capita abaixo de R\$ 70,00, configurando o seguinte universo: Aceguá 232 (53 urbana e 179 rural, totalizando aproximadamente 5,3 % da população total); Barra do Quaraí 288 pessoas (223 urbano e 65 rural, totalizando aproximadamente 7% da população); Chuí 319 pessoas (apenas população urbana, aproximadamente 7,2 % da população total); Jaguarão 1.050 (985 urbana e 65 rural, totalizando aproximadamente 3,8 % da população total); Quaraí 1.117 (1.008 urbano e 109 rural, totalizando aproximadamente 4,8 % da população total); Sant'Ana do Livramento 4.123 (2.990 urbana, 1.133 rural, no total de aproximadamente 5 % da população total).

A aproximação destes dados aponta para aparentes semelhanças das porcentagens das cidades gêmeas brasileiras e uruguaias. Conforme o IDH (referente a 2010), todos os municípios são considerados de médio desenvolvimento humano, apenas Aceguá e Barra do Quaraí estão abaixo de 0,7. O Quadro Dados de Identificação das cidades gêmeas Brasil-Uruguaio (Quadro 1) permite visualizar ainda

⁴⁹Ver: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>.

as diferenças populacionais (Bela Unión, Chuy e Artigas apresentam maior população que municípios brasileiros). Conforme dados apresentados ao longo deste trabalho sobre as cidades gêmeas da fronteira Brasil-Uruguai, a organização sociopolítica e territorial, bem como a singularidade dos relatórios disponibilizados por MDS, MIDES, IBGE e INE, cujos dados são apresentados por municípios ou Estados, são índices que merecem atenção e impedem um comparativo entre cidades.

Convém reiterar que, em se tratando de fronteira, esta é considerada a periferia geográfica do Estado/Nação, e não deixa de ser a periferia econômica, dependente dos grandes centros, singular em sua composição cultural e inter-relação entre cidades gêmeas brasileiras e uruguaias,

La realidad fronteriza es un espacio compartido donde reside una comunidad binacional, con uruguayos que nacen en Brasil, que trabajan o estudian en este país y viven en el otro territorio. En general, son poblaciones con una fuerte vulnerabilidad desde el punto de vista socioeconómico. (DURÁN, 2010)⁵⁰

Na mesma direção de Durán (2010), Pucci (2010) aponta para os estigmas vivenciados por cidades fronteiriças – distância física dos centros econômicos e de decisão, ao mesmo tempo em que sua dependência política e financeira é reforçada, desenvolvimento baixo/insuficiente aliado a uma economia informal, e um fluxo de imigração ilegal facilitado em razão da rota de acesso aos países do bloco.

Indivíduos/famílias fronteiriças são penalizados pela situação de pobreza em que vivem, primeiramente por viverem em área de fronteira entre Estado/Nação distintos, sujeitos ao abandono social e econômico por décadas, sufocados pela elevada burocratização que incide sobre a população fronteiriça e, em segundo lugar, penalizados pela situação de pobreza como impeditivo de acesso a bens e serviços devido aos critérios para acesso e elevado valor da documentação para a nacionalização ou, ainda, a dupla cidadania (UGOSKI, 2013; KOGA, 2015).

O “combinado” omissão/ausência do Estado é acompanhado por pobreza e miséria remetendo a uma construção identitária de cidadãos destinados a inclusão no campo da assistência social, uma vez que seus direitos já foram negados em outras esferas (PAIVA; OURIQUES, 2006).

⁵⁰ Encuentro "Ejerciendo los derechos de frontera. Informações disponíveis em: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/09/2010090402.htm>>.

Os fronteiriços pobres representam esses grupos não homogêneos, com acessos restritos aos serviços e, em muitos casos, também a benefícios, remetendo ao conceito multidimensional de pobreza, não restrito apenas a privações referentes a bens, ao consumo de mercadorias e da riqueza social, mas também ao conhecimento e à informação capaz de gerar a compreensão e busca por transformação de sua situação (YAZBEK, 2012, 2015; SILVA, M., 2013).

Ponderando que, “em geral, o conjunto de políticas e programas especialmente dirigidos à população pobre tende a integrar o campo de ação pública identificado como política de assistência social” (DRAIBE, 1990, p. 18), onde há condicionalidades, limitações referentes à estrutura física, oferta de serviços e limitações de orçamento para benefícios, questiona-se: Como, então, materializar a proteção social nesta área para fronteiriços em situação de pobreza, responsabilizando ambos os países por meio da organização já estabelecida nesta esfera, considerando as especificidades da fronteira sem responsabilizar apenas as famílias?

2.2 Do welfare state a atual proteção social na esfera da assistência

Historicamente a proteção social se estrutura como um conjunto de ações organizadas pela família, pela sociedade e pelo Estado para proteger um determinado grupo de pessoas, considerando algumas peculiaridades referentes à vida social ou natural (DI GIOVANNI, 1998, 2008).

Sociedades pré-capitalistas garantiam a ordem social ao assumirem responsabilidades, sem privilegiar ao mercado. Dentre as principais regulamentações antecedentes à Revolução Industrial encontram-se: Estatuto dos trabalhadores (1349); Estatuto dos Artesões (*Statute of Artificiers* – para empregados) (1563); Leis dos pobres elisabetanas (*Poor Law* – para desempregados) (entre 1531 e 1601); Lei de Domicílio (*Settlement Act*) (1662); *Speenhamland Act* (1795) – responsáveis por manter a ordem e manter a força de trabalho territorializada – e Lei Revisora das Leis dos Pobres/Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*) (1834), que sob a perspectiva liberal torna ainda mais seletivo o acesso de necessitados ao auxílio, e revoga a territorialização do domicílio. Em um cenário competitivo, o trabalhador

encontra-se desprotegido, livre para movimentar-se, mas sua força de trabalho é vendida abaixo do preço (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; PEREIRA, 2011a)⁵¹.

Em 1862, na Alemanha, Otto Von Bismarck promove a revisão das relações entre o Estado e os indivíduos, levando o Estado a amenizar reivindicações das classes operárias instituindo seguros sociais⁵². Estas ações levam à gênese das políticas sociais, que irrompem no Estado de Bem-estar moderno. Entretanto, em seu trabalho, Esping-Andersen (2000) questiona se apenas a existência de um plano de pensões implica no nascimento do Estado de bem-estar; uma vez que os cidadãos não são revestidos de direitos democráticos, pois quem não trabalha permanece à margem da proteção estatal.

A crise de 1929 configura a primeira crise sistêmica e esmagadora, promovendo no marco da cultura liberal debates atinentes à noção de bem-estar social do século XX (NETTO, 2008). Após esta crise, a necessidade de fundamentar respostas estatais nos países capitalistas centrais leva à criação de um sistema de proteção social, orientado por John Maynard Keynes⁵³, impulsionado pelo modo de produção fordista e pelo Plano Beveridge na Inglaterra de 1942, o qual propõe um “novo modelo de ordem social”⁵⁴ – demarcando o princípio do *Welfare State* – que posteriormente passa a influenciar na organização de políticas de seguridade social em países latino-americanos de capitalismo periférico, os quais nunca vivenciaram a universalização dos direitos sociais ou o pleno emprego (BOSCHETTI, 2012; BEHRING, BOSCHETTI, 2007). Ao receituário Keynesiano (1930) e ao Relatório Beveridge sobre a Seguridade Social (1942), Pereira (2011a) acrescenta a formulação da teoria da cidadania de T. H. Marshall (final de 1940), enquanto colunas mestras modernas do *welfare state*.

No pós-guerra enquanto a noção de Estado de bem-estar ganha significação, são inauguradas instituições supranacionais (ONU, FMI, BM), planos macroscópicos de cooperação, organizações sindicais (nacionais e internacionais), políticas de blocos, entre outras ações que dão forma aos debates (NETTO, 2008).

⁵¹ As autoras baseiam suas discussões com base em Polany (1980, 2000) e Castel (1988).

⁵² Segundo Fleury, “o Seguro Social alemão estruturou-se, apesar das pequenas variações entre os seguros de acidentes, saúde e invalidez, e pensões, com as seguintes características que definem um padrão de proteção social marcadamente voltado para a preservação e/ou recuperação da posição do indivíduo no mercado de trabalho (vale a pena lembrar que a Alemanha só introduziu o seguro desemprego em 1927)” (FLEURY, 1994, p. 85).

⁵³ (1883-1946).

⁵⁴ Expressão utilizada por Marshall (1967, p. 98).

Em concordância com Behring; Boschetti (2007) e Couto (2012), Di Giovanni aponta que “a proteção social passa a ser implementada obedecendo prioritariamente outras lógicas (acumulação de capital ou acumulação de poder político)” (2008, s/p).

Sistemas de proteção social passam a ser organizados pelos Estados, em benefício primeiramente da classe trabalhadora, porém a relação estabelecida entre o modelo de proteção social, o mercado de trabalho e o modo de organização das famílias acaba por impactar não só nas demandas, como nas respostas por parte do Estado. Um sistema de proteção social, segundo Boschetti (2012, p. 756) é “[...] organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência e educação”.

No entanto, importa destacar que não foi a existência da pobreza em sua extensão e profundidade que motivou o Estado a organizar a proteção social. Tal motivação foi gerada pela “ameaça política e social que nasce da contradição entre uma ordem econômica que reproduz a miséria e uma ordem política que afirma a igualdade entre os cidadãos” (JACCOUD, 2009, p. 66).

A temática da proteção social é fundamentada por distintos autores. Fleury expõe um quadro comparativo dos modelos de proteção social, que permite visualizar de forma simplificada as distintas características de cada modelo, os critérios articuladores, a natureza da proteção social, manifesta nos respectivos modelos de organização (Assistência Social, Seguro Social e Seguridade Social). A autora correlaciona cada um dos modelos com o modelo de cidadania (Cidadania Invertida, Cidadania Regulada e Cidadania Universal).

Quadro 3 - Modelos de Proteção Social - Fleury

Fonte: Fleury (1994, p.108).

MODELOS DE PROTEÇÃO SOCIAL

MODALIDADES	ASSISTÊNCIA	SEGURO	SEGURIDADE
Denominações	Residual	Meritocrático	Institucional
Ideologia	Liberal	Corporativa	Social-democ.
Princípio	Caridade	Solidariedade	Justiça
Efeito	Discriminação	Manutenção	Redistribuição
Status	Desqualificação	Privilégio	Direito
Finanças	Doações	% Salário	Orçamento público
Atuaria	Fundo	Acumulação	Repartição
Cobertura	Alvos	Ocupacional	Universal
Benefícios	Bens/serviços	Proporc. Salarial	Mínimo Vital
Acesso	Teste Meios	Filiação	Necessidade
Administração	Filantropico	Corporativo	Público
Organização	Local	Fragmentada	Central
Referencia	Poor Laws	Bismarck	Beveridge
Cidadania	Invertida	Regulada	Universal

Fleury (1994) aponta ainda para um ponto comum em torno do desenvolvimento socioeconômico das sociedades que se sobressai apesar das diferenças entre os modelos. “Supõe-se que exista uma tendência ao pleno emprego e a uma elevada estrutura salarial, capazes de suportar qualquer que seja o esquema básico de financiamento da proteção social” (Idem, 1994, p. 108).

É preciso ter claro que o conceito e os condicionantes de *welfare state* passam por alterações conforme a corrente teórica da abordagem. Neste sentido, Arretche (1996) traz uma contribuição argumentativa quanto à origem e desenvolvimento do *welfare state*, distinguindo o peso que as diferentes correntes atribuem a este fenômeno, cuja ênfase recai na natureza econômica⁵⁵ ou nas causas de ordem

⁵⁵ Para Arretche, o *welfare state* resultaria das transformações decorrentes do processo de industrialização e modernização das sociedades no século XIX, ou, ainda, em razão do modo de produção capitalista (ARRETCHE, 1996). A autora traz argumentos que determinam os condicionantes da emergência e desenvolvimento econômicos e políticos do *welfare state*. Sendo os condicionantes da emergência e desenvolvimento do *welfare state* enquanto predominantemente de ordem econômica em razão deste ser um desenvolvimento indispensável das mudanças decorrentes da industrialização das sociedades e uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. Os condicionantes da emergência e desenvolvimento do *welfare state*, preponderantemente de ordem política, levam em consideração que o *welfare state* é resultado de uma ampliação progressiva de direitos (civis, políticos, sociais) e, também, resultado de um acordo entre capital e trabalho organizado, dentro do capitalismo. A autora aborda os diferentes tipos de *welfare states* decorrentes da capacidade

política ou institucional⁵⁶. A autora reconhece a ampla e heterogênea produção relacionada ao *welfare state*, por esse motivo, faz um recorte que privilegia trabalhos de Offe⁵⁷ harmonizados com a compreensão de que o *welfare state* é funcional à reprodução ampliada do capital.

Nessa mesma linha, ainda que seguindo outra tendência, Offe (1972, apud ARRETCHE, 1996) também compreende o *welfare state* como um fenômeno que ocorre em sociedades capitalistas avançadas, cujos problemas criados pelo próprio capitalismo não são atendidos, levando o Estado a assumi-los. Na compreensão de Silva, M., o conceito de *welfare state*, como considerado por Offe (1972), apresenta imprecisão, uma vez que o autor,

considera o conceito de *Welfare State* muito vago, permitindo a qualquer um formular sua definição, mas registra consenso entre conservadores, liberais e socialistas sobre sua existência em sociedades capitalistas enquanto instrumento eficiente de controle, apresentando-se como mecanismo econômico, social e político do capitalismo avançado, o qual não altera substancialmente a coexistência de pobreza e afluência e, muito menos, resolve a contradição básica de toda sociedade capitalista: lógica da produção industrial por lucro e lógica das necessidades humanas, que têm sido apenas suavizadas e modificadas em poucos aspectos (SILVA, M., 1995, p. 6).

Ainda segundo a autora, Offe reconhece que a lógica do *welfare state* é a prevenção de um presumível desastre decorrente da contradição básica capitalista – lucro x necessidades humanas.

Arretche (1996), por sua vez, aborda condicionantes da emergência e desenvolvimento do *welfare state* a partir de duas linhas de interpretação – de ordem econômica e de ordem política, sendo que nesta segunda o marco do *welfare state* é a progressão dos direitos. Neste caso, o trabalho de Theodor Marshall (1967) “Cidadania e Classe Social” encontra-se como referência na formulação do conceito de direitos de cidadania. O autor trabalha a construção da cidadania social, e conduz para a compreensão do *Welfare State* como conquista dos trabalhadores frente às

de mobilização da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder e pontua o *welfare state* enquanto resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas.

⁵⁶Atribuem à instituição do *welfare state* à luta de classes e às distintas estruturas de poder político, estatais e institucionais (ARRETCHE, 1996).

⁵⁷A autora analisa três trabalhos do autor, a saber: um artigo publicado na revista *Politics & Society* (1972); um conjunto de artigos de diferentes períodos do ano de 1984 publicados no livro *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*; e um artigo publicado na coletânea organizada por Leon Lindberg e outros em 1979.

desigualdades intrínsecas ao sistema capitalista. No entanto, as medidas de Marshall estavam centradas unicamente na experiência europeia. Essa teoria de cidadania generalizada gera críticas em razão do seu raciocínio linear (FLEURY, 1994; ARRETCHE, 1996; BEHRING; BOSCHETTI, 2007; PEREIRA, 2011a).

Referência no estudo do *welfare state*, Esping-Andersen esclarece confusões conceituais entre estado de bem-estar, regime de bem-estar e política social tratados por muitos como um único conteúdo. Para o autor, as ações coletivas no enfrentamento dos riscos sociais confirmam a existência de políticas sociais que independem de um estado de bem-estar, enquanto “[...] el estado del bienestar há de ser algo más que política social: se trata de una construcción histórica única, de una redefinición explícita de todo lo relativo al estado” (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 51-52), e os regimes de bem-estar, por sua vez, são compreendidos pela produção e distribuição do bem-estar, quando a “tríade do estado de bem-estar” – Estado, mercado e família – se inter-relacionam de forma que a produção de bem-estar que ocorre em cada parte influencia as outras. Assim, segundo Esping-Andersen,

O *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Estes são os três princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer especificação teórica do *welfare state* (ESPING ANDERSEN, 1991, p. 101).

Com essa compreensão, o autor analisa uma amostra de 18 países capitalistas avançados, utilizando três critérios – o grau de “desmercantilização”, de “desfamiliarização” e seus efeitos na estratificação social, e o familismo que foi considerado posteriormente em sua obra revisada (ESPING-ANDERSEN, 1991, 2000). O autor considera sua análise a partir do nível de democratização, demonstrando que há distinção entre os resultados redistributivos das políticas sociais, e classifica três regimes de *welfare state*, considerando as suas características, conforme resumidamente apresentado no quadro a seguir (ARRETCHE, 1996; NOGUEIRA, 2001; DRAIBE, 2007).

Quadro 4 - Tipologia de *Welfare State* - Esping Andersen

País	Tipo de capitalismo de bem-estar/modelo	Características do sistema
Austrália; Canadá; EUA; Irlanda; Nova; Zelândia; Reino Unido	Liberal/Residual	Prioridade do mercado. Direcionado aos mais necessitados. Auxílio apenas aos que não podem se sustentar no mercado de trabalho. Poucos benefícios e de menor qualidade.
Alemanha; Espanha França; Itália; Suíça	Conservador/Corporativo	Permanece a hierarquia social. Cobertura social estratificada para corporações e acesso por inserção formal e regulada no mercado de trabalho. Benefícios para o trabalhador empregado, poucos para a mulher trabalhadora. Benefícios meritocráticos – conforme a categoria trabalhada.
Áustria; Bélgica; Dinamarca Finlândia; Holanda; Noruega; Suécia	Social democrata/ Universal	Estado é o principal garantidor de proteção social e direitos. Igualdade e universalidade para a população. Benefícios universalistas, financiados por impostos. Benefícios na perspectiva de “desmercadorização”. Definido por políticas públicas de inclusão social.

Fonte: construído pela autora com base em Esping-Andersen, 1991, 2000.

O estudo comparativo dos *welfare states* realizado pelo autor, abre caminho para estudos sobre sistemas de proteção social em países de modernização tardia, incluindo países latino-americanos (ESPING-ANDERSEN, 1991, 2000, FILGUEIRA, F., 1998; DRAIBE, 2007). Na compreensão de Arretche (1996), o autor amplia em seu trabalho a análise da classificação da variabilidade das formas interventivas do Estado na área social, e evidencia a correlação entre os diferentes regimes de *welfare state* e as condições políticas distintas para sua emergência e seu desenvolvimento (ARRETCHÉ, 1996, p.51).

No contexto histórico latino-americano as ditaduras militares, o escravagismo negro e também as opressões indígenas devem ser consideradas na construção dos diferentes conjuntos de políticas sociais que a partir das décadas de 1820/1830 passam a compor a proteção social ao longo do processo histórico, cuja trajetória apresenta diferenças não apenas entre os países latino-americanos, mas também da Europa Central (SPOSATI, 2011).

Foram instituídos sistemas de seguridade social do século XIX, em todos os países latino-americanos, ainda que heterogêneos, sem comportar os mesmos conjuntos de políticas sociais (BEHRING, BOSCHETTI, 2007). As autoras pontuam que o conceito de seguridade social integra o *welfare state*, porém não dever ser

confundido com o *welfare state*. Inicialmente restrito ao seguro social, pela lógica contributiva (previdência), expande-se posteriormente para uma concepção de seguridade social que abrange a previdência, a saúde, e a assistência (não contributiva), e em um sentido mais amplo inclui serviços públicos e privados (exemplo a educação) (SPOSATI, 2011).

Brasil e Uruguai, além de Argentina e Chile, são países precursores na construção de modelo de proteção social (FRANZONI, 2005). Cada Estado, considerando suas particularidades, passa a disponibilizar sistemas de pensão que priorizam as forças armadas, trabalhadores públicos e civis, sendo no início do século XX estabelecidos sistemas contributivos para os demais trabalhadores (FLEURY, 1994; MESA-LAGO, 2006). O modelo europeu de proteção social que compreendia o reconhecimento de direitos foi seguido por vários países latino-americanos, no entanto, em razão das experiências de sujeição do povo indígena e escravidão negreira, não se efetivou.

Draibe (2007) percebe como recentes os estudos sobre “regimes de bem-estar” e categorias teóricas que possibilitam examinar experiências tardias de transição para a modernidade urbana-industrial, o que inclui a proteção social. No debate sobre a classificação dos regimes de bem-estar, destacamos as classificações e caracterizações adotadas por Mesa-Lago (1991 apud FILGUEIRA, F., 1998); Filgueira, F. (1998), Franzoni (2005) e Sposati (2008, 2011), apresentadas posteriormente em quadros resumidos.

Mesa-Lago (1991) desenvolve uma classificação que diferencia os países latino-americanos em pioneiros, intermediários e tardios no desenvolvimento dos sistemas de proteção social, com base nos indicadores de cobertura e gasto. Filgueira alerta para o fato deste modelo analítico dos “*welfare state*” ser criticado por autores como Esping-Andersen (1991, 2000). Entretanto, esta caracterização é considerada ao realizar o agrupamento e análise dos países latino-americanos (FILGUEIRA, F., 1998).

Quadro 5 - Tipologia de *Welfare State* - Mesa Lago

Classificação	Período de introdução dos sistemas	País	Caracterização
Pioneiros	Entre 1929 e 1930	Chile, Uruguai, Brasil, Argentina, Cuba	Cobertura universal em serviços de proteção social básicos. Prioridade para trabalhadores da indústria.
Intermediários	Entre 1940 e 1950	Costa Rica, Equador, Peru, Panamá, Paraguai, Colômbia, México, Venezuela.	Prevalecem sistema focalizado e universal paralelamente.
Tardios	Entre 1960 e 1970	República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Haiti, Honduras.	Baixa cobertura. Materiais e serviços limitados. Desproporção quanto a qualidade e quantidade de benefícios aos setores protegidos.

Fonte: construído pela autora com base em Filgueira, F., 1998; Sposati, 2011.

Filgueira, F., por sua vez, propõe uma tentativa mais recente de caracterização dos Estados de bem-estar na América Latina resumida no quadro apresentado a seguir.

Quadro 6 - Tipologia dos Estados Sociais na América Latina 1930-1970/80 - Filgueira,

Tipologia	País	Caracterização
Universalismo estratificado	Argentina Brasil* Chile Uruguai	Na década de 1970 todos disponibilizavam algum tipo de proteção mediante sistema de seguro social, serviços de saúde (funcionários públicos e trabalhadores). Toda a população tinha acesso à educação primária e secundária. Forte estratificação de benefícios
Regimes duais	México	Quase universalizado desenvolvimento na educação primária até 1970. Cobertura na saúde. Desproteção e baixa incorporação da população (seja via mercado ou Estado). Formas clientelistas e patrimonialistas em zonas de menor desenvolvimento. Recente democratização e baixa competitividade eleitoral.
Regimes excludentes	Bolívia Equador Guatemala Honduras Nicarágua República Dominicana	Sistemas de segurança elitista – predadores – que atraíam renda sem fornecer contrapartida ao coletivo. Seguro social e saúde e dual em educação. Em 1970 programas de proteção básica e saúde cobriam menos de 20% da população (27% na Guatemala). Desigualdade na educação.

Fonte: construído pela autora com base em Filgueira, F., 1998.

Cabe destacar que no quadro de Filgueira, F., o Brasil encontra-se entre os países de universalismo estratificado. No entanto, o autor compreende que o Brasil

poderia estar entre os países de regimes duais. Esta ideia de dualidade, está em conformidade com a proposta de Franzoni (2005), apresentada a seguir, que considera em sua análise os princípios abordados por Esping-Andersen (1990).

Quadro 7 - Tipologias exploratórias de Regimes de Bem-Estar na América Latina - Franzoni

Tipologia	País	Característica do Sistema
Regime de caráter estatal	Costa Rica Uruguai	Estado provê maior parte dos serviços universais. Serviços de educação, saúde e previdência social
Regime de caráter liberal	Argentina Brasil Chile México	Combinação de regimes contributivos na previdência, focalização na saúde e educação
Modelo estatal social	El Salvador Guatemala Nicarágua	Informal com baixa capacidade conceitual. Múltiplas provisões. Papel da mulher como cuidadora reforçado.

Fonte: Construído pela autora com base em SPOSATI, 2008, 2011.

Sposati, por sua vez, realiza a caracterização dos países latino- americanos com base no alcance dos direitos humanos (segurança, liberdade e vida) e direitos sociais (que prevê dentre outros o bem-estar, qualidade de vida, desenvolvimento individual e social), e legislação trabalhista, considerando as peculiaridades destes países, destacando o alcance quanto à efetivação dos direitos humanos e sociais frente aos períodos de ditaduras militares, preconceito étnico e classista (SPOSATI, 2008, 2011).

Essa análise mostrou que países da região mantêm sua responsabilidade social centrada na legislação social do trabalho. A cidadania é fragilmente afirmada como garantia de direitos humanos e sociais. A noção de seguridade social restringe-se à política contributiva da previdência social (SPOSATI, 2011, p. 20).

A autora adota dados referentes à perspectiva de proteção social “não contributiva” nos textos das Constituições Nacionais, tendo em vista que a inscrição do direito à proteção social nos textos constitucionais exprime segurança e respeito independente do cidadão estar inserido no mercado de trabalho. Sposati traz dados da análise de 19 países da América Latina (exceto Haiti) realizada pelo Centro de

Estudos Latino-Americanos, em trabalho que possibilitou identificar três grupos de países, proposta que difere dos quadros anteriormente apresentados.

Quadro 8 - Levantamento da proteção social nos textos Constitucionais - Sposati

Grupos	Países	Carta Constitucional
Primeiro grupo	El Salvador; Chile; Guatemala; Costa Rica; Honduras; Uruguai	Atrela a concepção de proteção ao trabalho (seguro social). Pontualmente inclui proteção social não contributiva – direcionada aqueles que involuntariamente não podem exercer atividade laboral (pessoas com deficiência)
Segundo grupo	Peru; México; Argentina; Nicarágua; Colômbia; Panamá; Bolívia; República Dominicana	Centrada no trabalho; noção de seguridade social enquanto seguro social, sem contrapartida econômica as famílias
Terceiro grupo	Cuba; Paraguai; Equador (extensa cobertura) Venezuela; Brasil	Assinala para a universalidade da seguridade social

Fonte: construído pela autora com base em Sposati, 2008.

No caso do texto constitucional do Uruguai, a autora aponta para a prevalência de posicionamento anterior ao progresso realizado pelo Governo Tabaré Vasques, exemplificando com os artigos 46 e 47 do Capítulo II da Constituição uruguaia,

Artículo 46. El Estado dará a los indigentes os carentes de recursos suficientes que. por su inferloridad física o mental de carácter crónico. estén inhabilitados para el trabajo. El Estado combatirá por medio de la ley y de las Convenciones Internacionales. los vicios sociales.

Artículo 47. La protección del medio ambiente es de Interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación. destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La Ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores. (URUGUAY, 1967).

Cabe mencionar que se encontra vigente a Constituição uruguaia⁵⁸ de 1967 com emendas posteriores, sem alteração nos artigos anteriormente citados. No entanto, políticas sociais voltadas à proteção social na esfera da assistência foram expandidas no Uruguai a partir de 2005.

⁵⁸ Constituições dos Países do Mercosul 1996-2000.

Ver também: <<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>>. (Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004)

Quanto à Constituição do Brasil de 1988, o Título II Dos Direitos e Garantias Fundamentais – Capítulo II Dos Direitos Sociais, no Art. 6º, determina que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia⁵⁹, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. O artigo 194, que se refere à seguridade social, e os artigos 203 e 204 sobre a assistência social também são citados por Sposati (2008). Para Fleury (1994, p. 225), “as mudanças introduzidas pela Carta Constitucional de 1988, embora eivadas de contradições, representaram uma clara intenção do legislador no sentido de atingir uma ordem social mais justa”. Ainda que algumas mudanças constitucionalmente propostas não tenham sido implementadas, ou que a sua implementação ocorra com restrições, a exemplo dos benefícios assistenciais, a esfera da Seguridade Social traz avanços significativos, principalmente no que se refere à assistência social (FLEURY, 1994; SPOSATI, 2008; YAZBEK, 2012).

É preciso ponderar que as caracterizações e tipologias apresentadas anteriormente permitem atender a períodos vivenciados pelos países da América Latina, cuja conjuntura socioeconômica, principalmente nas décadas de 1970 e 1980, foi marcada por desigualdade de renda profunda, transformando a pobreza em tema central da agenda social, ocasionando uma regressão do conceito de proteção social, e, em conformidade com a vertente teórica em exercício, a proteção social passa a assumir diferentes formatos (DRAIBE; RIESCO, 2011).

Países que apresentavam menor grau de desenvolvimento se comprometem com programas patrocinados pelo Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), elevando conseqüentemente a dívida externa, agravando a sua situação de países pobres⁶⁰. As orientações do BM impuseram-se como desafio às agendas governamentais que buscavam atender às demandas crescentes por meio de um “estado de bem-estar”, enquanto compactuavam ajustes fiscais impostos pelos organismos internacionais. Em tese, prevalece um sistema de proteção social orientado para a redução de gastos públicos, ampliação de privatizações, focalização

⁵⁹ A moradia é inserida nos direitos sociais por conta de Emenda Constitucional – EMC-026 de 14/02/2000.

⁶⁰ Mais de setenta (70) países latino-americanos se comprometeram com organismos internacionais em razão do grau de endividamento.

na população extremamente pobre e fragmentação em detrimento da universalização (DRAIBE, 2006; SIMIONATTO, NOGUEIRA, 2006; PEREIRA, STEIN, 2010).

Tendo presente a influência de organismos internacionais durante a década de 1990, Sposati sinaliza para a troca na execução das políticas sociais – políticas sociais de direitos por políticas de combate à pobreza – resultando em redução da miséria sem efetivação de direitos sociais. Segundo a autora,

A proposição do IDH em 1990 confrontou a falsa construção do PIB per capita, mas terminou por centrar forças nas piores situações (analfabetismo, baixa escolaridade, baixos ingressos, baixo índice de longevidade, e o despreparo da mulher). Sem dúvida, situações indignas, mas que terminaram por centrar, ou no termo neoliberal focalizar, as necessidades sociais como manifestação de alta precarização, sem apontar seu contraponto com a alta acumulação, demarcando os níveis de desigualdade social existentes (SPOSATI, 2011, p. 109).

No mercado globalizado, em decorrência do avanço neoliberal, transformações aceleradas provocam para o agravamento da crise socioeconômica nas sociedades capitalistas, instigando por respostas frente às velhas e novas demandas. Em resposta, surgem sistemas de proteção social que diferem (seletivos, universalistas, mistos). Entretanto, prevalece a proteção social que prioriza o trabalhador e sua família. Os impactos resultantes do modelo neoliberal na América Latina apontam para as sucessivas crises e suas consequências (expansão da pobreza, exclusão, desmonte de direitos básicos) (MIRZA, 2014).

Para Soares (1995), as políticas de ajuste neoliberal agravam violentamente as condições de desigualdade e pobreza preexistentes e criam novas situações, “o surgimento de novos grupos sociais em condições de precariedade de emprego e renda (os "novos pobres"), bem como a passagem de grupos em condições de pobreza para condições de miserabilidade ou indigência” (Idem, 1995, p. 3).

A autora não considera a possibilidade de um único caminho para um “Estado de bem-estar social” latino-americano. Em sua tese, pontua a contenção do gasto social público refletindo no perfil das políticas sociais no continente latino-americano – pró-cíclica ou regressiva (quanto à natureza) e redução do orçamento dos setores sociais (cortes em programas direcionados às classes mais subalternizadas, e um processo excludente de acumulação – capitalismo selvagem (SOARES, L., 1995).

Pereira, C. (2016) sinaliza para a existência simultânea e diversificada de concepções sobre proteção social nas diferentes esferas, e ressalta que em uma

sociedade capitalista a proteção social assume múltiplas variações, uma vez que há pressões e contradições que influem na sua classificação e desenvolvimento.

Na América Latina, há mudanças na proteção social e gradativamente ocorre a adoção da focalização dos gastos sociais, direcionando os “pobres” para o centro da política social “focalizada”, em prática no contexto atual (UGÁ, 2008; SIMIONATTO, NOGUEIRA, 2006).

Pereira e Stein (2010) e Pastorini e Martinez (2014) pontuam para a década de 1990 e início de 2000, quanto à centralidade assumida pelos programas de transferência de renda (PTRs)⁶¹ vinculados diretamente com os programas de reforma adotados pelos Estados enquanto instrumentos de redução da pobreza (PASTORINI; MARTINEZ, 2014).

Com a mudança de governos (Uruguai/2005; Brasil/2004), a América Latina experimentou o alargamento da proteção social, o que segundo Rizzotti tem “[...] caminhado para além do enfrentamento à pobreza, pois implica em um conjunto de intervenções, das mais variadas áreas de bem-estar e garantias de direitos” (RIZZOTTI, 2014, p. 248); entretanto, a autora pontua que há desafios referentes a pactos sociais que refletirão em regras e leis para território nacional.

De acordo com o Relatório da CEPAL de 2014, as lacunas de bem-estar de um Estado decorrem de duas grandes dimensões, a saber,

[...] la capacidad de una sociedad de generar ingresos a través del mercado laboral para sustentar a sus miembros y las capacidades de los Estados para proporcionar sustento y protección a los dependientes, vale decir, a quienes carecen de ingresos o perciben ingresos insuficientes en el mercado laboral. (CEPAL, 2014, p. 231).

Nessa direção, o relatório em questão traz uma lista atualizada de países, classificados em três grandes grupos: Países con brechas severas de bienestar⁶²,

⁶¹ Segundo Pereira e Stein (2010, p. 120), os PTRs encontram-se “apoiados na concepção de proteção social como “inversão em capital humano”, cuja premissa é a de que a reprodução intergeracional da pobreza se deve à falta de investimentos nesse tipo de capital, buscam gerar incentivos necessários para mantê-lo e incrementá-lo para o uso da rede estatal de serviços no âmbito da educação, saúde e nutrição. Com isso pretende-se, por um lado, melhorar a situação presente das famílias beneficiárias (incrementando os recursos disponíveis para o consumo em necessidades básicas) e, por outro, contribuir para o desenvolvimento de ativos e capacidades (capital humano) que possibilitem – em longo prazo – a criação de estratégias sustentáveis para a superação da pobreza” (León, 2008, p. 138-139).

⁶² Países con brechas severas de bienestar (Equador, El Salvador, Bolívia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguai Peru e República Dominicana), cuyas características incluyen amplio contingente de trabajadores informales, baja renda, sem proteção social associada ao trabalho e incidência de pobreza superior a 45%, com prevalência do subemprego e seguridade social inferior a 30%, sendo o

Países com brechas intermediárias de bem-estar⁶³ e Países com brechas baixas de bem-estar (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá e Uruguai), estes apresentam maior capacidade para desenvolver um Estado de bem-estar. A incidência de pobreza apresenta taxas menores que um quarto da população. No caso de Chile e Uruguai é incorporada a administração privada dos fundos. Os sistemas de proteção social permanecem segmentados. Ainda que apresentem maior desenvolvimento institucional e maior aporte financeiro, prevalecendo sistemas de proteção social conforme a capacidade contributiva, o universalismo é limitado a benefícios básicos. Permanecem desafios quanto ao envolvimento da população e uma proteção social direcionada aos mais vulneráveis, além da entrada de mulheres no mercado de trabalho, investimento em educação pré-escolar e ensino médio de qualidade de forma a preparar para a igualdade de oportunidades.

No continente Latino-americano, Brasil e Uruguai buscam responder às múltiplas demandas da expressão social por meio de organização de proteção social, atualizada desde 2004, com criação de Ministérios, adoção de ações na esfera da proteção social, que incluem programas, projetos, serviços e benefícios, projetando otimizar resultados, reduzindo a pobreza, vulnerabilidade e risco social. No capítulo 4, o lugar da assistência no Uruguai e no Brasil será abordado.

2.3 Cidadania

Em sua gênese, a cidadania é contraditória e excludente, tal qual identificamos em cidades gêmeas. Uma volta aos séculos V e IV que antecedem à era cristã, na Grécia clássica, práticas de democracia eram vivenciadas pelos gregos – no campo do que hoje conhecemos como direitos políticos, permaneciam dele excluídos

financiamento público do bem-estar proveniente de impostos de renda e da exploração de recursos naturais, possibilitando investir em programas que reduzem a pobreza. O estado social tem papel chave na redução das desigualdades (CEPAL, 2014).

⁶³ Países com brechas intermediárias de bem-estar (Colômbia, México e Venezuela) apresentam índice de pobreza entre 30% e 40%, em torno de 50% dos trabalhadores dispõem de cobertura da seguridade social. O governo provê o bem-estar através das rendas de recursos naturais. O grande desafio é o aumento da produtividade nos setores mais atrasados. O relatório aponta como fatores-chave, para aprimorar a igualdade e a produtividade, a ampliação da base não contributiva nas áreas da saúde e da segurança social, transferências de renda e investimento na educação (CEPAL, 2014).

mulheres, escravos e estrangeiros – ainda assim é na Grécia que nasce a problemática da cidadania (COUTINHO, 2008).

Nas cidades romanas, a relação inclusão/exclusão, proprietários/pobres, liberdade/escravidão encontrava-se conexas à compreensão de cidadania, e, para Funari (2014), apesar das contradições existentes nessas sociedades, a invenção do voto secreto/símbolo da liberdade cidadã, a instituição do Fórum, onde magistrados apresentavam sua opinião e buscavam apoio representa um avanço, “[...] os romanos tinham um conceito de cidadania muito fluido, aberto, aproximando-se do conceito moderno de forma decisiva” (FUNARI, 2014, p. 76). No entanto, segundo Ferreira e Fernandes (2015, p. 136), “[...] a noção de cidadania, como exercício do poder na esfera pública, ampliou-se com a expansão da cidadania romana aos povos conquistados, sem efetivar, porém, sua participação [...]”.

Em sua contribuição, T. H. Marshall (1967), tendo como base a história da Grã-Bretanha, faz uma análise histórica da cidadania. “Repartindo” os elementos de sua composição (civil, político e social), o autor pontua que, “nos velhos tempos, esses três direitos estavam fundidos num só. Os direitos se confundiam porque as instituições estavam amalgamadas” (MARSHALL, 1967, p.64). No entanto, o autor aponta um distanciamento entre os elementos da cidadania, possibilitando determinar o período de surgimento de cada um.

O primeiro elemento componente da cidadania, segundo ele, refere-se aos direitos civis, criados ao longo do século XVIII pela influência da Revolução Francesa (1789), que resulta na formulação dos “Direitos do homem e do cidadão” e da Revolução Americana (1776). Este elemento engloba os direitos arrolados à liberdade individual – liberdade de fé e pensamento, liberdade de ir e vir, liberdade de palavra/imprensa, direito à propriedade, de contrair contratos válidos e o direito à justiça. Os tribunais de justiça correspondem institucionalmente aos direitos civis. (MARSHALL, 1967; FLEURY, 1994; ARRETICHE, 1996; FERREIRA; FERNANDES, 2015). Para Fleury, este elemento “[...] difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual” (FLEURY, 1994, p. 70).

O segundo elemento da cidadania, para Marshall (1967), desponta no século XIX, quando são firmados os elementos componentes dos direitos políticos – relacionados ao direito de participar do exercício do poder político, seja investido de autoridade política enquanto membro de um organismo ou como eleitor, sendo o

parlamento e conselhos do Governo local ou instituições correspondentes, enquanto fruto do exercício dos direitos civis (MARSHALL, 1967; FLEURY, 1994; ARRETCHE, 1996).

E o terceiro elemento da cidadania, segundo Marshall (1967), são os direitos sociais, relacionados ao direito de bem-estar econômico e a participar da riqueza socialmente produzida. São implementados no decorrer do século XX e como instituições correspondentes são indicados o sistema educacional e os serviços sociais, encontram-se arrolados no campo das relações sociais, dependentes de recursos para a sua efetivação (MARSHALL, 1967; FLEURY, 1994; ARRETCHE, 1996; PEREIRA, 2011a).

Para Coutinho (2008) e Carvalho (2015), a ordem cronológica descrita por Marshall (1967) não condiz com a realidade vivenciada por grande parte dos países, incluindo o Brasil, onde foram primeiramente vivenciados direitos sociais, para depois os direitos políticos e, ainda em andamento, os direitos civis. Ainda assim, Coutinho (2008) reconhece a contribuição de Marshall ao indicar as determinações “modernas” da cidadania que incorpora a dimensão civil, política e social, em toda a sua complexidade, conforme aponta Costa (2008). Ocorre um antagonismo entre capitalismo e cidadania,

Começando do ponto no qual todos os homens eram livres, em teoria, capazes de gozar de direitos, a cidadania se desenvolveu pelo enriquecimento do conjunto de direitos de que eram capazes de gozar. Mas esses direitos não estavam em conflito com as desigualdades da sociedade capitalista; eram, ao contrário, necessários para a manutenção daquela determinada forma de desigualdade. A explicação reside no fato de que o núcleo da cidadania, nesta fase, se compunha de direitos civis. E os direitos civis eram indispensáveis à economia de mercado competitivo (MARSHALL, 1967, p. 79).

Segundo Marshall, o fato de cada homem possuir um “*status individual*” com base nos direitos civis, com direito à participação na concorrência econômica, contribuía para a competição do mercado, e também sugeria que este homem era capaz de providenciar a sua proteção social. As desigualdades sociais, as divisões de classes, e o constante conflito entre os campos econômico e social, levam o autor a refletir sobre o papel da cidadania, sua extensão, contradições e desafios. Considerando a cidadania moderna, Ferreira e Fernandes (2015) apontam desafios enfrentados, uma vez que, no início do século XX, os direitos sociais foram questionados em um momento de refluxo do *welfare state*,

Mas o grande desafio contemporâneo à cidadania diz respeito à relação entre [...] a pertença do indivíduo à comunidade e o exercício, por parte dele, de um conjunto de direitos. Como já observado, é como membro do Estado e da nação que o indivíduo é cidadão, portador de direitos e deveres (FERREIRA; FERNANDES, 2015, p. 138).

O desenvolvimento capitalista, os ciclos que lhes são próprios (crescimento/crise), repercute na cidadania contemporânea, O processo de globalização a ele inerente instala o que Santos chama de “multiplicidade de situações regionais e municipais [...] variedade de quadros de vida [...]” (2011, p. 90) e lança desafios à concretização destes direitos, uma vez que intensifica e expande relações sociais do local ao mundial, ao mesmo tempo em que acomete a noção de solidariedade, criando a falsa noção de que o cidadão tem liberdades e direitos em uma mesma proporção global, quando na realidade ele é “cidadão de um país⁶⁴” (GUIDDENS, 1991; IANNI, 1994, SANTOS, M., 2011).

Os “direitos universais do homem” são direcionados a homens cuja vida está organizada em um território, pertencente a um determinado Estado, e é este Estado que deve efetivar os direitos; ainda que a Declaração dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, reconheça e formalize os direitos universais, dos quais todo homem é dignitário, mas, em um mundo globalizado, ainda cabe ao Estado nacional efetivar direitos. Assim, segundo Ianni,

a sociedade global se constitui desde o início como uma totalidade problemática, complexa e contraditória, aberta em movimento. Está impregnada e atravessada por totalidades também notáveis, às vezes também decisivas, ainda que subsumidas formal ou realmente pela totalidade mais ampla, abrangente, global: estado-nação, bloco geopolítico, sistema econômico regional, grande potência, empresa transnacional, ONU, FMI, Banco Mundial, indústria cultural e outras; também tribo, nação, nacionalidade, etnia, religião, língua, cultura e outras realidades também fundamentais. Às próprias formas de pensamento inserem-se na dinâmica da sociedade global, no seu todo ou em suas partes, operando no sentido da constituição de todos os subordinados, ou da constituição da sociedade global como uma totalidade abrangente, sempre problemática, complexa e contraditória. (IANNI, 1994, p. 158).

O processo de globalização impõe uma lógica esquizofrênica, na qual intensifica relações sociais, interconectando acontecimentos de países distantes, abrindo fronteiras econômicas para que o capitalismo se reproduza, gerando uma humanidade desterritorializada, em decorrência de um “mundo sem fronteiras”, porém

⁶⁴ Expressão utilizada por Santos (2011).

imerso na contradição, pois as fronteiras se acirram e os direitos se dissipam. O Estado/Nação por si só não se mantém no mercado global, criam-se blocos econômicos, onde o econômico “global” precede ao social, e as desigualdades se ampliam (IANNI, 1994; SANTOS, S., 2011, 2012).

Diferente da União Europeia⁶⁵, todos os países membros do Mercosul conservam sua soberania, mantendo a cidadania enquanto uma questão de nacionalidade. Conforme Benetti e Araújo são “[...] Estados que exercem uma soberania clássica, inflexível quanto à titularidade do exercício do poder no âmbito territorial, não admitem qualquer transferência parcial de soberania a órgãos de cunho transnacional, como ocorre na União Europeia” (2012, p. 48). Assim, dentre os Estados que constituem o bloco do Mercosul, até na relação bilateral instituída entre Brasil-Uruguai, predomina a influência liberal-moderna quanto à concepção de cidadania, em uma perspectiva reducionista, que confere à nacionalidade o poder de atribuir a cidadania (enquanto soma de direitos civis e políticos) (BENETTI; ARAÚJO, 2012).

Costa (2008) nota que os elementos centrais da criação do Estado nacional – o território, a cidadania (povo) e um poder soberano – são redefinidos em razão da constituição dos blocos nacionais, por conta do processo de globalização que opera no âmbito econômico, sem abranger os direitos sociais, o que mantém o acesso a bens e serviços restritos ao vínculo de cidadania.

A criação do Mercosul atendeu à necessidade comercial/econômica, como forma de integrar os países do Bloco ao patamar competitivo do mercado internacional, sem incluir em sua tratativa o desenvolvimento social.

[...] em seus primeiros 10 anos orientou suas ações rumo a um regionalismo com clave geoeconômica em contraposição a um processo de geopolítica estratégica. Desde esta perspectiva o social ficou relegado em aspectos laborais do Subgrupo Relações Laborais, Emprego e Previsão Social subordinado ao Grupo Mercado Comum. (INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL, LINHA DO TEMPO, s/a)

Entre os anos de 1998 e 2002, ocorre a transformação do modelo utilizado pelo Mercosul em decorrência da crise sobre os campos social, econômico e político de

⁶⁵ O processo de formação do bloco teve início com o Tratado de Roma, na década de 1950, e posteriormente com o Tratado de Maastricht em 1992.

vários países latino-americanos, inclusive os componentes do Bloco, que percebem a ampliação da desigualdade social, da pobreza e do desemprego.

Em 30 de junho de 2000 em Buenos Aires⁶⁶, na XVIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, é assinado o comunicado conjunto dos presidentes dos países do Mercosul, Bolívia e Chile, que pontua a necessidade de atuação também no campo social.

Ao abordar a agenda social do Mercosul e os elementos necessários para sua realização, abrangendo investimentos sociais, bem como sistemas de proteção social que deveriam ser ampliados, Costa (2008) pontua que estas necessidades serão expressas na Declaração de Córdoba⁶⁷, em 2006, onde foi tratado, dentre outros assuntos, o combate às assimetrias entre seus países, desenvolvimento socioeconômico e importância de consolidação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), enquanto instrumento de alocação de recursos (COSTA, 2008).

Em sequência, conforme Art. 1 do documento 03/07⁶⁸, o Conselho Mercosul Comum decide “[...] criar o Instituto Social do Mercosul (ISM) transitoriamente no âmbito da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul”. Em 2007, é então criado o ISM, com sede em Assunção, a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM), também foi aprovada a Declaração de Princípios de Mercosul Social⁶⁹, que acena para a preparação do PEAS⁷⁰ aprovado em 2011. Em 2010, é aprovado o Estatuto de Cidadania do Mercosul⁷¹, onde é tratado, entre outros pontos, a circulação de pessoas, trabalho, emprego, fronteiras e documentação.

Ainda na direção de uma construção social, a Declaração Sociolaboral do Mercosul⁷², em 1998, e o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado

⁶⁶Ver: < www.oas.org/.../carta.../CARTA%20DE%20BUENO...>.

⁶⁷Ver: <<http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/imagens-publicacoes/decfinalport.pdf>>.

⁶⁸<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0307p.pdf>

⁶⁹Ver:

<<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/sociolaboralPT.pdf>>.

⁷⁰Ver: <http://ismercosur.org/doc/peas_pt.pdf>.

⁷¹Ver: <www.cdes.gov.br/.../plano-de-acao-estatuto-da-cidadania-do-mercosul-0...>.

⁷²Ver:

<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10519:declaracao-sociolaboral-do-mercosul-de-2015-i-reuniao-negociadora-brasilia-17-de-julho-de-2015&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280#port>.

Comum do Sul tem valor firmado pelo Decreto 5.722/06. O Acordo Multilateral prevê no art. 2, que,

Os direitos à Seguridade Social serão reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes, sendo-lhes reconhecidos, assim como a seus familiares e assemelhados, os mesmos direitos e estando sujeitos às mesmas obrigações que os nacionais de tais Estados Partes com respeito aos especificamente mencionados no presente Acordo.

A estes, soma-se o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul, firmado pelo Decreto 6.975/09, que permite a residência temporária de até dois anos em território de outro Estado membro por meio de solicitação⁷³ via

⁷³ Para solicitar a residência temporária é necessário apresentar a seguinte documentação conforme os Decretos anteriormente citados: a) Passaporte válido e vigente ou carteira de identidade ou certidão de nacionalidade expedida pelo agente consular do país de origem, credenciado no país de recepção, de modo que reste provada a identidade e a nacionalidade do peticionante; b) Certidão de nascimento e comprovação de estado civil da pessoa e certificado de nacionalização ou naturalização, quando for o caso; c) Certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de origem ou nos que houver residido o peticionante nos cinco anos anteriores à sua chegada ao país de recepção ou seu pedido ao consulado, segundo seja o caso; d) Declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes internacionais penais ou policiais; e) Certificado de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais do peticionante no país de recepção, quando se tratar de nacionais compreendidos no parágrafo 2 do Artigo 3º do presente Acordo; f) Se exigido pela legislação interna do Estado Parte de ingresso, certificado médico expedido por autoridade médica migratória ou outra autoridade sanitária oficial do país de origem ou de recepção, segundo equivalha, no qual conste a aptidão psicofísica do peticionante, em conformidade com as normas internas do país de recepção; g) Pagamento de uma taxa de serviço, conforme disposto nas respectivas legislações internas.

No Brasil, as informações podem ser acessadas através do site da Polícia Federal, que disponibiliza formulário e Guias de Recolhimento da União para acesso. Ver: <<http://www.pf.gov.br/servicos/estrangeiro/requerer-registro-e-emissao-renovacao-de-cedula-de-identidade-de-estrangeiro/requerer-registro-renovacao-e-anistia>>.

Conforme consta no site da Polícia Federal, são documentos necessários: Duas (02) fotos tamanho 3x4 recentes, coloridas, fundo branco, papel liso, de frente; Cópia do passaporte válido (páginas utilizadas e dados qualificativos) ou da carteira de identidade ou certificado de nacionalidade; Cópia da Certidão de Nascimento, Casamento, Naturalização ou Inscrição Consular - Documento necessário para comprovar dados qualificativos de filiação (em virtude de lei, para terem validade no Brasil, documentos emitidos no exterior necessitam de autenticação do consulado brasileiro no país de emissão e tradução juramentada no Brasil - documentos emitidos pelos países membros do Mercosul dispensam a tradução, porém é obrigatória a autenticação do consulado); Atestado de antecedentes criminais ou policiais do país de origem; Declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes nacionais e internacionais, penais ou legais (declaração simples, podendo ser feita de próprio punho, no momento do atendimento); Cartão (tarjeta) de entrada/saída ou página com carimbo de entrada no passaporte; Preencher formulário no site da Polícia Federal <https://servicos.dpf.gov.br/sincreWeb/> e imprimir; Fazer o agendamento no site da Polícia Federal. Ver: <<https://servicos.dpf.gov.br/sincreWeb/pesquisaAgendamento.jsp>>.

Recolher taxas através do site da Polícia Federal ver: <<https://servicos.dpf.gov.br/gru/gru?nac=1&rec=2>>.

Efetuar o pagamento das duas taxas: R\$ 106,45 (Registro de Estrangeiro) e R\$ 204,77 (Carteira de Estrangeiro temporária ou permanente)

Em caso de perda ou roubo, a segunda via da carteira de estrangeiro a solicitação da segunda via tem valor de R\$ 502,78.

Após preencher o formulário, pagar as guias de recolhimento e fazer o agendamento.

Consulado ou serviço de imigração. A residência permanente poderá ser solicitada 90 dias antes do vencimento da temporária, desde que apresentada a documentação solicitada. Tendo vencido o prazo de residência temporária, o solicitante que não se apresentar à autoridade migratória do país de recepção ficará sujeito à legislação interna do país. Este acordo faz referência a uma cidadania supranacional, sem de fato efetivá-la (DRAIBE, 2007). O trânsito de pessoas é facilitado em razão da eliminação de barreiras decorrentes da nacionalidade, uma vez que o Acordo amplia o direito civil – direitos de liberdade –, no entanto, não elimina os obstáculos presentes nas legislações nacionais para acesso aos direitos sociais, limitando o ingresso na esfera da proteção social ao fronteiriço trabalhador, que passa a adquirir igualdade de tratamento nas condições de trabalho e também de previdência social.

Mesmo frente aos avanços idealizados, que direcionam o Mercosul na construção de um Mercosul social, a “cidadania supranacional” ou a “cidadania comunitária” não é concebida, em âmbito de Mercosul, persiste a fragilidade das políticas de proteção social e prevalecem políticas sociais voltadas para a classe trabalhadora (DRAIBE, 2007; COSTA, 2008; BENETTI, ARAÚJO, 2012; NOGUEIRA; FAGUNDES; BONTEMPO, 2013). Nesse sentido, Nogueira assinala a distância para a efetivação de uma cidadania social no bloco,

[...] a possibilidade de uma cidadania social, supranacional, no Mercosul, é ainda uma meta distante, parecendo tornar-se cada dia mais longe, devido ao aprofundamento das diferenças e dos nacionalismos, fruto do encaminhamento insatisfatório dos aspectos comerciais. A cidadania supranacional, desiderato último dos blocos regionais, é visualizada como uma segunda identidade, exigindo um sentimento de pertencimento ainda não conhecido entre a população do Mercosul (NOGUEIRA, 2008, p. 165).

A autora aponta para a soma de cidadanias, uma vez que a cidadania do bloco não substitui a cidadania nacional, elas se somam, fato que não garante acréscimo de direitos, uma vez que dentre os obstáculos encontram-se “[...] formas de ocupação territorial e acordos entre elites e frações de elites” (NOGUEIRA; FAGUNDES; BONTEMPO, 2013, p. 109).

Assim, pode-se dizer que a agenda social incorporada pelo Mercosul ganha status discursivo nas cúpulas, porém, na prática, as ações não são perceptíveis, o que não atenua o Mercosul Social, mas reforça a importância das ações/acordos bilaterais,

tal como ocorre entre Brasil e Uruguai, tendo em vista que os benefícios alcançados por meio de ações/acordos binacionais de integração entre o econômico e social, uma vez concretizados, tendem a ser impulsionados pelo bloco ou absorvidos por ele, conforme a efetivação de ações e proposições de sua agenda social e, futuramente, através de suas políticas sociais integradas.

Nogueira, Fagundes, Bontempo (2013) reconhecem a diferença existente entre fronteiras dos países do bloco, em razão das assimetrias econômicas e sociais, “[...] na fronteira com o Uruguai se diluem os limites entre os países, instituindo-se no plano simbólico um espaço comum que é designado simplesmente como fronteira, onde todos são cidadãos da fronteira” (Idem, 2013, p. 109).

Nessa direção apontada por Nogueira, Fagundes e Bontempo (2013), de diluição de limites e congregação de cidadãos fronteiriços, concordamos com Benetti e Araújo (2012, p. 56), que reforçam “a necessidade de simplificação e integração dos procedimentos nas relações do Brasil e Uruguai, para tornar os direitos fronteiriços plenamente eficazes, sem restrições discricionárias unilaterais”.

A necessidade de simplificação e integração de procedimentos deve-se ao fato que o caráter jurídico da cidadania é reforçado enquanto elo de ligação entre o sujeito social e o Estado, e o passaporte de acesso a políticas sociais, bens e serviços públicos impõe limites. Segundo Costa, (2008), estrangeiros, ainda que residentes no país, não desfrutam dos mesmos acessos à proteção social ofertados aos cidadãos nacionais. Nesse sentido, Benetti e Araújo atentam para a distinção entre nacionalidade e cidadania,

Por nacionalidade, se entende o vínculo jurídico-político do indivíduo com o Estado e, por cidadania, um somatório de direitos civis e políticos vinculados a uma nacionalidade praticada dentro do território estatal pelo nascimento ou pela naturalização. Essa é a concepção liberal de cidadão, ou seja, somente é cidadão aquele que participa das questões relativas ao Estado (BENETTI; ARAÚJO, 2012, p. 49).

A Constituição Brasileira, enquanto Carta Magna do Estado/Nação, traz compreensão do cidadão nato/naturalizado, cujo vínculo jurídico garante os direitos de cidadania e aos direitos nela estabelecidos. A Constituição Federal de 1988, no Art.12, declara como brasileiros natos ou naturalizados,

I - 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 de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira;

II - naturalizados:

- a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;
- b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade residentes na República Federativa do Brasil há mais de 15 anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira.

§ 1º Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição.

§ 2º A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição (BRASIL, 1988).

Para Zamberlam (2013), a perspectiva de direitos humanos intrínseca na Constituição de 1988, desdobrada também ao imigrante, não condiz com o compasso arrastado da legislação, das políticas e dos programas. Ocorre uma diferença, um descompasso entre o que está posto na Constituição e o que foi determinado pelo Estatuto do Estrangeiro, e a perspectiva de direitos do estrangeiro, uma vez que o dispositivo do Estatuto não foi recepcionado pelo ordenamento jurídico Constitucional.

A mesma Constituição que amplia direitos de cidadania, nos campos político e social, oportunizando aos cidadãos o direito à participação em referendos populares, apresentação de projetos de lei ao Poder Legislativo nas três esferas de Governo (federal, estadual e municipal), e permissão para votar e ser votado e, no campo dos direitos sociais, adota a mesma linha dos valores da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, mostra-se excludente frente a questão do estrangeiro. (SPOSATI, 2007; BENETTI, ARAÚJO, 2012);

Os direitos sociais adotados constitucionalmente seguem a linha da Declaração dos Direitos Humanos, defendendo “por natureza, direitos ligados à vida em sociedade sob a chancela da dignidade humana” (SPOSATI, 2007, p. 443), entretanto, o acesso a direitos básicos permanece restrito a uma legislação retrógrada. (ZAMBERLAM, 2013).

À Lei 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro), revogou o Decreto-Lei 941/69, mas manteve sua base, o foco da segurança nacional. Conforme o Art. 112, são condições para a concessão da naturalização:

- I – capacidade civil, segundo a lei brasileira;
- II – ser registrado como permanente no Brasil;
- III – residência contínua no território nacional, pelo prazo mínimo de quatro anos, imediatamente anteriores ao pedido de naturalização;
- IV – ler e escrever a língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando;
- V – exercício de profissão ou posse de bens suficientes à manutenção própria e da família;
- VI – bom procedimento;
- VII – inexistência de denúncia, pronúncia ou condenação no Brasil ou no exterior por crime doloso a que seja cominada pena mínima de prisão, abstratamente considerada, superior a um ano; e
- VIII – boa saúde.

O Estatuto do Estrangeiro ainda que garanta no Título X – Dos Direitos e Deveres do Estrangeiro no Art. 95, que “o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros nos termos da Constituição e das leis”, a burocracia permanece como fator determinante para o “não direito”.

Ao retratar o trabalho de instituições que atuam no acolhimento, assessoria e apoio na integração de imigrantes à comunidade, na capital gaúcha Porto Alegre, Zamberlam et al. (2013) acaba por expressar os mesmos desafios identificados nas cidades gêmeas gaúchas, no campo da assistência social (UGOSKI, 2013; SILVA, UGOSKI, DRAVANZ, 2013; SILVA et al., 2014),

Com frequência gestores de instituições e órgãos públicos geram, muitas vezes, informações contraditórias por não terem conhecimento das normas, como, por exemplo, exigir do migrante comprovação de voto para confecção da Carteira de Trabalho, quando o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80) e a própria Constituição Federal negam o exercício do voto; companhias aéreas impedem o embarque se o estrangeiro estiver apenas com o protocolo, documento de confecção ou renovação de sua identidade emitida pela Polícia Federal e reconhecido por esta como documento válido seguindo os Acordos Bilaterais e Regionais como o Mercosul; essa mesma dificuldade o imigrante enfrenta na abertura de uma conta bancária; na confecção da carteira de Saúde do SUS em razão de não ter residência fixa ou porque é portador apenas do protocolo (ZAMBERLAN et al., 2013, p. 44).

No Uruguai, conforme a Constituição de 1967⁷⁴, na sección III de la ciudadanía y del sufragio, do artigo 73 ao 75 consta que,

Artículo 73. Los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay son naturales o legales.
 Artículo 74. Ciudadanos naturales son todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República. Son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar

⁷⁴Ver: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10092>>.

de su nacimiento, por el hecho de vecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico.

Artículo 75. Tienen derecho a la ciudadanía legal: A) Los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta. con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país. o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan tres años de residencia habitual en la República. B) Los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta. sin familia constituida en la República, que tengan alguna de las cualidades del inciso anterior y cinco años de residencia habitual en el país. C) Los hombres y las mujeres extranjeros que obtengan gracia especial de la Asamblea General por servicios notables o méritos relevantes.

La prueba de la residencia-deberá fundarse indispensablemente en instrumento público o privado de fecha comprobada.

Los derechos inherentes a la ciudadanía legal no podrán ser ejercidos por los extranjeros comprendidos en los Incisos A) y B) hasta tres años después del otorgamiento de la respectiva carta (URUGUAY, 1967).

A nova Lei de Migrações do Uruguai – Lei 18.250/08⁷⁵, ratifica o aparato jurídico que reconhece o direito inalienável de pessoas migrantes e de suas famílias. Esta legislação também pontua preocupação com a segurança do Estado, estabelecendo condições ao migrante e clarificando condições para sua recusa, expulsão, controle de saída, entre outros pontos.

É possível notar que o tempo de residência para a naturalização difere na legislação brasileira e uruguaia, mas a documentação é imprescindível em ambos os países para acesso às políticas sociais; tendo presente que a fronteira entre Brasil e Uruguai configura um espaço aberto, livre de cercas, com trânsito fluído, que se beneficia dos acordos firmados em âmbito de Mercosul, e, para além do bloco, as relações bilaterais são caracterizadas como modelo, pela expansão de direitos, conforme arbitrado através de acordos de cooperação.

Entretanto, dentre os acordos vigentes, 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 Uruguaios⁷⁶ (Anexo C), de 21 de agosto de 2002, firmado pelo Decreto 5.105/04, trata especificamente da relação Brasil-Uruguai. Materializado no “Documento Especial

⁷⁵Ver: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18250&Anchor=>>.

⁷⁶ O Acordo contempla as localidades situadas em uma faixa de até 20 quilômetros. Dentre as localidades vinculadas encontram-se: Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (Brasil) a Chuy, 18 de Julho, Barra de Chuy e La Coronilla (Uruguai); Jaguarão (Brasil) a Rio Branco (Uruguai); Aceguá (Brasil) a Aceguá (Uruguai). Santana do Livramento (Brasil) a Rivera (Uruguai); Quaraí (Brasil) a Artigas (Uruguai); Barra do Quaraí (Brasil) a Bella Unión (Uruguai).

Fronteiriço⁷⁷ – uma carteira de identidade específica para fronteiriços⁷⁸ brasileiros e uruguaios residentes em localidades fronteiriças, avança no processo de integração Brasil-Uruguai, ao facilitar o trânsito e o acesso de cidadãos que tenham por finalidade residir, estudar ou trabalhar, e, posteriormente, com o Ajuste Complementar a este Acordo, para Prestação de Serviços de Saúde, estabelecido pelo Decreto 7.239/10 (documentos anteriores ao Acordo de residência estabelecido em âmbito de Mercosul). Segundo Dorfman e Rosés,

O acordo enquadra-se, portanto, no espírito da Declaração Universal dos Direitos Humanos, onde é reconhecido o direito de migrar em busca de melhores condições de vida. Entretanto, a mudança operada no nome do acordo - entre a assinatura e a ratificação do acordo substituíram-se os “cidadãos das localidades fronteiriças” pelos “nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios” – representa um cuidado com o alcance do mesmo, posto que a passagem de um a outro âmbito exclui os estrangeiros de terceiras nacionalidades (DORFMAN; ROSÉS, 2005, p. 2013).

O estabelecimento do Acordo e seu ajuste no âmbito da saúde abrangem parte de uma realidade maior. Residir, trabalhar e estudar no campo legal, como prevê o Acordo, é um grande avanço, porém outras pendências permanecem sem solução legal, como ocorre na esfera da assistência social brasileira, cujas condicionalidades limitam o acesso ao cidadão nacional, não validando o documento fronteiriço para inserção no Cadastro Único (DORFMAN; ROSÉS, 2005; AVEIRO, 2006; PUCCI, 2010; UGOSKI, 2013; SILVA; UGOSKI, 2013).

Pucci (2010) aponta este Acordo Fronteiriço como o mais importante desdobramento da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai. Segundo o autor, as opiniões em relação ao Acordo Fronteiriço são distintas; para a Diretora Nacional de Migrações do Uruguai, o Acordo de Residência Mercosul tende a absorver o Acordo Fronteiriço, enquanto para o Consulado-Geral em Montevidéu, o Acordo Fronteiriço contempla áreas não alcançadas pelo Acordo de Residência do Mercosul, mesma compreensão do Consulado em Rivera. Para Lemos e Rückert

⁷⁷ O Documento Especial Fronteiriço (DEF) é expedido no Brasil pela Política Federal, e no Uruguai pela Direção Nacional de Migração.

⁷⁸ Conforme consta no Acordo, “a qualidade de fronteiriço poderá ser inicialmente outorgada por 5 (cinco) anos, prorrogável por igual período, findo o qual poderá ser concedida por prazo indeterminado, e valerá, em qualquer caso, exclusivamente, nos limites da localidade para a qual foi concedida”.

a tendência do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho é a de ser absorvida pelas legislações futuras que vierem a tratar da livre circulação no âmbito do Mercosul. Ao mesmo tempo em que as relações bilaterais são mais rápidas quando comparamos aos lentos trâmites do referido bloco, a tendência das relações multilaterais, no que se refere ao Mercosul, é de englobar as políticas de integração bilaterais entre Brasil e Uruguai (LEMOS; RÜCKERT, 2015, p. 153).

A livre circulação de pessoas configura uma conquista, porém não deve ser a única preocupação no âmbito de tratados, sejam de abrangência do Mercosul ou estabelecidos bilateralmente por conta da maior rapidez, como apontam os autores anteriormente citados. Em se tratando de trânsito de pessoas e relações estabelecidas, é preciso considerar que, no âmbito das cidades gêmeas, as temporalidades e territorialidades são diferenciadas, as práticas reivindicatórias no campo da assistência apontam para contradições presentes entre o vínculo de cidadania atrelado ao Estado/Nação, território de abrangência das políticas sociais, e os direitos do cidadão fronteiriço reconhecido nos acordos vigentes, sejam eles bilaterais e/ou em âmbito de Mercosul, uma vez que estes não conferem cidadania e, sim, direitos específicos conforme acordado.

No caso do Acordo Fronteiriço, seu entendimento e efetivação diferem entre cidades gêmeas. Benetti e Araújo (2012) apontam que em Rivera o procedimento para expedição do documento fronteiriço era o mesmo que em Sant'Ana do Livramento, no entanto o processo tomou um rumo diferenciado, sendo fornecido no lado brasileiro a todo uruguaio solicitante, independente de vínculo empregatício, enquanto no lado uruguaio o brasileiro deve disponibilizar documentos comprobatórios de vínculo empregatício ou de estudo. Permanecem entraves burocráticos, restrições e dúvidas quanto aos direitos do cidadão fronteiriço. Esta disparidade é apenas um ponto a ser considerado no tocante aos direitos de cidadania.

Cidadãos em situação de pobreza, ainda que sejam portadores do Documento Fronteiriço, não estão “adequados” aos direitos de cidadãos nacionais, permanecendo como uma população invisível, sem direito a acessar legalmente programas e projetos ou benefícios sociais disponibilizados no âmbito da política de assistência social.

Em “O espaço do cidadão”, Santos, M., (2012) aponta para a existência de “cidadania” e “cidadania”, e de diferentes patamares de cidadãos, e, ainda, a existência daqueles que não são cidadãos, bem como de diferentes noções de cidadania entre países. Em sua reflexão o autor alerta “não podemos partir do princípio

de que homens livres possam ter respostas diferentes aos seus direitos essenciais apenas pelo fato de viverem em países diferentes” (SANTOS, M., 2012, p. 24).

No entanto, nas cidades gêmeas, as territorialidade e temporalidades se diferem, e não apenas expõem as diferentes noções de cidadania abordadas por Santos, como os diferentes direitos para cidadãos cuja legislação permite transitar, residir, estudar e trabalhar nas cidades gêmeas e, principalmente, os “não cidadãos” – cidadãos brasileiros e/ou uruguaios em situação de pobreza que não configuram como cidadãos consumidores, proprietários, independentes de proteção assistencial do Estado.

Essa realidade remete à cidadania enquanto capacidade conquistada por alguns indivíduos, conforme aponta Coutinho (2008),

A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando assim um processo histórico de longa duração (COUTINHO, 2008, p. 51).

Conforme abordado anteriormente, os direitos de cidadania têm seu desdobramento ao longo da história, não de uma só vez, sendo que a cidadania moderna se encontra ligada à ideia de direitos (civis, políticos e sociais) (COUTINHO, 2008). Entretanto, no “mundo moderno”, é preciso considerar a vigência de uma concepção liberal que influi diretamente na compreensão dessa cidadania.

Considerando a concepção liberal e o processo de globalização vivenciado hoje, mais do que nunca, a compreensão de cidadania encontra-se atrelada ao consumo (SANTOS, M.; SILVEIRA, 2011). Igualmente, Yamamoto (1987, p. 20) afirma que a cidadania social “[...] é tida como direito individual de consumo, o direito de o indivíduo usufruir bens e serviços da sociedade, subordinando o coletivo ao individual, o consumo à produção, escondendo as desigualdades sociais”.

Por sua vez, Koga (2011, p. 117), lembra que, “faz parte da cidadania a incorporação do território como espaço não somente de habitação, mas também de vivência e convivência. Significa morar bem, passear com prazer e segurança, usufruir bem dos serviços”

Ainda segundo Koga, a exigência de comprovação de documento de identificação, residência e rendimento tem configurado (no caso brasileiro) o cadastro como “a grande porta de entrada”, que viabiliza ou não o acesso aos direitos sociais.

“[...] é justamente nessa porta de entrada que os territórios de fronteira, tanto local, nacional quanto internacional, apresentam situações de confronto entre as exigências burocráticas e as necessidades humanas” (KOGA, 2015, p. 18).

No território fronteiriço, a cidadania é contraditória. Primeiramente, pensando em “direito individual de consumo” e “propriedade” não há problemas. Considerando que o cidadão em questão tenha capacidade de sustento financeiro, há amparo pelos acordos vigentes (Acordo para residência, estudo e trabalho entre Brasil e Uruguai e o Acordo de Residência para nacionais dos Estados partes do Mercosul).

Por outro lado, no caso de famílias/indivíduos em situação de pobreza e vulnerabilidade social inseridos neste território, a cidadania é contraditória – podem habitar, conviver, sem, no entanto, “[...] morar bem, passear com prazer e segurança, usufruir bem dos serviços” (KOGA, 2011, p. 11), uma vez que limites burocráticos e legais implicam na cidadania atrelada ao Estado/Nação, pois o Estado custeia a proteção social aos seus cidadãos (COSTA, 2008).

A discussão referente à cidadania de fronteiriço em situação de pobreza e vulnerabilidade social configura um elemento desafiador/desalentador. Não tratamos aqui de fronteiras físicas, mas de fronteiras sociais, legislativas, burocráticas, fronteiras de “ser”, de “poder”.

As legislações diferem entre países, os acordos binacionais e em âmbito de Mercosul ampliam direitos, mas não eliminam limites na área social e, ainda assim, eles não são amplamente conhecidos por gestores, técnicos ou demais cidadãos fronteiriços em cidades gêmeas.

Nogueira (2008), ao abordar “diretos e cidadania nos processos de integração regional: o caso Mercosul”, reconhece a expansão da agenda social incorporada pelo bloco, no entanto, segundo a autora, não há ações efetivas que contemplem as desigualdades sociais dos países que o compõe, e nem mesmo o conhecimento aprofundado por parte de gestores, técnicos e agentes políticos de acordos bilaterais firmados,

[...] estudos de Nogueira (2006), Nogueira e Agustini (2007), Nogueira et al. (2006) e Giovanella et al. (2007), no entanto, demonstram o desconhecimento dos acordos e regulações do Mercosul em áreas fronteiriças, denotando o hiato entre instâncias superiores do processo integrativo e seus efeitos práticos (NOGUEIRA, 2008, p. 164).

Essa realidade de desconhecimento também ocorre no campo da assistência social, conforme identificado por Ugoski (2013); e debatido no Workshop – “O SUAS e a proteção social de fronteiriços no RS” realizado pelo GEPPASF⁷⁹ junto ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da UCPel, em agosto de 2014.

O brasileiro que em situação de pobreza residir na cidade-gêmea uruguaia, ou o uruguaio que residir na cidade-gêmea brasileira, não tem amparo legal para acesso aos serviços e benefícios da assistência social em ambos os países, e, neste caso, o Acordo para residência, estudo e trabalho entre Brasil e Uruguai, materializado no Documento Fronteiriço, conforme apontado anteriormente, não traz benefício algum. Apenas com situação devidamente regulamentada o acesso é “legal”.

Draibe, considerando alguns resultados da agregação política social x direito social x cidadania, aponta que,

[...] pode-se pensar que os serviços sociais assim concebidos adquirem quase que automaticamente a dimensão *universalista*, extensíveis, portanto, a toda a população cidadã e, como já o dissemos, independentemente de qualquer condicionante que não o da própria cidadania. Na prática, a grande maioria de serviços e bens sociais ofertados pela política de assistência social é de natureza *quase-universal*, uma vez que, em geral, se reconhece o direito, mas também se estabelece um teste de renda (meios) para qualificar o acesso e indicar os elegíveis para tais programas [...] (DRAIBE, 1990, p. 19).

Ainda que, no Brasil, a Carta Constitucional de 1988 inove ao incluir a assistência social como integrante da seguridade social (ao lado da previdência e da saúde), os critérios utilizados para inclusão em serviços, programas e benefícios configuram impeditivo para o acesso. De acordo com Koga (2015), esses critérios adotados nos cadastros de cidadãos para inclusão em serviços, programas e benefícios ampliam a burocratização, utilizando principalmente o critério de renda per capita, “normalmente de forma exclusiva ou prioritária” (Idem, 2015, p. 18).

No Uruguai, as mudanças ocorridas a partir de 2005, no âmbito das políticas sociais, direcionam atenção para a população em situação de pobreza, pobreza

⁷⁹ O GEPASF/RS realizou em 27 de agosto o Workshop “O SUAS e a proteção social de fronteiriços no RS”, objetivando apresentar e discutir os resultados parciais da pesquisa sobre o “SUAS e a proteção do cidadão transfronteiriço na fronteira gaúcha”, com gestores, técnicos das cidades pesquisadas, representantes de grupos de pesquisa, painelistas – Dudu Colombo (Prefeito de Bagé e Vice-presidente da Frente Nacional de Prefeitos para assuntos de cidades das Regiões Fronteiriças) e Eunice Maria Viccari (Doutora em Serviço Social e Assistente Social da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado do Rio Grande do Sul - STDS/DAS/RS) e a presença de representante do Ministério da Integração Nacional.

extrema, alterando os números, conforme os relatórios da CEPAL anteriormente referidos. Cabe enfatizar que, tal como no Brasil, a documentação é necessária e a renda também se configura como um dos critérios de acesso no caso das ações no campo da assistência direcionada à população em situação de pobreza.

Dessa forma, expande-se em meio aos desafios e limitações o significado e amplitude da cidadania e da não cidadania. Contemplada por diferentes autores e linhas de compreensão, a “cidadania regulada”, vinculada ao exercício de um trabalho formal, com carteira de trabalho assinatura (SANTOS, W., 1979; PAPADÓPULOS, 2005); a “cidadania tutelada” expressa nas relações de poder de cunho clientelistas e paternalistas (DEMO, 1995), a “cidadania assistida” vinculada à reprodução da pobreza política, ao não comprometimento com a redução da pobreza e desigualdade social, caracterizando-se pelos benefícios assistenciais (DEMO, 1995), a “cidadania invertida”, quando o indivíduo se percebe como um “não cidadão”, desvinculado do mercado formal de trabalho e apto para acessar ações assistenciais (FLEURY, 1994); a “nova cidadania ou cidadania ampliada”, originada com os movimentos sociais, estabelecida não apenas nas relações entre Estado e indivíduo, mas nas relações sociais estabelecidas no interior da sociedade (DAGNINO, 2004), e, ainda, a “cidadania inexistente” (TELLES, 2013).

As conceituações teóricas, discussões e abordagens para a cidadania enriquecem o campo teórico e podem contribuir para transformar as práticas reivindicatórias em ações concretas. Ainda que aparentemente diversas e distantes, é possível que estas diferentes concepções de cidadania coexistam no padrão brasileiro de proteção social, direcionando políticas sociais para grupos populacionais específicos (SILVA, M., 2015, p. 19). Essa realidade não é diferente no padrão de proteção social uruguaio, exceto para aqueles que permanecem no “meio do caminho”, sem direitos, sem acesso a serviços, uma vez que o movimento fronteiriço é livre, porém ainda deixa brechas quando ocorre situação de pobreza e vulnerabilidade social com indivíduos/famílias que transitam ou residem no país vizinho.

Cidadania e pobreza eram incompatíveis até 1918. Direitos civis e políticos não pertenciam aos indigentes que para acessar as casas de trabalho precisavam deixá-los.

O estigma associado à assistência dos pobres exprimia os sentimentos profundos de um povo que entendia que aqueles que aceitavam assistência deviam cruzar a estrada que separava a comunidade de cidadãos da companhia dos indigentes (MARSHALL, 1967, p. 72).

No século XX, os direitos sociais, políticos e civis passam a ser considerados do indivíduo que pertence a um determinado território/Nação, são direitos de cidadania incorporados às Constituições de cada nação em uma perspectiva de garantia de direitos humanos (SPOSATI, 2008). Entretanto, o “caminho” que separa cidadãos de indigentes continua a ser cruzado, e por vezes invisibilizado, como ocorre nas cidades gêmeas, e com isso o direito de proteção social na esfera da assistência tende a ser violado, refletindo no trabalho do assistente social desenvolvido na política de assistência social em defesa da garantia dos direitos socioassistenciais.

Compreendemos que este quadro impõe desafios e novas requisições para o exercício profissional, à luz do projeto ético-político, na particularidade dos territórios fronteiriços e fluxos migratórios internacionais contemporâneos. No cotidiano do trabalho profissional, ao lidar com as demandas de migrantes internacionais e de populações fronteiriças, as/os assistentes sociais deparam-se com desafios: como atuar na perspectiva da universalização dos direitos sociais em um contexto em que as políticas sociais, focalizadas e precárias, são voltadas apenas às/aos trabalhadoras/es brasileiras/os? Como assegurar acesso ao direito à seguridade social e à educação à/ao fronteira/o, se há obstáculos legais e procedimentais que impedem esse acesso? (CFESS, 2016, s/p).

Em ocasião do 5to Seminario-Taller Políticas de Integración de Frontera “Políticas de Integración de Frontera: “Espacio de vida diverso y complejo”” realizado em abril de 2008, o Consul geral do Brasil no Uruguai, Sr. Ruy Pereira, sinaliza para uma construção,

[...] estamos todos buscando es el ejercicio pleno de la ciudadanía en frontera. Que no es la misma cosa que el ejercicio pleno de la ciudadanía fuera de la frontera, en el resto de nuestros países, es necesario tener clara esa diferencia, porque esa diferencia se hace construyendo una voz pública capaz de construir propuestas sobre frontera, es todavía una obra por realizarse, justamente porque todavía está también por concretarse el ejercicio de la ciudadanía en la frontera, porque si ya fuésemos todos ciudadanos de la frontera, ejerciendo plenamente, muy probablemente no precisaríamos estar preocupados en como construir una voz pública capaz de hacer propuestas a los gobiernos centrales sobre como desempeñarnos y como ellos se desempeñan en el área de frontera (PEREIRA, 2008, p. 5)

Fronteiriços em situação de pobreza evidenciam conexões. A relação entre pobreza e “não cidadania”, a “cidadania negada”, a “cidadania invertida”, remetem a

questões contraditórias quanto a direito e ajuda, e algumas situações parecem reportar antigas leis dos pobres que determinavam o acesso às políticas para os cidadãos locais, ofertando passagens ao estrangeiro para o retorno à cidade de origem por meio de um “convite” às origens (SANTOS, W., 1979; FLEURY, 1994; SILVA, M., 2013).

O CFESS (2016, s/p) aponta para o fato que “migrantes e fronteiriças/os tornam-se um problema quando esbarram em fronteiras de exigências da cidadania e tornam-se alvo de preocupação dos “custos” [...]”. Considerando esta preocupação, a cidadania tende a ser nacionalizada, impetrando em condicionalidades vinculadas à nacionalidade e não ao território em que vive para acesso a bens e serviços públicos - realidade confrontada no Brasil, em decorrência da crise migratória e que recentemente levou o conjunto CRESS/CFESS e MDS, no ano de 2016, para debater esta questão.

Cabe lembrar que a fronteira Brasil-Uruguai se difere das demais, não há choque sociocultural, não há barreiras, permanece aberta ao fluxo de cargas e pessoas. Entretanto, há, sim, respostas insuficientes na área da assistência e lacunas de cidadania. E nesse ponto, a explanação de Silva encaixa perfeitamente, “[...] os pobres não se constituem um grupo homogêneo e com fronteiras delimitadas [...]”. (SILVA, M., 2013, p. 16, 17).

3 O MAPA DO CAMINHO

3.1 Fronteira, limites, território

A compreensão sobre as categorias fronteiras, limites e território passam por alterações e incorporam significados ao longo dos séculos, os quais acompanham diferentes correntes teóricas, tornando-se objeto de estudo da geografia, da economia e de outras áreas variadas que abrangem as ciências políticas, humanas e sociais. A “sua relevância para os campos da Geografia Política, da Geopolítica e da Ciência Política surgiu em função do desenvolvimento do sistema de estados nacionais” (MACHADO, 2010, p. 61).

Limite e fronteira já abalizavam sua importância para os povos da antiguidade, ainda que, inicialmente, sem conotação conceitual, cultivados instintivamente como forma de determinar espaços territoriais para os diferentes grupos e, ainda que aparentemente similares, assumem significados diferenciados.

De origem latina, o termo “limite”, indica o fim, a ligação interna da unidade político-territorial, ou seja, o limite⁸⁰ encontra-se orientado “para dentro” (força centrípeta), remetendo à linha que separa os Estados (MACHADO, 1998; PUCCI, 2010; SANTOS, M., 2011), e, conforme Raffestin, remete à “fundação” de uma ordem. Machado, por sua vez assinala que,

Para o sistema interestatal os limites são importantes ao afirmar a existência de um conjunto de indivíduos que compartilham um espaço vivido e um governo comum, separado e diferente de outro conjunto de indivíduos (não importa se vizinho ou não). Simultâneo à consolidação do sistema interestatal, essa representação se ampliou no sentido de que cada estado se apresenta diante dos outros como uma unidade monolítica. Se essa representação teve êxito ao criar a imagem de unidades estanques costuradas por relações interestatais, foi ao preço de mascarar a real fluidez social, étnica, cultural e territorial dos agrupamentos humanos (MACHADO, 2010, p. 62- 63).

⁸⁰Machado cita como exemplo de limite materializado o muro construído para separar EUA e México. A atual crise migratória tem levado à construção de outros limites visíveis, entretanto a extensa fronteira brasileira exemplifica a “linha imaginária” sem muros ou cercas, mas mantendo seu papel simbólico, através do aparato funcional - aduanas, polícia (MACHADO, 2010).

A autora ratifica que o limite internacional separa e diferencia aqueles que são parte de determinado Estado, e aqueles que não são independentemente de sua proximidade geográfica; enquanto no campo jurídico o limite internacional delimita o espaço soberano de cada Estado, espaço este que os governos nacionais reivindicam e fazem valer sua soberania (MELLO, 2002; MACHADO, 2010).

O conceito de fronteira remonta ao século XIV, tendo origem na cobrança de impostos de mercadorias e na Guerra dos Cem Anos⁸¹, onde foram estabelecidas linhas de defesa (MELLO, 2002). Segundo Machado, a fronteira é orientada “para fora” (força centrífuga). Ainda segundo a autora,

A palavra fronteira implica, historicamente, aquilo que sua etimologia sugere -- o que está na frente. A origem histórica da palavra mostra que seu uso não estava associado a nenhum conceito legal e que não era um conceito essencialmente político ou intelectual. Nasceu como um fenômeno da vida social espontânea, indicando a margem do mundo habitado. Na medida em que os padrões de civilização foram se desenvolvendo acima do nível de subsistência, as fronteiras entre ecúmenos tornaram-se lugares de comunicação e, por conseguinte, adquiriram um caráter político (MACHADO, 1998, s/p).

Também segundo a autora, a conceituação moderna aparece inicialmente no século XVI, com o progresso da cartografia, da instituição da concepção e do fortalecimento do Estado, e, ainda, do advento da imprensa (G. BOUDEAU apud MELLO, 2002). A constituição do Estado-Nação torna as fronteiras ainda mais vivas, mesmo que esteja em pauta a ideia de uma “humanidade desterritorializada”⁸², onde o limite entre Estados pode ser invisível, porém seu papel de separador/diferenciador/legitimador tem sido cada vez mais evocado, uma vez que as fronteiras também remetem a relações de poder (GOLIN, 2002; MACHADO, 2010; SANTOS, M., 2011). Para Amaral,

Albuquerque (2009) fala de uma polissemia de sentido do termo fronteira, e acrescenta: “a proximidade entre os dois países gera intensos fluxos e produz diversas barreiras e travessias que se cruzam e redefinem a compreensão dos limites nacionais” (ALBUQUERQUE, 2009, p. 138). Sendo assim, é um conceito em constante construção, dependendo fundamentalmente da percepção política e social: lugar

⁸¹A Guerra dos Cem Anos ocorre entre 1337 e 1453 em razão de disputas econômicas e políticas entre França e Inglaterra. Ficou marcada pela sua extensão de 116 anos de diversas batalhas, colaborando para a formação de estados europeus, sendo a última guerra feudal e primeira guerra moderna (MELLO, 2002; DOMINGUES, 2013).

⁸²Expressão utilizada por Santos (2011).

de limite, defesa e proteção, ou lugar de abertura e diálogo com o outro (AMARAL, 2016, p. 26).

A fronteira internacional configura um complexo ambiente geográfico, um território multifacetado. Enquanto para Mello (2002, p. 1075) “a fronteira é a região ao redor do limite”, para Machado a fronteira ganha uma concepção mais abrangente, que abarca singularidade, “é a posição geográfica singular, de começo e fim do estado nacional, que confere à fronteira uma territorialização definida pela proximidade entre populações formalmente separadas pelo limite internacional [...]. (MACHADO, 2010, p. 63). Ao abordar as relações construídas “no limite” entre Estados, a autora traz dois conceitos importantes para o trato das políticas sociais, o conceito de zona de fronteira - local de interação transfronteiriça –, e de territorialização – que requer conhecer dinâmicas, interações, potencialidade, fragilidades, redes, serviços –, que ao ser adotado pelos governos segue uma compreensão ampla, fundamental para o planejamento e desenvolvimento de políticas sociais capazes de superar a fragmentação. Conforme Amaral,

A fronteira não é apenas um espaço de migrações, mas de relações familiares entre cidadãos de países diferentes. Sendo assim, o “nós” e o “outros” interagem constantemente em um lugar de trânsito, fazendo da fronteira um espaço de tensão entre abertura e limite (AMARAL, 2016, p. 26).

A compreensão de fronteira como “órgão periférico estatal” é predominante nas ações governamentais direcionadas à fronteira brasileira, as quais são focalizadas na defesa e proteção do território, deixando-a à margem do desenvolvimento social e investimento em políticas públicas (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009, 2010). Martinez (2016, sp) confirma esta perspectiva periférica da fronteira ao apontar que “en distintos estudios tanto uruguayos como brasileiros la zona de frontera es considerada como una región de menor desarrollo relativo”.

Assim, a adoção de diferentes conceituações quanto ao limite, à fronteira, ao território e seus desdobramentos, configura não apenas em uma complexidade teórica, uma vez que o direcionamento dado pelos governos às ações realizadas é decorrente da conceituação adotada (GOLIN, 2002; SAQUET, 2011; KOGA, 2011).

Em sua análise, Saquet (2011) aponta que, a partir da década de 1950, ocorre uma “renovação” no conceito de território em diferentes áreas de estudo. Em sua pesquisa⁸³, são identificadas quatro perspectivas de abordagem de território e territorialidades, que, segundo ele, se sucedem no tempo histórico e podem coexistir.

a) uma, predominantemente econômica, elaborada com base no materialismo histórico e dialético, na qual se entende a territorialidade como relações de produção acompanhadas por forças produtivas, isto é, como relações de subordinação e exploração. O território é resultado e determinante da produção, da circulação e do consumo, ou seja, da acumulação de capital; b) outra, materialista e pautada na dimensão geopolítica, na qual a territorialidade está diretamente vinculada à atuação do Estado-nação e à soberania, portanto, às noções de domínio e controle. Há uma combinação área-fronteira-movimento a partir de relações econômicas políticas e culturais; c) a terceira, fenomenológica, dando ênfase às dinâmicas política e cultural (simbólico-identitária), em que a territorialidade corresponde às relações sociais centradas em percepções, sentimentos, memórias, identidades e representadas em percepções, sentimento, memórias, identidades e representações, e, d) a última, que ganha força a partir de 1990, é constituída a partir das discussões sobre a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento local: territorialidade significa relações políticas de governança sem deixar de envolver processos econômicos, culturais e diferentes formas de apropriação e uso do ambiente (SAQUET, 2011, p. 14).

O conceito de território presente na obra de diferentes autores, orientados por distintas perspectivas teóricas, remete à outra categoria – à territorialidade/territorialização, referindo-se ao uso do território, sua apropriação, enquanto processo multidimensional, “[...] um fenômeno que envolve indivíduos que fazem parte de grupos interagidos entre si, mediados pelo território; mediações que mudam no tempo e no espaço” (SAQUET, 2011, p. 115), e que, segundo Machado (2008, p. 91), “se dá tanto de “cima para baixo” (a partir da ação intencional do Estado ou das grandes empresas, por exemplo), quanto de “baixo para cima” (através das práticas e da significação do espaço efetivamente vivido e representado pelas comunidades)”.

Haesbaert (2006) reconhece território e territorialidade enquanto conceito central para a geografia, no entanto reitera que outras áreas também fazem uso desta categoria. Para este autor, o território é complexo, e desde a sua origem

⁸³ O autor inclui em sua pesquisa sobre as principais perspectivas teórico-metodológicas identificadas pós décadas de 1960/1970 centrada no conceito de território, considerando autores e obras de diferentes países – Itália, França, Suíça, EUA, Brasil e Inglaterra.

assume dupla conotação (material e simbólica), sua criação é decorrente de processos geográficos de territorialização-desterritorialização-reterritorialização.

Por sua vez, Raffestin aponta para os limites do território, que podem “[...] se expressar por meio do remanejamento dos sistemas institucionais, dos códigos e dos ritos, dos projetos políticos, econômicos e culturais” (RAFFESTIN, 2005, p. 14).

Norteamos este trabalho a partir da conceituação elaborada por Milton Santos, que orienta a concepção territorial adotada pela PNAS brasileira; e Lia Osório Machado, para a qual o território é compreendido para além da dimensão jurídico-administrativa tradicionalmente utilizada para delimitar o controle do Estado, “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).

Se, “num sentido mais restrito, o território é o nome político para o espaço de um país” (SANTOS, M. 2011, p.17), usado enquanto categoria de análise, o uso do território pelo povo cria o espaço geográfico. Em sua obra, Milton Santos abaliza que o “[...] território usado é o chão mais a identidade” (2012, p. 14). Em sua abordagem sobre o dinheiro globalizado e território, o autor assinala que, diferente do dinheiro, o território demonstra a existência de coisas que não se podem desmanchar, porém o conteúdo (demográfico, econômico, fiscal, financeiro, político) passou por mudanças decorrentes da globalização. Com base em Santos, M. é que Saque sinaliza para a complexidade do “jogo” de relações sociais. Segundo o autor, “[...] o território pode ser considerado como delimitado, construído e desconstruído por relações de poder que envolvem uma gama muito grande de atores que territorializam suas ações com o passar do tempo [...]” (SAQUET, 2008, p. 31-32).

Os territórios hoje pertencentes ao estado do Rio Grande do Sul, no Brasil, e ao Uruguai, no decorrer do século XVIII, eram o que Targa (1991, p. 311) chama de “uma terra de ninguém entre as regiões ocupadas pelas colônias americanas dos Impérios Português e Espanhol”, na qual o gado selvagem era disputado, bem com a posse do território por meio de batalhas⁸⁴, realizando

⁸⁴ Targa (1991, p. 312) lista uma série de guerras e eventos mais significativos para este território: “•1811-14, José Artigas organiza a sublevação do Uruguai contra Espanha, forças militares portuguesas e rio-grandenses invadem a Banda Oriental. • 1816, Artigas organiza a resistência

invasões e propondo tratados que eram feitos e desfeitos conforme as relações de poder estabelecidas e as necessidades econômicas da ocasião e as diferentes interpretações, quanto ao conteúdo dos tratados, repercutiam em ataques, ampliações e retrocessos na fronteira que demarcava a posse das terras, que em vários momentos mudavam de mãos (COSTA; MOREIRA, 1986).

Entretanto, é necessário considerar que esta é uma fronteira diferenciada, uma vez que a sua formação histórica⁸⁵ envolve a luta pelo território não apenas contra portugueses e espanhóis (1817-1828), mas entre brasileiros e uruguaios (1843-1909), quando foi assinado o Tratado de Limites. A guerra levou à formação de acampamentos militares que posteriormente darão origem a cidades (como ocorre com Chuí e Jaguarão), o militarismo e a ditadura no Brasil (1964-1985) e no Uruguai (1973-1985) também marcam as relações bilaterais (TARGA, 1991).

O Tratado de Limites entre Brasil e Uruguai (1851), e o Tratado da Lagoa Mirim (1909) pela Convención del Arroyo San Miguel em 1913, posteriormente tendo passado por um Ajuste Complementar em 1997, e pelas notas de revisão sobre o Arroio Chuí (1972), delimita a fronteira em questão (PUCCI, 2010; GOLIN, 2002). Mas, segundo Aveiro (2006), foi o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, que promoveu maior aproximação entre os países. Pesa uma relação de parceria dada cronologicamente pelo Ministério das

contra os portugueses. • 1820, Artigas é derrotado e refugia-se no Paraguai, onde Francia é ditador desde 1814. • 1821, tratado entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires, pelo qual o território do Uruguai passa a fazer parte do Reino Unido de Portugal, Algarves e Brasil com o nome de Província Cisplatina. «1822, recomeça a resistência no Uruguai. • 1828, independência do Uruguai. Em 1830, a Inglaterra, as Províncias Unidas do Prata (futura Argentina) e o Brasil reconhecem a existência da República Oriental do Uruguai. • 1835, início da ditadura de Rosas na Argentina. • 1835-45, os estancieiros do Rio Grande do Sul promovem uma guerra civil contra o Império (inicialmente federalista, depois separatista). • 1848- -51, Guerra Grande onde o Brasil intervém no Uruguai apoiando caudilhos da oposição. A situação uruguaia era apoiada por Rosas (Peregalli, 1984, p.58-61). Vitória "brasileira". • 1851-52, o Brasil faz guerra à Argentina; derrota e deposição de Rosas. • 1864-70, guerra do Brasil, e depois do Uruguai e da Argentina, contra o Paraguai de Solano Lopez (Pesavento, 1982, p.57-9)".

⁸⁵ Não é objetivo neste momento aprofundar a formação histórica da fronteira Brasil-Uruguai. Para aprofundar esta temática ler:

LOPEZ, Luiz Roberto. História do Brasil imperial. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1982.

TARGA, Luiz Roberto Pecoits. O Rio Grande do Sul: Fronteira entre duas formações históricas. Ensaios FEE, Porto Alegre, n. 11, v. 2, p.308-344,1991.

GOLIN, Tau. A fronteira: governos e movimentos espontâneos na fixação dos limites do Brasil com o Uruguai e a Argentina. Vol 1. Porto Alegre: L&PM, 2002.

GOLIN, Tau. A fronteira: os tratados de limites Brasil-Uruguai-Argentina, os trabalhos demarcatórios, os territórios contestados e os conflitos na bacia do Prata. Vol 2. Porto Alegre: L&PM, 2004.

Relações Exteriores⁸⁶, que registra desde a Convenção de Paz em 1828, assinada, no Rio de Janeiro, formalizando a Independência do Uruguai, visitas de presentes em ambos os países, reuniões, encontros, viagens, sendo o último registro do ano de 2017, referenciando a visita do Ministro de Relações Exteriores da República Oriental do Uruguai, Rodolfo Nin Novoa ao Brasil.

Apesar das relações de reciprocidade e paz, a dinâmica fronteiriça demanda por ações governamentais que considerem suas especificidades. Assim, no Brasil, o Plano Nacional de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira articulou mecanismos de desenvolvimento fronteiriço na esfera bilateral instituindo foros de integração e desenvolvimento fronteiriço (Brasil-Uruguai/Brasil-Argentina). No Uruguai, o Programa de Políticas de Integración de Frontera: Espacio de Vida Diverso y Complejo, organizado pela Dirección de Coordinación Territorial do MIDES, cumpre a função de atuar na esfera das demandas fronteiriças, em concordância com as ações promovidas pelos países como os quais faz fronteira e também no âmbito do Mercosul.

Na esfera regional, “A partir da instituição do Mercosul, o discurso muda de polaridade: busca-se mostrar a fronteira como precursora da integração, como exemplo pragmático” (DORFMAN; ROSÉS, 2005 p. 202). Essa nova

⁸⁶ Cronologia das relações bilaterais. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/templates/padraogoverno01/pesquisa-postos/index.php?option=com_content&view=article&id=5417&Itemid=478&cod_pais=URY&tip_o=ficha_pais&lang=pt-BR>. Acesso em: 10 set. 2017.

– Assinada, no Rio de Janeiro, Convenção de Paz formalizando a Independência do Uruguai; 1830 – Aprovada oficialmente a Constituição Uruguaia, após ratificação por Brasil e Argentina; 1854 – Brasil intervém no Uruguai para apoiar o colorado Venâncio Flores; 1857 – Assinado, no Rio de Janeiro, Tratado de Comércio e Navegação entre o Brasil e o Uruguai; 1864 – Esquadra brasileira é enviada ao Uruguai para exigir reparação aos pecuaristas do Rio Grande do Sul; 1864 – O governo uruguaio rompe relações diplomáticas e tropas brasileiras invadem o Uruguai; 1865 – José Maria da Silva Paranhos assina Acordo de Paz com as facções em luta no Uruguai; 1865 – Colorados derrotam Blancos com o apoio brasileiro, adotando uma política pró-Império; 1865 – Argentina, Brasil e Uruguai assinam o Tratado da Tríplice Aliança contra o Paraguai; 1889 – Reconhecimento pelo Uruguai do regime republicano no Brasil; 190 – Concessão unilateral pelo Brasil do condomínio da Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão; 1963 – Acordo para a Criação de uma Comissão Mista para Aproveitamento da Lagoa Mirim; 1975 – Brasil e Uruguai concluem, em Rivera, Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio; 1991 – Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai firmam o Tratado para a constituição do Mercosul; 199 – Acordo sobre Estatuto da Comissão Mista para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí; 2004 – Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços; 2012 – Criação, pelos presidentes Dilma Rousseff e José Mujica, do Grupo de Alto Nível Brasil – Uruguai, GAN (julho); 2013 – Primeira Reunião Plenária do Grupo de Alto Nível Brasil – Uruguai (GAN), em 9/7. Aprovação do "Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração Brasil – Uruguai".

interpretação da fronteira é considerada pelos autores como um ponto determinante de uma nova centralidade.

Entretanto, reforçamos o que fora abordado nos capítulos anteriores, assinalando que o modelo geoeconômico do Mercosul, desde sua criação em 1991 até o ano 2000, obedece a lógica econômica/comercial. Em decorrência das crises vivenciadas por vários países latino-americanos na área socioeconômica e política, cujo resultado incidiu em crescente desigualdade social, ampliação da pobreza e redução do emprego, na XVIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, torna-se reconhecida a necessidade de criar uma agenda social do Mercosul.

Segue então, em 2006, na Declaração de Córdoba, o reconhecimento das assimetrias entre países do bloco, e necessidade de ações concernentes, bem como a solidificação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), enquanto instrumento para o desenvolvimento socioeconômico. Em sequência, a criação do Instituto Social do Mercosul em 2007, a aprovação da Declaração de Princípios de Mercosul Social, assinalando para a criação do PEAS – aprovado em 2011 –, e do Estatuto de Cidadania do Mercosul no ano de 2010, sinaliza para a possibilidade de avanços na direção de um Mercosul social, onde as “fronteiras” não apenas para a circulação de pessoas e documentação serão superadas, mas também para o acesso ao emprego, uma vez que sem a efetivação de uma cidadania social no bloco as políticas de proteção social são fragilizadas nos Estados e descontinuadas em âmbito binacional, prevalecendo políticas sociais específicas para trabalhadores com emprego formal (DRAIBE, 2007; COSTA, 2008; BENETTI, ARAÚJO, 2012; NOGUEIRA; FAGUNDES; BONTEMPO, 2013; INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL, LINHA DO TEMPO).

Dentre os eixos e diretrizes do PEAS o EIXO I prevê “erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais”, porém o trabalho não apresenta visibilidade, conserva-se em discussão e negociação, sem a harmonização das respectivas legislações nacionais ou o desenvolvimento de ações que rompam o ciclo da pobreza. Ainda ocorre a dissociação entre o campo econômico e social em âmbito de Mercosul, esta dissociação fica mais clara em momentos de crise, quando há interferências ou redução de relações comerciais/econômicas, uma vez que os resultados refletem no campo social (UGOSKI, 2013).

Na XLVI Reunião Extraordinária do Grupo Mercado Comum (GMC), no ano de 2015, o Mercosul criou o Subgrupo de Trabalho N°18 “Integração Fronteiriça” (SGT N°18), coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores dos Estados Partes, abordando a temática referente à população fronteiriça (desenvolvimento econômico e urbano, trabalho, saúde, educação, migração, transporte, infraestrutura, cooperação, integração, entre outras pautas), com a faculdade de criar comissões e subcomissões para manter seu pleno funcionamento.

Com objetivo de dar visibilidade aos direitos do cidadão do Mercosul, a Cartilha da Cidadania do Mercosul foi criada pela Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), que assiste o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC). Dividida em 12 eixos temáticos, cada qual com as suas disposições, resoluções e decisões, contempla: Circulação de Pessoas e Bens, Trabalho e Previdência Social, Educação, Defesa do Consumidor, Apoio à Produção e ao Comércio, Correspondência e Encomendas, Cooperação Consular e Judicial, Direitos Humanos, Integração Cultural, Aspectos Sanitários e de Saúde, Dimensão Social e Temas Diversos.

Apesar da iniciativa do Subgrupo de Trabalho N°18 “Integração Fronteiriça”, permanece o desconhecimento deste, ou de outros espaços já instituídos, que inclua nos debates a proteção social de fronteiriços. E, segundo técnico entrevistado para responder a este estudo, “cuan hay instancias como hay no surgen no Mercosur que quedan en el “discurso””. Este descrédito em relação ao Mercosul fora relatado também em Ugoski (2013).

No âmbito das relações internacionais, quando o local, o regional e o global se encontram, o arcabouço normativo, apesar dos avanços, ainda é insuficiente, frente à complexidade proveniente do contexto socioeconômico e geopolítico.

A dinâmica estabelecida entre cidades gêmeas coopera para o compartilhar de desafios sociais e econômicos, remetendo à análise de Santos e Silveira referente à ligação entre as mudanças que as práticas neoliberais acarretam à 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, M.; SILVEIRA, 2011, p. 272).

É preciso considerar que “los territorios fronterizos de Uruguay, al igual que los de Brasil, han tenido carácter periférico” (BATALLA, 2014, p. 5); este caráter periférico acarreta um desenvolvimento socioeconômico lento, com baixo investimento em equipamentos públicos (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005). Apesar dos aspectos negativos, o processo de integração entre Brasil-Uruguaí se fortaleceu com o Mercosul e vem contribuindo socioeconomicamente para ambos os países e, conforme demonstra o histórico de acordos⁸⁷ disponibilizados pelo Ministério das Relações Exteriores, ocorre um avanço em direção à cooperação bilateral.

Entretanto, no que tange à legislação em vigor, esta é insuficiente no âmbito da assistência social para contemplar cidadãos fronteiriços em situação de pobreza, conforme aponta a (ausência de) legislação. Técnicos entrevistados para este estudo identificam, ainda, outras “fronteiras” barreiras que identificam para efetivação das “fronteiras” e desafios para a efetivação da proteção social nesta esfera.

[...] deveríamos ter mais comunicação com o país vizinho, além de acordos entre os municípios que realmente sejam efetivos e a atuação possa ser possível (entrevistado).

O maior desafio é a burocracia, é desentruvar, é conseguir deixar as coisas claras, o que é permitido, o que pode o que não pode e como acessar porque nem eles bem tem entendimento, nem o Uruguaí nem o Brasil, chega na parte da burocracia e para ali e trava [...] (entrevistado).

Trabajar más conjuntamente las problemáticas a trato de personas. [...] (entrevistado)

No documentário “A linha Imaginária”⁸⁸ (2014), com direção de Cíntia Langie e Rafael Andreazza, essa permeabilidade é expressa. Na dinâmica das cidades gêmeas da fronteira Brasil-Uruguaí, a imagem do sujeito fronteiriço, sua vida compartilhada entre músicas, imagens e diálogos traz detalhes que demandam consideração.

Ponderando que é no território que a matéria do direito se torna realidade – morar, estudar, trabalhar, viver – “[...] a noção de território se constrói a partir da relação entre o território e as pessoas que dele se utilizam” (KOGA, 2011, p.

⁸⁷Ver nota 102 - **Cronologia das relações bilaterais – Relações Exteriores/BR.**

⁸⁸ O documentário aborda o universo cultural da fronteira Brasil-Uruguaí, traz histórias do fronteiriço que vive na região. Dirigido por Cíntia Langie e Rafael Andreazza, produzido pela Moviola Filmes (produtora com sede em Pelotas).

35). E, as pessoas que “se utilizam” do território fronteiriço – os daqui (brasileiros), os de lá (uruguayos), os fronteiriços que por hora são “cidadãos do mundo”⁸⁹ e por hora se transformam em “cidadãos de lugar nenhum” – encontram nas cidades gêmeas “fronteiras” não apenas geográficas, mas legais, burocráticas, comunicacionais e desafiadoras. Peixoto (2017) reforça que a dimensão internacional, presente nas cidades gêmeas

[...] traz um complicador em comparação a outros municípios de outras regiões do Brasil, que talvez tenham condições para resolver determinados problemas com maior facilidade. Na fronteira, muitas vezes, a legislação impede os municípios de buscar soluções locais com autonomia, por esbarrarem em questões internacionais (PEIXOTO, 2017, p. 50).

E, dada essa realidade, acentuamos a necessidade de pensar este território enquanto chão das políticas sociais, do exercício da cidadania (vida ativa), das manifestações da questão social, da materialização das relações sociais, de vizinhança e também de poder, que agrega uma população singular, e que remete a questionamento e desafios, que buscamos problematizar.

3.2 Fronteiriços, transfronteiriços: Cidadãos

Os fronteiriços ou transfronteiriços insurgiram nas cidades gêmeas como parte desta realidade singular. Segundo Pucci, o “homem fronteiriço” advém do processo de organização do espaço fronteiriço, dos ajuntamentos, pactos e relações históricas,

[...] os assentamentos urbanos estabelecidos nos atuais limites entre o Brasil e o Uruguai obedeceram, em sua formação, à função clássica de defesa nacional. O homem fronteiriço era a primeira sentinela da pátria, encarregado da missão de proteger a “fronteira interior” do País, separada do inimigo externo por uma zona *buffer*, estrategicamente isolada, física e economicamente, do resto do território nacional (PUCCI, 2010, p. 56).

⁸⁹ A expressão “cidadão do mundo” é utilizada por Milton Santos, segundo o autor, esta expressão foi popularizada pela globalização. Ugoski (2015) faz uma comparação entre o “cidadão do mundo” como “cidadão de lugar nenhum” ao trazer os textos internacionais, inclusive a Declaração dos Direitos Humanos que garantem direitos e os limites impostos pela residência e documentação em cidades gêmeas.

Esse homem fronteiriço construiu e protegeu o território nacional, defendendo-o de inimigos externos, preservando sua cultura e identidade, mesmo frente às distâncias e isolamentos de seu próprio território nacional.

Dos acampamentos militares, instituídos originalmente para defesa territorial, muitos evoluíram para vilas e posteriormente cidades, cujas construções preservaram a cultura nacional e a identidade do cidadão. No entanto, constituíram uma cultura e identidade única, de fronteiriço/transfronteiriço, agregando culturas e identidade de ambos os países, estabelecendo interações e trocas próprias que se perpetuam com o passar dos anos (MULLER, 2005; PUCCI, 2011). Segundo Bentacor, uma identidade fronteiriça é criada a partir do contato cotidiano que, “[...] genera así, a partir del contacto cotidiano, una permeabilidad que produce una identidad diferente, la del fronterizo, que es híbrida y mestiza, ésta última en su concepción de producir algo nuevo” (BENTACOR, 2010, p. 99).

A trajetória galgada em proteção territorial é redirecionada em sua construção sócio-histórica, e submerge este homem em diferenças conceituais quanto à compreensão de fim/início da fronteira, divisão/união, limites/barreiras. A geopolítica dos aglomerados populacionais entre Brasil e Uruguai impôs uma nova realidade aos governos nacionais, para além da terminologia romantizada na qual o homem “fronteiriço/transfronteiriço” está reconhecido como a “sentinela”; nesta realidade fronteiriça na qual ele está inserido há uma batalha constante por seu reconhecimento enquanto cidadão.

No documentário “A linha Imaginária” (LANGIE; ANDREAZZA; 2014), as formas de compreender seu espaço, a normalidade em cruzar o limite territorial determinado para cada Estado, o compartilhar e construir como iguais, a construção identitária própria, sem, no entanto, deixar de ser brasileiro ou uruguaio, o que contrasta com a burocracia, a distância entre a legislação construída para grandes capitais, estados e municípios, cujas realidades não condizem com a realidade fronteiriça.

As imagens registradas pela equipe do documentário, ao embarcar em um balão participante do festival de balonismo na fronteira, trazem a beleza da fotografia da fronteira de forma ampla, porém afastada, induzindo à reflexão da visão que a fronteira ocupa no imaginário, quando é vista como um território à parte, díspar. No Brasil, dada a sua formação continental, a fronteira representa

a margem, a periferia de um extenso e complexo multiterritório, cuja divisão em estados e municípios é contemplada por políticas públicas que deixam a desejar as diferenças territoriais (BRASIL/MI, 2009, 2010; MACHADO, 2005, 2010). Do outro lado, o Uruguai é um país cuja extensão territorial se aproxima do estado do Rio Grande do Sul⁹⁰, cuja capital Montevideu centraliza grande parte de sua população e uma diversidade de políticas públicas e serviços, que são mais espaçados no interior do território, e resta ainda a margem, o limite territorial de um “país fronteira”⁹¹, com dinâmica distinta, trocas, arranjos locais e serviços disponibilizados em menor escala e nem sempre com organizações específicas para este território, conforme mapa de serviços disponibilizados (Anexo E).

Se por um lado, o homem fronteiriço é um igual, por outro, ele é único (PUCCI, 2010; LANGIE; ANDREAZZA; 2014, ALMEIDA, 2016). A imagem da simplicidade das ruas e casas (que transporta para as situações de pobreza que podem ser vivenciadas pelos fronteiriços, desencadeando a necessidade de proteção social no âmbito da assistência), e a evocação das leis criadas para capitais e demais municípios inseridos em realidade diferente da fronteira e que, ainda assim, se aplicam em cidades gêmeas, sem considerar a singularidade fronteira, conduz a um contundente questionamento sobre as “fronteiras” vivenciadas em cidades gêmeas.

O consultor da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), Ricardo Almeida, em visita à Universidade Federal de Roraima (UFRR), que ocorreu em julho de 2016, analisou as políticas e diversidades culturais, sociais e econômicas da fronteira brasileira, com o propósito de conhecer ações de integração cultural em cada região de fronteira, bem como dar subsídio a políticas específicas para este território, e apontou que “os fronteiriços sabem o caminho que nem sempre alguém que não vive na fronteira conhece”⁹². Neste sentido, Dorfman (2009) corrobora com este pensamento, ao afirmar que “condição fronteira” – expressão utilizada pela autora para identificar especificidades locais nas áreas de comunicação, trabalho, produção de bens materiais e imateriais, restrições referentes ao

⁹⁰ http://www.ine.gub.uy/documents/10181/37497/ANUARIO_TOTAL.pdf/e01a0321-967b-47d7-a7fd-ed44393f7462

⁹¹ “País fronteira” – expressão utilizada por Pucci (2010).

⁹² Roraima Ministério da educação. Consultor da Unesco visita a UFRR. Disponível em: <<http://ufrr.br/ultimas-noticias/2755-consultor-da-unesco-visita-a-ufrr>>. Acesso em: 19 set. 2017.

território no tocante à prestação de serviços públicos e privados, imposição de limites e consequentes trâmites burocráticos, bem como o desenvolvimento de atividades econômicas regulamentadas e informais ou mesmo ilegais – habilita os habitantes para lidarem com as especificidades locais.

Em decorrência das especificidades fronteiriças, das distâncias a percorrer no próprio território, dos déficits de serviços e oportunidades, os fronteiriços conseguem se informar e articular de forma a buscar respostas também no país vizinho, estabelecendo relações formais e informais, compartilhando culturas, e criando uma cultura própria, sem, no entanto, perder sua identidade nacional, adquirida em processo de construção sócio-histórico (DORFMAN, 2009; PUCCI, 2010; ALMEIDA, 2016). Conforme Soares,

Além das suas nacionalidades, eles assimilam uma denominação em comum: são fronteiriços ou transfronteiriços, pessoas que vivem em um território que mescla aspectos dos dois países simultaneamente. O fronteiriço tem características na linguagem, na alimentação, nas comemorações cívicas e criam novas formas de comunicação (SOARES, M. 2010, p. 163).

O “sentimento de fronteiriço”⁹³ remete a um fato único. As interações e trocas proporcionaram ao homem fronteiriço suprir ausência de equipamentos públicos e políticas de proteção social. Se a distância física repercute em distâncias econômicas e sociais, e dos recursos disponíveis em áreas como saúde, economia, educação nas cidades do próprio país, os arranjos locais dialogados pelo fronteiriço proporcionam negociações e reorganizações que superam limites e projetam possibilidades de estabelecer acordos binacionais.

No “Estudo da Rede de Serviços de Saúde na Região de Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai: 2001-2002”, os autores Astorga, Pinto e Figueiroa (2004), apesar de abordarem outra fronteira territorial, com temática relacionada à área da saúde, apontam para “novas figuras migratórias” decorrentes das dinâmicas oriundas de intercâmbios fronteiriços, de construções e trocas culturais, de dupla nacionalidade e da consequente construção de estratégias de sobrevivência também presente na fronteira Brasil-Uruguai. Os autores

⁹³ Expressão utilizada por Aveiro (2006) para referir a singularidade e vivacidade da fronteira Brasil-Uruguai, e a interação entre seus cidadãos.

constroem uma tipologia de migração transfronteiriça, na qual identificam duas categorias

- i. os que residem habitualmente em cidades fronteiriças e que migram por longo tempo ou definitivamente e,
- ii. os que residem em cidades fronteiriças e que migram por dias ou por curtos períodos de tempo, em média (ASTORGA; PINTO; FIGUEIROA, 2004, p. 28).

Nas cidades gêmeas objeto de estudo deste trabalho também ocorrem estas duas categorias, fronteiriços nacionais, os quais não apresentam a necessidade de migrar, e que por inúmeros motivos não mantêm contato com o outro lado, conforme apontam os autores na primeira categoria apresentada. No entanto, o foco desta tese encontra-se na segunda categoria, na qual os autores identificam ser formada, sobretudo, “por trabalhadores, consumidores, estudantes e famílias que buscam serviços sociais e/ou de saúde” (ASTORGA; PINTO; FIGUEIROA, 2004, p. 28).

E, dentro da categoria anteriormente apresentada, os autores categorizam as famílias como, família binacional, família transfronteiriça e família binacional transfronteiriça, assim,

Família binacional

É aquela constituída por membros que têm diferentes nacionalidades.

Família transfronteiriça

É aquela que está composta por membros da mesma nacionalidade, mas na que alguns de seus membros vivem em lados diferentes da fronteira.

Família binacional transfronteiriça

É aquela formada por uma combinação de família binacional e família transfronteiriça, que, é sabido, é a mais frequente nos núcleos urbanos paraguaios fronteiriços (ASTORGA; PINTO; FIGUEIROA, 2004, p. 29, 30).

A classificação dos autores referente à Região de Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai, apresenta semelhança às configurações familiares da fronteira Brasil-Uruguai, considerando como transfronteiriça a família cujos membros apresentam mesma nacionalidade, mas habitam em países fronteiriços diferentes, podendo ainda conter a formação binacional transfronteiriça. Entretanto, neste trabalho, a terminologia transfronteiriço, além de representar um recorte no qual a pesquisa direcionou seu foco, encontra-se imbuída de outro significado. Consideramos como transfronteiriço ou fronteiriços os sujeitos

sociais que vivem no território fronteiriço, mais especificamente nas cidades gêmeas. E estes, conforme aponta Soares (2010), compartilham características peculiares aos dois países, e tendem a ultrapassar os limites geográficos que delimitam países, por motivos que envolvem o consumir, o trabalhar, o residir, o estudar ou o interagir socialmente por um momento ou por um período maior de tempo, podendo, ou não, resultar em uma constituição familiar binacional.

Estudos realizados na esfera do PPGPSDH/UCPel, referentes à fronteira gaúcha, apontam os desafios enfrentados em cidades gêmeas no tocante ao acesso aos direitos socioassistenciais de transfronteiriços indocumentados. Frente aos dados coletados, são analisadas as características de transfronteiriços indocumentados, cuja tipologia é constituída por três grandes grupos, a saber,

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 (SILVA, UGOSKI, DRAVANZ, 2017, p.238).

Esses fronteiriços ou transfronteiriços, sejam eles documentados ou indocumentados, também constituem parte da população das cidades gêmeas pesquisadas, representam o conceito de fronteiriço de Soares (2010), e conforme apontado anteriormente contemplam as categorias utilizadas tanto por Astorga, Pinto e Figueiroa (2004) quanto por Silva, Ugoski e Dravanz (2017); são homens com cidadania brasileira ou uruguaia, por vezes dispõem de dupla cidadania, ou, em alguns casos, não dispõem de nenhuma documentação, e cujas famílias podem ter a mesma cidadania, ou uma mescla de brasileiros e uruguaiois, cujos filhos ora são registrados em um país, ora em outro.

A busca por trabalho e por melhor qualidade de vida desponta entre os motivos de deslocamento para o país vizinho. Entretanto, o acesso à informação e aos serviços, e não apenas da assistência social, mas aos serviços de saúde e do Conselho Tutelar, também são relatados por cidadãos fronteiriços entrevistados para este estudo, além da “regularización de documentación, acceso a beneficios sociales, acceso a vivienda digna” (técnico uruguaio entrevistado) em ambos os lados da fronteira. E, nessa busca, conforme apontado,

[...] existe uma desintegração entre as instituições Brasil-Uruguaí.
Dificuldade para adquirir a documentação que é essencial para o desenvolvimento no território que reside (CIDADÃO FRONTEIRIÇO ENTREVISTADO).
Obs. Encontrada dificuldade para buscar serviços tanto no Uruguai como no Brasil (cidadão fronteiriço entrevistado).
Dificuldade é a demora para regularizar documentos brasileiros e participar dos programas no Brasil (CIDADÃO FRONTEIRIÇO ENTREVISTADO).

A facilidade de comunicação e compartilhamento entre pessoas e o acesso facilitado ao país vizinho nem sempre garantem uma resposta positiva as suas demandas, mas, de fato, o residir na fronteira, e o vivenciar esse fluxo de ir e vir, de construir amizades e famílias mistas (brasileiras e uruguaias) faz deste um movimento diferente dos demais fluxos migratórios identificados em outras fronteiras (PUCCI, 2010; MACHADO, 2010).

No Uruguai, na Lei 18.250/2008, refere que “se entiende por “migrante” toda persona extranjera que ingrese al territorio con ánimo de residir y establecerse en él, en forma permanente o temporaria (URUGUAY, 2008)”; no Brasil, o “Estatuto do Estrangeiro” determinava limites e conceitos, considerando permitir ao cidadão natural de país limítrofe, domiciliado em cidades gêmeas, “respeitados os interesses da segurança nacional, a entrada nos municípios fronteiriços a seu respectivo país, desde que apresente prova de identidade” (Brasil, 1981), entretanto, as limitações burocráticas, altos valores para regularizar a documentação, não efetivação intersetorial das políticas sociais, tornam o Estatuto em “letras” sem efeito real para o migrante, incluindo o fronteiriço.

A legislação passou por mudança no ano de 2017, entrando em vigor a denominada “Lei do Migrante” (Lei 13.445, de 24 de maio de 2017) no lugar do

retrogrado “Estatuto do Estrangeiro”, cuja prioridade concentrava-se na segurança e nos interesses econômicos nacionais. Entretanto, permanecem “brechas legais”, uma vez que, não há legislação que responda amplamente as demandas fronteiriças (ZAMBERLAM, 2013).

O trato diferenciado ao fronteiriço surge com o “Acordo sobre Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios”⁹⁴ assinado em 2002 que entrou em vigor em 2004, dadas questões burocráticas que envolveram sua aprovação.

Em vigor como via de resposta principalmente à demanda de cidadãos uruguaios indocumentados vivendo e trabalhando ilegalmente na Avenida Internacional em Chuí (BR), e lança uma nova perspectiva, quando reconhece a qualidade de fronteiriço aos estrangeiros que residem em territórios fronteiriços (BRASIL, 2004). Este acordo, segundo Aveiro (2006, p. 145), “criou a figura do cidadão fronteiriço, constituindo-se em um dos principais vetores do fortalecimento do relacionamento Brasil-Uruguai, confirmando os laços de fraterna amizade entre as duas soberanias”.

O Acordo criou uma dupla cidadania, ou “bicidadania local”, como denomina Aveiro (2006), ou ainda “doble chapa” conforme os cidadãos locais denominam, e simplifica o processo migratório para residentes no território nele delimitado, facilitando não apenas o trânsito, mas as relações de trabalho, estudo e residência, além favorecer o controle migratório para ambos os países e a pactuação de ações em áreas como a saúde e a educação (ainda que, com limites) (PUCCI, 2010; AVEIRO, 2006).

A condição de fronteiriço inicialmente concedida por um período de cinco anos passa por alteração, conforme publicação no Diário Oficial da União N^o

⁹⁴ O Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios é fruto da Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço. Acordo disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5105.htm

O presente Acordo compreende uma faixa de 20 km.

Relação de Vinculação das Localidades Fronteiriças

1. Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (Brasil) a Chuy, 18 de Julho, Barra de Chuy e La Coronilla (Uruguai);
2. Jaguarão (Brasil) a Rio Branco (Uruguai);
3. Aceguá (Brasil) a Aceguá (Uruguai);
4. Santana do Livramento (Brasil) a Rivera (Uruguai);
5. Quaraí (Brasil) a Artigas (Uruguai);
6. Barra do Quaraí (Brasil) a Bella Unión (Uruguai).

129, em 7 de julho de 2017, ratificando alterações no presente acordo, promovendo a facilitação dos trâmites para residência ou visto permanente para cidadãos brasileiros e uruguaios, conforme Artº 2 do presente acordo⁹⁵ (BRASIL, 2017).

A celebração do Acordo para permissão, estudo e trabalho promove avanços irrefutáveis, entretanto, quando é necessário mais do que residir, estudar e trabalhar? Quando é necessário ir além da confecção de documentos com tradução oficial, garantir acesso a benefícios sociais e oportunidades de trabalho e renda ao fronteiriço?

Reconhecer a heterogeneidade da fronteira nos leva a considerar como imperativo alargar o debate sobre o sujeito fronteiriço enquanto cidadão de direitos, reconhecendo as demandas destes sujeitos sociais, uma vez que o trabalhar, o estudar, o acessar serviços públicos ou privados de um lado da fronteira e residir do outro não é uma novidade para o homem fronteiriço, assim como não são novidades os desafios impostos pelas “fronteiras” burocráticas.

3.3 Panorama geral da região pesquisada – Entre o local e o global

Tanto no lado brasileiro como no uruguaio, a fronteira é uma região estagnada, onde os índices de incidência de pobreza são maiores, sofrendo uma crise estrutural semissecular, pela pouca capacidade de se inserir nos ciclos expansivos das respectivas economias nacionais, pela pouca capacidade de diversificar a base produtiva, geralmente voltada para o exterior (gado, arroz, reflorestamento, ou mesmo energia), pela restrita capacidade de integração binacional e pelos

⁹⁵ Conforme o Acordo, os pedidos de visto permanente devem ser tramitados no Brasil perante uma Missão Diplomática ou Representação Consular brasileira; no caso de residência permanente, perante o Departamento de Polícia Federal ou à Secretaria Nacional de Justiça; no Uruguai quando for pedido de residência permanente as solicitações devem ser perante representação diplomática uruguaia ou à Direção Nacional de Migração (BRASIL, 2017).

Visto ou Residência Permanente

“1. Aos nacionais brasileiros e uruguaios pode ser concedida residência permanente ou visto permanente, desde que requeiram, apresentando-se os seguintes documentos:

- a) passaporte válido e vigente ou carteira de identidade ou documento especial de fronteiriço ou certidão de nacionalidade expedida pelo agente consular do país de origem, acreditado no país de recepção, de modo que reste provada a identidade e a nacionalidade do solicitante;
- b) certidão ou declaração pessoal sob as penas da lei negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais, no país de origem ou nos que houver residido o solicitante nos cinco anos anteriores à sua chegada ao país de destino ou de seu pedido ao consulado, conforme o caso;
- c) Declaração pessoal sob as penas da lei de ausência de antecedentes internacionais penais ou policiais;

2. Aos nacionais das Partes que vierem a solicitar a residência permanente na outra Parte não será exigido período prévio de residência temporária” (BRASIL, 2017, Art. 2).

efeitos de crises mundiais, sendo esta região um produto histórico da sociedade pastoril que a construiu a partir da estrutura agrária de grandes latifúndios (STRUMINSKI, 2015, p. 56).

Uma breve caracterização das cidades brasileiras de Chuí e Jaguarão foi objeto de explanação na dissertação de mestrado defendida em 2013 (UGOSKI, 2013), no qual foi destacada como processo de construção sócio-histórico a disputa territorial entre Portugueses e Espanhóis que ocorreu entre os séculos XVIII e séc. XIX, resultando em guerras e tratados que abarcavam a questão de jurisdição e limite territorial, por inúmeras vezes alteradas conforme o poder circulava. As ruínas e fortes, hoje objetos de visita turística, retratam essa história. Ainda foi considerada a influência escravagista, o período ditatorial vivenciado, que assim como as lutas por território deixou marcas ao impor limites civis e políticos (GOLIN, 2004; PUCCI, 2010).

Dos que primeiro habitaram essa faixa que abarca o longo território fronteiriço, os índios (charruas, bohanes, chanás, yarós e minuanos, do grupo Guaicurus do Sul, e dos guaranis), aos representantes dos governos espanhóis, portugueses e depois brasileiros, argentinos e uruguaios, ocorreram transições de poder e transformações organizacionais. A movimentação militar e intensas disputas deixaram marcas ao longo dos séculos. A franja fronteiriça foi crescendo em forma de cordão, em alguns casos, tendo origem em acampamentos militares, que se tornaram vilas e posteriormente em cidades que tomaram a forma hoje conhecida. No Uruguai, cidades foram criadas com o intento de conter a expansão de estâncias brasileiras (Chuy, Artigas, Rivera, Aceguá, Melo, Rio Branco), enquanto do lado brasileiro também surgiam os fortes e acampamentos, dando origem às cidades de D. Pedrito, Bagé, Alegrete, Quaraí, Santana do Livramento, Uruguiana, Jaguarão e Chuí (PUCCI, 2010; STRUMINSKI, 2015).

A fronteira, outrora instável, tornou-se objeto de atenção frente à necessidade de povoar a região e avaliar posse das terras, bem como o seu retorno produtivo, e esse processo de construção e investimento influi no caráter originalmente militar do qual essa fronteira foi dotada, apontando para transformações de aspecto doméstico/familiar, conforme apontam Vandresen (2009) e Pucci (2010). Vandresen (2009) assinala, ainda, que em razão da interligação territorial, que facilita o contato direto entre residentes de ambos os

lados da fronteira, ocorrem trocas socioculturais e centralização de bilíngues – caso em que utilizam português e espanhol –, fato que ocorre com maior intensidade nas cidades de Rivera/Santana do Livramento-RS, Rio Branco/Jaguarão-RS e Chuy/Chuí-RS. Com a instituição do Mercosul, as trocas culturais foram ampliadas e inclusive são realizadas atividades culturais conjuntas.

Obras de infraestrutura, como a Ponte Internacional Barão de Mauá, construída entre 1927 e 1930 para ligar o Brasil ao Uruguai, a Ruta 9, aberta em 1930, e a construção da BR 471 na década de 1960, representaram possibilidade de desenvolvimento regional (PUCCI, 2010).

A agropecuária e o contrabando (mercadorias diversas) estão entre as atividades econômicas principais (ALBORNOZ, 2000; PUCCI, 2010).

A década de 1970 movimentou o território por conta do baixo custo das terras, levando brasileiros principalmente ao norte do território uruguaio, em uma busca por expansão territorial de seus negócios, repercutindo, também, no trabalho no campo (plantações de arroz, soja, pecuária), atraindo mão de obra barata – estrangeiros clandestinos, idosos, crianças – fato que também deve ser considerado como parte da “agenda negativa”⁹⁶ que compõe a fronteira (SALES, 1996; AVEIRO, 2006; PUCCI, 2010).

A fronteira seca, ou beneficiada por obra de interligação, facilitou a centralização bilíngue, também oportunizou o avanço nos limites delimitados pelo Estado/nação, de forma que pecuaristas, estancieiros e comerciantes ultrapassavam (e ultrapassam) esses limites, estabelecendo e prosperando negócios tanto do lado brasileiro quanto do lado uruguaio (VANDRESEN, 2009; PUCCI, 2010).

O compartilhar cultural⁹⁷, constituído no decorrer de séculos, tem se intensificado e tornado em experiências concretas (carnaval internacional, semana de integração cultural, festival internacional de Pandorgas, gastronomia,

⁹⁶ Terminologia utilizada por Pucci (2010) para apontar aspectos negativos da fronteira.

⁹⁷ Em 2015, a presença da comitiva do Ministério da Cultura com o ministro Juca Ferreira, bem como da ministra da Educação e da Cultura do Uruguai, entre outras autoridades, para participação no evento “O Diálogos da Fronteira”, realizado em Jaguarão, oportunizou o debate em torno de demandas da área cultural e o reconhecimento da importância da cultura para a fronteira, cuja realidade de abandono do Estado é superada pela criatividade e interação social bilateral. Ainda neste momento, ocorreu também a cerimônia de comemoração pelo reconhecimento da Ponte Barão de Mauá como primeiro bem binacional reconhecido como Patrimônio Cultural pelos países do Mercosul (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2015).

teatro, churrasco, balonismo, entre outros⁹⁸), agrupadas em um Calendário Cultural Brasil-Uruguaí⁹⁹, lançado em evento que ocorreu no município de Bagé/RS, no ano de 2014 (CDIF, FNP). No caso do Chuí brasileiro, um maior intercâmbio cultural foi promovido com a chegada dos imigrantes palestinos e libaneses, na década de 1970, e na criação de uma colônia árabe no Chuí brasileiro, refletindo no comércio e na base econômica do município (PUCCI, 2010).

No campo das relações comerciais, Brasil e Uruguai se mantêm entre protocolos, trocas de notas e acordos, segundo dados presentes em intitulado estudo “repensando as relações comerciais entre Brasil e Uruguai”¹⁰⁰, realizado pela equipe de advogados e economistas do Centro de Comércio Global e Investimento da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas (2016), vinculado ao IPEA, para subsidiar os trabalhos do subgrupo de livre circulação de bens e serviços do Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguaí (GAN)¹⁰¹, cujas atividades iniciaram em 2012, tendo por principal objetivação, a aprovação do Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável¹⁰² e a Integração Brasil-

⁹⁸ Calendário de Integração Cultural Brasil/Uruguai. Ver: <https://www.facebook.com/integracaoculturalbrasiluruguai/photos/a.1481093182108110.1073741826.1479541242263304/1481947922022636/?type=3&theater>

⁹⁹ O Calendário da Integração Cultural Brasil-Uruguaí foi lançado no dia 14 de março de 2014, na cidade de Bagé. Participaram prefeitos, intendentes e alcaldes da fronteira, secretários municipais de cultura e de turismo, representante da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã RS, da Secretaria da Cultura RS, da Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais RS, do Centro MEC Uruguai, do Ministério da Educação e Cultura do Uruguai, do Consulado do Uruguai no Brasil e de universidades do Brasil e do Uruguai.

¹⁰⁰ A pesquisa foi realizada por uma equipe de advogados e economistas do Centro de Comércio Global e Investimento da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, no período de janeiro a junho de 2015 (IPEA, 2016).

¹⁰¹ O Grupo de Ação de Alto Nível Brasil-Uruguaí (GAN) foi instituído em 31 de Julho de 2012, pela presidenta brasileira Dilma Rousseff e o presidente uruguaio, José Alberto Mujica, designado a consolidar o Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração Brasil-Uruguaí, cujas áreas prioritárias para o aprofundamento da integração bilateral contemplavam: (a) integração produtiva, (b) ciência, tecnologia e inovação, (c) comunicação e informação, (d) integração da infraestrutura de transportes, (e) livre circulação de bens e serviços, e (f) livre circulação de pessoas (MRE, 2015a).

¹⁰² Acordo Bilateral de Livre Circulação de Bens e Serviços:

Objetivo Geral: Estabelecer acordo que vise a garantir a fluidez do intercâmbio comercial bilateral de bens e serviços, bem como promover a ampliação e o aprofundamento desse comércio.

Objetivos Específicos: Criar mecanismos de consultas bilaterais que permitam tratamento expedito para dificuldades pontuais de acesso a mercados, especialmente em matéria de origem e defesa comercial; estabelecer procedimentos específicos de tratamento bilateral em matéria de medidas sanitárias e fitossanitárias e de medidas relativas a produtos sujeitos à vigilância sanitária; criar mecanismo complementar para reconhecimento de resultados em avaliação da conformidade; estabelecer procedimento expedito de despacho aduaneiro.

Órgão responsável no Brasil: Secretaria Executiva do MDIC.

Órgão responsável no Uruguai: Secretaria Executiva da CIACEX.

Uruguai. A reunião plenária oferece o espaço para a assinatura de acordos e o debate de temáticas prioritárias para o desenvolvimento regional e relações bilaterais (MRE, 2015c).

Conforme Mesquita (2016), Uruguai e Brasil são importantes parceiros comerciais no âmbito do Mercosul. Nos últimos dez anos, houve um crescimento significativo no comércio entre Brasil-Uruguai, com uma queda no ano de 2009, em decorrência da crise internacional que também refletiu na região. O autor destaca as principais mercadorias exportadas do Brasil para o Uruguai, compostas, em essência, de produtos básicos (óleos brutos de petróleo) e manufaturados (automóveis e máquinas mecânicas) e semimanufaturados; enquanto o Uruguai importa para o Brasil produtos básicos (cereais e carnes) manufaturados (automóveis, malte não torrado e plástico). Houve um crescimento de 47,6% no intercâmbio comercial no período que compreende os anos de 2009 a 2013. Entretanto, é necessário considerar que ambos os países

Prazo: Concluído. O 71º Protocolo Adicional ao ACE-2 foi assinado em março de 2013. Ainda se encontra em processo de internalização nos Estados Partes do Acordo.

Projeto de Regulamentação do Capítulo VI do 71º Protocolo Adicional ao ACE-2:

Objetivo Geral: Regular o procedimento expedito de despacho aduaneiro de mercadorias comercializadas entre o Brasil e o Uruguai previsto no 71º PA ao ACE 2.

Objetivos Específicos: Promover a implementação do Capítulo VI do 71º PA ao ACE-2, ao estabelecer mecanismos expeditos de despacho aduaneiro.

Identificar projetos específicos de simplificação de procedimentos para consolidação de um comércio bilateral ainda mais expedito e fluido.

Órgão responsável no Brasil: Secretaria Executiva do MDIC.

Órgão responsável no Uruguai: Secretaria Executiva da CIACEX.

Prazo: 30/05/2014.

Regular e elaborar um plano de implementação de projetos específicos para um comércio bilateral mais expedito e fluido.

Objetivo Geral: Consolidação da livre circulação de bens no que diz respeito a procedimentos administrativos e aduaneiros.

Objetivos Específicos: Regular e implementar ações identificadas na Regulamentação do Capítulo VI do 71º Protocolo Adicional ao ACE-2.

Estabelecer cadeias logísticas seguras para tornar ainda mais expedito e seguro o comércio entre Brasil e Uruguai.

Órgão responsável no Brasil: Secretaria Executiva do MDIC.

Órgão responsável no Uruguai: Secretaria Executiva da CIACEX.

Prazo: 01/03/2015.

Programa de Trabalho para o aprofundamento da livre circulação de bens e serviços:

Objetivo Geral: Dar total cumprimento à instrução dos Presidentes com vistas à construção de um projeto comum de integração bilateral profunda que inclui a livre circulação de bens e serviços.

Objetivos Específicos: Acordar programa de trabalho com as ações necessárias para viabilizar a implementação de um acordo ampliado tanto em bens como em serviços. Desenvolver um estudo para avaliação da realidade do comércio bilateral a fim de subsidiar o desenvolvimento sustentável da integração comercial.

Prazo: 01/03/2015. (Fonte: MRE).

adotam medidas contra práticas comerciais desleais¹⁰³, uma vez que há medidas previstas no ordenamento jurídico entre países, regulamentando produtos comercializados, indicando a incidência de impostos de importação¹⁰⁴ (MESQUITA, 2016; GABRIEL, 2016).

Mesquita (2016) aponta que Brasil e Uruguai apresentam estágios de modernização dos procedimentos aduaneiros em fases díspares, enquanto no Uruguai há cobertura eletrônica de 100% do trânsito aduaneiro; no Brasil o controle de importações/exportações de mercadorias necessita ser aprimorado. Corroborando para desburocratizar trâmites legais, nesta direção, o Programa Piloto de Segurança Aduaneira da Cadeia de Suprimento de Bens, busca estreitar relações comerciais binacionais, que será executado nos postos de fronteira das cidades gêmeas Chuí/Chuy e Jaguarão/Rio Branco (DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS., 2015).

Em dezembro de 2016, no intento de ampliar o comércio bilateral, foi realizado o Seminário Internacional sobre Acordos de Reconhecimento Mútuo (ARM), onde ocorreu a assinatura do Primeiro Acordo de Reconhecimento do Brasil com a Aduana Uruguaia, e formalização da parceria Aduana e Agricultura, com assinatura de Portaria Conjunta entre Receita Federal e Secretaria de Defesa Agropecuária, ponto de partida de um projeto piloto de Operador Econômico Autorizado com o agronegócio. A assinatura de tais acordos gera benefícios para ambas as aduanas, aprimorando a parceria comercial entre os dois países (RECEITA FEDERAL, 2016)¹⁰⁵.

Nem tudo são avanços. É necessário considerar os períodos de retração da economia, oscilações cambiais, e ajuste monetários que afetam a agenda fronteiriça. A essa “agenda negativa”, somam-se a localização geográfica, tipo

¹⁰³ O Uruguai, entre janeiro de 1995 e junho de 2014, encetou sete investigações, resultando em duas medidas antidumping, contra o Brasil e a China, na área de máquinas e equipamentos, enquanto o Brasil começou três investigações aplicando uma medida antidumping, afetando diretamente setores de animais vivos/produtos de origem animal; plásticos, e artigos de pedra/cimento/cerâmica (OMC, 2015a).

¹⁰⁴ Para maiores detalhes ver Mesquita (2016) in: Repensando as relações comerciais entre Brasil e Uruguai. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2016.

¹⁰⁵ Informações disponíveis em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/noticias/2016/seminario-internacional-sobre-acordos-de-reconhecimento-mutuo-arm-1>
<http://www.jornalfolhadosul.com.br/noticia/2017/04/05/uniao-pela-implantacao-dos-free-shops-no-lado-brasileiro-da-fronteira>

de fronteira e infraestrutura de ligação. Se, por um lado, o investimento em rodovias beneficiou o intercâmbio entre cidades gêmeas e facilitou o acesso a outros países do Bloco, por outro, serviu também como rota de fuga para criminosos, roubo e abate clandestino de gado, tráfico de drogas, contrabando e furto de carros (SALES, 1996; AVEIRO, 2006; PUCCI, 2010).

A “cultura de contrabando”¹⁰⁶ – compra de mercadorias para o próprio consumo ou venda – também está perpetrada nessas localidades e incutidas na “cultura” local” (VANDRESEN, 2009; PUCCI, 2010; DORFMAN, CARDIN, 2014). O contrabando¹⁰⁷ movimentava a fronteira antes de normatizações e tributações, e, conforme Cardin (2013), reflete conflitos de diferentes dimensões sociais.

Os chamados *free shops*, que há mais de duas décadas fazem parte da fotografia da fronteira em território uruguaio, atraem o turismo de consumo e fomentam a economia do país vizinho, apesar de a oscilação cambial pender para lados opostos, e por isso tornar “[...] comum a presença de estabelecimentos comerciais localizados em ambas as cidades e pertencentes a um mesmo dono, que busca fazer frente às oscilações cambiais [...]” (DORFMAN, 2006, p. 03).

O comércio de mercadorias nos *free shops* das cidades uruguaias expressa essa realidade, em momentos com grandes volumes de vendas e movimentações financeiras, permitindo contratações de funcionários, e em outros, com redução das vendas, demissões e aumento do desemprego e elevação da informalidade. Em 2015, com a desvalorização da moeda brasileira, a competitividade entre comércios fronteiriços tornou-se desfavorável para os uruguaios, uma vez que a população passou a atravessar a fronteira em busca de alimentos do cesto básico (único produto que pode comprar), levando comerciantes a considerar pedir ao governo uruguaio a desoneração de produtos.

Já do lado brasileiro, a temática dos *free shops* ocupou a pauta das reuniões governamentais com afinco nos anos de 2011 e 2012 até a aprovação da Lei 12.723/2012, que autorizou a instalação de lojas francas em cidades

¹⁰⁶ “Cultura de contrabando é uma terminologia utilizada por Dorfman e Cardin (2014).

¹⁰⁷ “O contrabando se configura quando uma mercadoria entra ou sai de um país sem o pagamento de direitos alfandegários, ou seja, está relacionado ao campo bem mais extenso da evasão fiscal (BRASIL, 2016, p. 534).

gêmeas brasileiras, permanecendo, ainda, a discussão sobre o valor limite para compras, cidades potenciais para instalação das novas lojas e possíveis prejuízos ao comércio local brasileiro.

Quanto a isto, alternativas deverão ser criadas para manter as lojas do comércio local em funcionamento, uma vez que, em matéria publicada em 22 de setembro de 2012 em veículo *online* da Zero Hora¹⁰⁸, a Fecomércio aponta que nem tudo será positivo, há o temor de que as lojas brasileiras tenham prejuízo caso brasileiros possam comprar nos novos *free shops*.

Em 2017, os comerciantes permanecem no aguardo do empreendimento semelhante ao uruguaio, que permitirá que brasileiros comprem até US\$ 300 em *free shops* nas lojas situadas nas cidades gêmeas deste lado da fronteira, e até US\$ 150 nas lojas uruguaias. O funcionamento das lojas, ainda depende do Serviço Federal de Processamento de Dados (Sepro) de controle das mercadorias a serem comercializadas, de responsabilidade da Receita Federal.

A reunião de compradores/vendedores informais, que lotam as ruas em ônibus e carros, incrementa o turismo local e também as práticas de trabalho informal, mal remunerado, distante dos direitos, alimentando inclusive o trabalho infantil no auxílio de carga e descarga de mercadorias, limpeza e guarda de veículos. O fluxo de mercadorias na fronteira incorre não apenas em relação aos produtos comuns, mas sobre mercadorias ilícitas contrabandeadas, tráfico de drogas e armas repercute na fiscalização e monitoramento fronteiriço (BRASIL, 2016).

As diferenças de legislações fomentam debates não apenas no que se refere às cotas para compras. Enquanto no Brasil a Lei 11.343/06 constitui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Drogas – (Sisnad), a qual estabelece medidas para prevenção, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas e define preceitos para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; no país vizinho, a Ley 19.172 determina o “control y regulación del estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución marihuana y sus derivados”, considerada uma política social e de saúde direcionada à regularização da maconha, como ocorre com álcool e tabaco, diferente do Brasil, onde a

¹⁰⁸Ver: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/economia/noticia/2012/09/free-shops-trazem-esperancas-e-riscos-na-fronteira-3894054.html>>.

legislação 11.343/2006 proíbe consumo, plantio, colheita ou exploração de substratos sem expressa autorização.

O relatório de pesquisa “Monitoramento dos Efeitos da Nova Política Uruguaia de Regulação do Mercado de *Cannabis* sobre a Zona de Fronteira: vitimização e percepção social em políticas sobre drogas na fronteira brasileira com o Uruguai”, divulgado pelo IPEA (2017), aponta que a defensoria pública brasileira reconhece um aumento no tráfico ilícito de drogas na região, não associado à nova política de regulação do mercado de *cannabis* do vizinho Uruguai. As cidades gêmeas de Chuy/Chuí e Jaguarão/Rio Branco configuram-se entre aquelas que apresentam maior consumo de maconha, crack, pasta base de cocaína e as drogas sintéticas (IPEA, 2017). Segundo os autores do referido Relatório, é necessário considerar que,

Do ponto de vista institucional, exceto pelas forças armadas, é flagrante o desequilíbrio em termos de recursos humanos, técnicos e orçamentários entre as organizações de segurança e do sistema de justiça criminal, brasileiras e uruguaias, na zona de fronteira. Em regra, os efetivos policiais brasileiros são pequenos, muito menores que os uruguaios. Esse fato é percebido em ambos os países como sendo um problema, mormente na fronteira Chuí/Chuy. Em menor grau, a mesma dificuldade estende-se a outras organizações, como o Poder Judiciário, Ministério Público, Receita Federal ou Defensoria Pública. É frequente o discurso sobre o abandono do lado brasileiro, “a terra de ninguém”, impondo sobrecarga aos equipamentos públicos uruguaios, que precisam prestar assistência aos cidadãos do país vizinho. Além disso, relatos sobre abusos ou despreparo das polícias são mais frequentes no caso brasileiro do que no uruaio (CUNHA; PESSOA; SOARES, 2017, p. 30).

Ainda nesta linha, os dados do Relatório apontam que o Ministério Público brasileiro reconhece o crack como droga mais consumida. É consenso entre promotores brasileiros e uruguaios a associação desta droga a usuários que vivem em vulnerabilidade social, enquanto o consumo de maconha (e outras drogas sintéticas) se concentra entre os usuários com condições econômicas mais elevadas e com maior politização. Enquanto no Uruguai este consumo agora está regulamentado, no Brasil é criminalizado, entretanto a captura e julgamento pela justiça criminal nestes casos é dificultada (CUNHA; PESSOA; SOARES, 2017).

Os desafios fronteiriços na área da segurança e defesa das fronteiras são reconhecidos pelo Governo brasileiro (BRASIL, MI, 2005, 2009, 2010). Num país

continental como o Brasil, com fronteiras extensas, o relato de sobrecarga aos equipamentos públicos uruguaios, no tocante à segurança, expõe fraquezas a serem superadas, e demonstram que a população em situação de pobreza e vulnerabilidade social está exposta a maior risco (CUNHA; PESSOA; SOARES, 2017).

É necessário considerar a fronteira para além do comércio formal e informal. O solo fértil reflete na agricultura e pecuária desenvolvidas nas cidades gêmeas. Em Chuí (BR), a produção agrícola municipal abarca plantações de arroz, algodão, amendoim, feijão, cereais, leguminosas e oleaginosas, entre outras culturas; enquanto na pecuária a criação predominante de bovinos, além de equinos, suínos, vacas de ordenha (IBGE, 2006, 2007, 2016)¹⁰⁹. Enquanto em Jaguarão a cultura agrícola é diversificada, algodão, azeitona, abacate, bananas, café, caqui, erva-mate, entre outras culturas; na pecuária a criação de bovinos, equinos, ovinos, além de suínos e vacas de ordenha, não tem solo (IBGE, 2016)¹¹⁰. No lado uruguaio, brasileiros também investem no setor agropecuário, beneficiando-se do clima, solo, organização econômica mais estável e melhor estrutura de produção. No caso da pecuária, o governo uruguaio trabalha com rastreabilidade exigida para importação, alcançando o padrão de importação europeu.

No entanto, o universo rural também apresenta aspectos negativos. O trabalho clandestino realizado nas estâncias e granjas, os acidentes de trabalho e uso de mão de obra infantil e de idosos, são considerados por Pucci (2010) parte da agenda negativa da fronteira. Para o autor, é necessário considerar, ainda, a facilidade de deslocamento de criminosos pela fronteira, o tráfico de pessoas (principalmente mulheres, crianças e adolescentes), o narcotráfico, o roubo de veículos, bem como o abigeato, o abate de carne clandestino, que traz implicações sanitárias, além das implicações econômicas.

Os acidentes de trabalho também merecem atenção. Almeida, R. (2011), aponta esses acidentes como indicadores sociais para revelar as condições de trabalho precarizadas, que são naturalizadas e incorporadas por trabalhadores

¹⁰⁹ Ver: <https://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=430543&search=rio-grande-do-sul|chui>

¹¹⁰ Ver: <https://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431100&search=rio-grande-do-sul|jaguarao>

como forma de sobrevivência frente à deficiência de postos de trabalho na fronteira. Ocorre o que Villar (2011) se refere como concentração de acidentes de trabalho na fronteira, especialmente em atividades ligadas à agricultura e pecuária, ainda que existam outras atividades com números expressivos e invisíveis, frente a não notificação de doenças e acidentes de trabalho. Cabe salientar que as assimetrias legislativas dificultam ações entre Brasil¹¹¹ e Uruguai¹¹², refletindo no atendimento de trabalhadores em serviços de saúde do lado brasileiro (BUTIERRES, 2011; ALMEIDA, 2011; VILLAR, 2011).

É preciso, ainda, ponderar que mesmo o Mercosul constituindo uma área de livre comércio, facilitando o relacionamento já desenvolvido entre Brasil-Uruguai, no qual a livre circulação de pessoas e trabalhadores é possível, o acirramento da questão social não é abordado, e o processo de globalização econômica reflete sobretudo na esfera dos direitos sociais configurando a desproteção não apenas do trabalhador (PIOVESAN, 2002; BEHRING, 2004).

O “Diagnóstico socioeconômico e demográfico da fronteira” (2016) considerou as Redes de Proteção a segmentos mais vulneráveis da população, a saber: Crianças e Adolescentes; Mulheres e Idosos, situações referentes a populações Indígenas; Conflitos de Terra, os conflitos e pressões ambientais, e instituições designadas para respondê-las. Ainda que estes não sejam casos específicos da fronteira, pode ocorrer o agravamento das vulnerabilidades em cada uma das situações anteriormente citadas, em decorrência da oferta institucional insuficiente, das rotas e redes de tráfico de pessoas e de exploração sexual (crianças, adolescentes e mulheres), que traçam rotas pelos caminhos fronteiriços em razão do desenvolvimento socioeconômico entravado, tendo em vista que é reconhecido que, em primeiro plano, encontra-se o combate, a segurança referente ao tráfico de entorpecentes e contrabando (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

¹¹¹ No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (art. 200) e Lei 8080/90 apontam ações específicas de saúde do trabalhador na esfera do Sistema Único de Saúde (SUS), responsável pelas ações e serviços de saúde (BUTIERRES, 2011; BRASIL, 1988).

¹¹² No Uruguai a Ley 18.211, em vigor desde 2008, regulamenta o Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). O Ministério da Saúde é responsável pela coordenação, através da Administração dos Serviços de Saúde do Estado (ASSE), de instâncias regionais descentralizadas com autonomia de gestão, enfoque curativo e assistencialista, sem referência à saúde do trabalhador (BUTIERRES, 2011; SIMIONATTO; NOGUEIRA; GOMEZ, 2004).

Ainda que no capítulo seguinte seja abordado o lugar da assistência nas políticas sociais brasileiras e uruguaias, pontuamos, a seguir, as Redes de Proteção conforme indicadas no “Diagnóstico socioeconômico e demográfico da fronteira” (2016), existentes no “meio do caminho”, uma vez que estas redes e suas demandas têm relação direta com as dinâmicas fronteiriças.

A Rede de Proteção a Crianças e Adolescentes, elencada no desenvolvimento do Diagnóstico, compreende o Conselho Tutelar¹¹³, presente nas cidades gêmeas brasileiras Chuí e Jaguarão; Delegacias de Proteção a Crianças e Adolescentes; Juizado de Menores; Núcleo de Defensoria Pública específico e Conselho Municipal de Direitos de Criança e Adolescente, também presente nas cidades pesquisadas. Para além da rede anteriormente citada, a estrutura ofertada na esfera da PAS, no âmbito da proteção social básica (CRAS), especial de média complexidade (CREAS) e alta complexidade (abrigos, casas lares, família acolhedora), e também, o disque 100¹¹⁴, serviço telefônico gratuito que atende o território nacional, em regime ininterrupto, de orientação referente a programas, serviços, campanhas nas três esferas de governo.

No país vizinho, o Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), é responsável por uma rede de cuidado, que inclui Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), Programa Centros de Atención a la Primera Infancia (CAPI), Programa Nuestros Niños (NN), Espacios de Educación y Cuidados “SIEMPRE”, Casas Comunitarias de Cuidados, Liceos, além de investir em Formación de Educador en Primera Infancia. No levantamento realizado nas cidades gêmeas, é possível ver o Centros Juveniles, Programa de Acogimiento Familiar presentes em Rio Branco e Chuy e o Clube del Niños de Rio Branco (MIDES, 2015).

Rede de Proteção a Idosos – Conforme definido no Diagnóstico (BRASIL, 2016), é composta pelo Conselho Municipal de Direitos do Idoso, presente no município de Jaguarão; Delegacias de Proteção ao Idoso; Juizado especializado

¹¹³ Ausente em 23 municípios da faixa de fronteira (BRASIL, 2016).

¹¹⁴ O serviço tem origem no Ministério dos Direitos Humanos (MDH), vinculado à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, que recebe demandas de violações de Direitos Humanos, principalmente em populações com vulnerabilidade – Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas, Pessoas com Deficiência, LGBT, Pessoas em Situação de Rua, quilombolas, ciganos, índios e pessoas em privação de liberdade. Ver: <http://www.sdh.gov.br/disque100/disque-direitos-humanos>

no atendimento ao Idoso; Núcleo de Defensoria Pública Especializado para Idoso; Centro Integrado de Atenção e Prevenção à Violência contra a Pessoa Idosa ou Instituição Especializada em Atendimento a Idoso Vítima de Violência¹¹⁵.

Cabe destacar que mesmo com a aprovação do Estatuto do Idoso (2003), e tendo o Plano de Ação para o Enfrentamento da Violência contra a Pessoa Idosa¹¹⁶, dentre as ações previstas, está a criação de Centros Integrados de Atenção e Prevenção à Violência contra a Pessoa Idosa (CIAPVI), sem materialização visível também na Faixa de Fronteira (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

A população uruguaia, da mesma forma que a brasileira, apresenta crescimento. O Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez¹¹⁷ vem para fazer cumprir a Ley 18.617/09, e, somado à criação do Instituto Nacional del Adulto Mayor -INMAYORES e do Consejo Consultivo, oferece novas ferramentas de trabalho para essa parcela da população. As Oficinas Territoriales em Chuy e Rio Branco atendem essa demanda.

Rede de Proteção a Mulheres¹¹⁸ – Delegacia da Mulher; Juizado de Mulheres; Núcleo de Defensoria Pública específico; Organizações cadastradas na Secretaria Especial de Políticas para Mulheres/ Presidência da República

¹¹⁵ O crescimento da população de idosos, conforme os dados Censitários de 2010, também foi considerado, bem como são aqueles que apresentam dependência física ou mental. O Conselho de Saúde elenca entre as categorias de violência contra o idoso a violência física, psicológica e sexual, o abandono; a negligência, o abuso financeiro e econômico e a autonegligência. http://conselho.saude.gov.br/comissao/acidentes_violencias2.htm

¹¹⁶ O Plano foi instituído no âmbito da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, vinculada à Presidência da República (SDH/PR), e definidas ações para o período que compreende 2007/2010.

¹¹⁷ Ver Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez em: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/21341/1/plannacionaldeenvejecimientoyvejez__digital.pdf

¹¹⁸ A Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher “é composta por: gentes governamentais e não governamentais formuladores, fiscalizadores e executores de políticas voltadas para as mulheres (organismos de políticas para as mulheres, ONGs feministas, movimento de mulheres, conselhos dos direitos das mulheres, outros conselhos de controle social, núcleos de enfrentamento ao tráfico de mulheres, etc.); programas e serviços voltados para a responsabilização dos agressores; universidades; órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela garantia de direitos (habitação, educação, trabalho, seguridade social, cultura); e serviços de atendimento às mulheres em situação de violência (rede de atendimento às mulheres em situação de violência).”ver: Políticas Públicas para Mulheres em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/mulheres-do-campo-e-da-floresta/mulheres-rurais/enfrentamento/rede-de-enfretamento-a-violencia-contra-a-mulher>>.

Essa rede articula instituições e serviços governamentais, não governamentais e comunidade, e desenvolve um leque de ações e serviços em diferentes setores, compondo uma rede de atendimento objetivando garantir atendimento de qualificado e humanizado as mulheres.

(SPM/PR) e o Ligue 180¹¹⁹, uma linha de denúncias para atendimento à mulher. Cabe considerar, aqui, o trabalho dos CREAS e dos Centros de Referência da Mulher Vítima de Violência.

A Lei 11.340/06, conhecida por Lei Maria da Penha, e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, no ano de 2007, configuraram avanços no campo da proteção à mulher. Conforme dados do Diagnóstico (BRASIL, 2016), dos municípios do Arco Sul, referentes à Rede de Proteção às Mulheres no ano de 2012, apenas 0,2% possui Delegacia da Mulher, 2,6% Juizado de Mulheres, 5,0% apresentam Núcleo de Defensoria Pública e 3,8% dispõem de Organizações Cadastro na Secretaria de Política para as Mulheres (SEPM). (MJ, BRASIL, 2016). Ainda segundo o Diagnóstico,

Os dados apontam que a cobertura da rede de proteção a mulheres ainda é bastante deficiente de um modo geral na Faixa de Fronteira. A maioria dos municípios (88,9%) não possui nenhuma instituição especializada de proteção a mulheres. Nenhum município apresenta simultaneamente os quatro itens selecionados, por isso consideramos a melhor classe como “Avançada” e não “Consolidada”. Entre as quatro variáveis, o Núcleo de Defensoria Pública de Mulheres é o mais presente, mas cobre somente 35 municípios da Faixa (6,0% dos 588). Em pior situação está a Delegacia da Mulher, com apenas duas incidências – em Tabatinga (AM) e Santo Ângelo (RS) – o que representa 0,3% do total de municípios da Faixa (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, BRASIL, 2016, p. 120)

Na fronteira Brasil-Uruguai, esta rede de proteção só não é mais defasada porque os CRAS e principalmente os CREAS tendem a acolher estas demandas, conforme identificado nas entrevistas realizadas com técnicos que atuam na esfera da assistência social para este estudo. Ainda em 2013, quando lançado o programa “Mulher, Viver Sem Violência”, pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com foco nos atendimentos em municípios fronteiriços, uma vez que estes configuram rota tanto para traficantes de mulheres e suas vítimas, quanto para migrantes, o município gaúcho de Jaguarão (BR) configurava entre os municípios com projetos para 2014, com intento de ampliação das redes institucionais de proteção. No entanto, em 2017, por questões burocráticas, o projeto Casa Binacional das Mulheres não foi desenvolvido, e permanece motivo

¹¹⁹ O 180 é uma linha telefônica gratuita, criada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR) no ano de 2005, com o objetivo funcionar como um canal direto de orientação sobre direitos e serviços públicos para a população feminina em todo território nacional.

de luta e pauta em espaços¹²⁰ governamentais e não governamentais. No Uruguai, a Casa Breve Estadía¹²¹ é destinada às mulheres vítimas de violência doméstica que correm risco de morte.

As especificidades entre Departamentos uruguaios e municípios brasileiros são determinantes, bem como as suas assimetrias. Mazzei e Souza (2013), apropriados de dados do IBGE (2010) e do INE (2011), referentes à extensão territorial e populacional, apontam a assimetria entre Brasil e Uruguai. Ao demonstrar os números referentes ao Brasil, 8.511.189 km² e 190.732.694 habitantes, e ao Uruguai, 176.215 km² e 3.286.314 habitantes, os pesquisadores consideram uma comparação entre países inadequada, frente à desconformidade dos dados (geográfico, populacional, social, econômico), os pesquisadores consideram uma comparação equilibrada entre o estado brasileiro do Rio Grande do Sul, com seus 281.730 km² e 10.693.929 habitantes, e o Uruguai. As assimetrias permanecem ainda ao colocar os dados alusivos aos departamentos uruguaios – 45.497 km² e 329.657 habitantes, e municípios fronteiriços brasileiros – 38.343 km² e 468.821 habitantes.

Enquanto o território uruguaio é dividido em 19 departamentos¹²², 112 municípios, conforme aprovação da Ley de Reforma Municipal (2009), os seus

¹²⁰ Em maio de 2017, a segunda edição do encontro Diálogo Mulheres de Fronteira: Gênero e Diversidade, sequência das atividades realizadas em Rivera pela ONG Cotidiano Mujer e MIDES, através do Instituto da Mulher (Inmujeres – MIDES) e organizações brasileiras e uruguaias. <http://jaguaraonoticias.com.br/tag/casa-binacional-das-mulheres/>

¹²¹ Estrutura disponibilizada em Montevideo, Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó, Treinta y Tres. Ver: <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/27547/casa-breve-estadia-para-mujeres-en-situacion-de-riesgo-de-vida-por-violencia-domestica>

¹²² Para maiores informações consultar o marco legal referente aos municípios e distritos eleitorais no Uruguai:

Ley N° 18.567 de "Descentralización política y participación ciudadana" promulgada el 13 de setiembre de 2009 crea las autoridades locales denominadas municipios de acuerdo a lo previsto en los artículos 262, 287 y disposición transitoria Y de la Constitución de la República.

Em vigor a partir de 2010, instituído o terceiro nível de governo, cria na fronteira com Brasil quatro novos municípios: Bella Unión no departamento de Artigas; Chuy, em Rocha; Aceguá e Río Branco em Cerro Largo.

La Ley N° 18.653 del 15 de marzo de 2010 determina la creación de unos 89 municipios en el país con sus distritos electorales correspondientes para las primeras elecciones municipales de mayo de 2010.

La Ley N° 19.272 promulgada el 18 de setiembre de 2014 deroga los arts. Nos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 18, 21, 22, 24, 25, 26, 27 y 28 de la Ley N° 18.567 "Descentralización política y participación ciudadana" del año 2009; y las Leyes N° 18.644 "Descentralización territorial y participación ciudadana", N° 18.659 "Alcalde" y N° 18.665 "Alcaldes y Concejales" del año 2010. Los artículos N° 7, 11, 12, 17, 19 y 20 de esta ley entrarán en vigencia para los Gobiernos Municipales electos en el 2015.

La Ley N° 19.319 del 27 de marzo de 2015 crea 23 municipios más en el marco de las elecciones municipales de mayo de 2015, sumando un total de 112 municipios electivos en el país

3,3 milhões de habitantes vivem, em sua maioria, na capital Montevidéu e em seus arredores (COSTA, D. 2011). Seu território faz fronteira com Argentina e Brasil, sendo a fronteira Brasil-Uruguai de 1.068,1 km, perpassando 25,5% do território uruguaio, representando 10% da população uruguaia (329.657 habitantes) ao contornar quatro departamentos (Artigas, Rivera, Cerro Largo e Rocha), e um único estado brasileiro – Rio Grande do Sul¹²³. O Brasil, enquanto país/continente, tem uma fronteira de 15,719 km de extensão, que contorna 11 estados brasileiros, um total de 5.570 municípios, destes 588 municípios em faixa de fronteira, limite fronteiriço com dez países - Guiana Francesa; Suriname; Guiana; Venezuela; Colômbia; Peru; Bolívia; Paraguai; Argentina e Uruguai, representando aproximadamente 27% do território brasileiro (10 milhões de habitantes), tendo como referência jurídica a Lei 6.634/79, que determina uma Faixa de Fronteira de 150km (MI/SPR/PDFF – 2009; INE, 2011; IBGE, 2010; BRASIL). Mazzei e Souza (2013) ressaltam que 121 municípios são diretamente delimitados pela linha de fronteira, envolvendo 1,4% da população (2.588.345 habitantes).

Mazzei e Souza (2013) corroboram as diferenças já identificadas entre os dados censitários disponibilizados pelos institutos brasileiro e uruguaio, que adotam diferentes metodologias e ofertam informações que demandam cuidado para não realizar falsos comparativos de forma equivocada.

Concorda-se com os autores anteriormente referidos de que a organização sociojurídica do território brasileiro e uruguaio é diferenciada, bem como sua extensão territorial e total populacional, dificultando comparativos, incluindo os dados referentes à fronteira uruguaio-brasileira, cuja área apresenta diferenças (nos campos econômico, social, cultural e político) e peculiaridades. Ainda assim, a fronteira entre esses países é peculiar, apresenta-se abalizada por ações, sendo algumas delas relatadas a seguir.

atualmente. Acesso em: 24 set. 2017. Disponível em: <<http://www.plenariodemunicipios.gub.uy/index.php/inicio-plenario/regimen-municipal.html>>.

¹²³ Retomando, os municípios que configuram como cidades gêmeas desta fronteira são: Aceguá; Barra do Quaraí (tríplice fronteira Brasil-Uruguai-Argentina); Chuí; Jaguarão; Quaraí e Sant'Ana do Livramento.

4 O LUGAR DA ASSISTÊNCIA NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS, URUGUAIAS E NOS ESPAÇOS BINACIONAIS

4.1 O caso do Uruguai

No Uruguai, ocorre o desenvolvimento de um considerável Estado de bem-estar no decorrer do século XX. O sistema de proteção se organizou de forma híbrida, agregando recursos do modelo liberal residual e do modelo universal (FILGUEIRA, F, 1998; MIRZA, 2010; MIDAGLIA, 2012).

Após o fim das guerras civis consolida-se o Estado-Nação estruturado na assistência pública aos serviços de saúde e educação pública, regulação do mercado de trabalho e uma política de aposentadorias, que culmina com a criação de um sistema de previdência social. Além da integração destes pilares - a implantação de serviços de proteção e assistência públicos - equivalente aos direitos sociais, ocorre quase que paralelamente o alargamento dos direitos políticos, o que garante uma sociedade pautada no igualitarismo. Na arena política, os tradicionais partidos Colorado e Blanco colocam as propostas de proteção social no centro do debate político (SOUTO, 2004).

Tem como base em quatro pilares – assistência pública (responsável por administrar “instituições de caridade” em áreas como saúde/doença, saúde mental, indigência); educação pública; legislação trabalhista e a política de aposentadoria (aposentadorias e pensões para velhice, deficiência e morte para indigentes) – resultando em um modelo de seguridade social iniciante (FILGUEIRA, C., 2009; VECINDAY, 2014).

Vecinday (2014) pontua que, diferente do bem-estar europeu, resultado de uma sociedade industrial em desenvolvimento, o Estado de bem-estar uruguaio é obra de uma elite política que buscava moldar uma sociedade, transformando sua base econômica de pecuária para industrial. E, para isso, a assistência social foi adotada como forma de modernização. Ocorre investimento por parte do Estado, buscando fortalecer a classe média, provendo uma reestruturação da sociedade urbana. Conforme a autora,

Nacionalización, estatización e industrialización son procesos que se impulsan en el período batllista en materia económica; en lo social, el Estado se coloca como mediador en los conflictos a través de medidas de reparación social” (VECINDAY, 2014, p. 74).

A ditadura de Terra promoveu um impulso modernizador, investindo em legislação direcionada a estabelecer instituições públicas no campo social, constituindo o “Consejo del Niño” que demarcaram a atuação sociopolítica na área da infância por quatro décadas (FILGUEIRA, C., FILGUEIRA, F., 1994; VECINDAY, 2014).

Os conflitos sindicais decorrentes do aumento da inflação marcaram os anos de 1950, em resposta, o governo estabelece medidas resultando em uma crise estrutural. No decorrer do período de 1973 a 1984, no qual predominou o regime ditatorial ocorreu a abertura econômica, a liberalização e a desregulação foram estimuladas. Porém, diferente de outros países latino-americanos, não houve cortes nos principais serviços de bem-estar e proteção, e sim redução do gasto social e conseqüente queda na qualidade das proteções clássicas (saúde, educação e assistência) (FILGUEIRA, C., 1999; VECINDAY, 2014).

Quando em 1985 assumiu o primeiro governo democrático, foi necessário responder à situação provocada pela redução do gasto social e demais ações operadas pelo governo anterior, restaurando provisoriamente os setores de trabalhadores, os Conselhos de Salários e ampliando o gasto social. Porém, segundo Midaglia (2006), os governos democráticos estabelecidos após a reforma do sistema de proteção apresentam estratégias políticas compostas por uma mistura de tradição e inovação. Cabe lembrar que organismos internacionais¹²⁴ ampliam sua influência no continente Latino-Americano a partir da década de 1980, influenciando na organização das políticas sociais, beneficiando ao neoliberalismo.

Ao longo da década de 1990, o pacote de reformas sob a orientação dos organismos internacionais também contempla o sistema de proteção social Uruguaio, que passa por um corte de gastos em 1995, devido a reformas liberais que afetaram também a previdência e a saúde. Na esfera da assistência social, as marcas desse período repercutem atualmente na proposta de focalização na extrema pobreza, presença de contrapartidas para acesso a programas de

¹²⁴ BM, FMI, BID.

transferência de renda, privatização, mercantilização, direcionamento para uma cidadania margeando o mínimo no que se refere ao acesso a consumos e direitos sociais, além de uma preocupação com reinserção social e laboral da população em situação de pobreza tentando reduzir conflitos sociais (MIDAGLIA, 2009; CASTELLO, 2010, SERNA, 2010; COSTA, 2008; MIRZA, 2010, 2014; VECINDAY, 2014; PASTORINI, MARTÍNEZ, 2014).

Segundo Simionatto e Nogueira,

Uruguai e a Argentina detinham, até a década de 1990, padrões de proteção social pública compatíveis com os da Espanha e da Itália. Seus indicadores sociais os colocavam em situação privilegiada ante os demais países latino-americanos. Do mesmo modo, os dois países possuíam uma cultura política fundada em princípios solidários, com o reconhecimento da igualdade social em termos de direitos sociais e do dever do Estado na sua garantia (SIMIONATTO; NOGUEIRA, 2006, p. 204).

De fato, ainda que, em menor intensidade que no Brasil, as reformas liberais influem não apenas no âmbito econômico, mas na proteção social. E, o Uruguai, até então reconhecido historicamente pela matriz de proteção social universal, a princípio direcionada aos trabalhadores urbanos (posteriormente estendida aos rurais), passa pela reformulação deste sistema, resultando em uma “matriz pública social tipo ‘híbrida’”, ou “duo”, incorporando serviços semiprivatizados com outros serviços de natureza estatal e universal (FILGUEIRA, F., 1998; MIDAGLIA, 2006, 2009).

O cenário caracterizado pelo avanço neoliberal repercutiu em déficits sociais, elevando o número de pessoas em situação de pobreza, induzindo à organização de ações para buscar responder às situações de pobreza e vulnerabilidade críticas no território uruguaio. Assim, a assistência social ganha visibilidade ao direcionar estratégias de atendimento à população em situação de pobreza por meio de ações intersetoriais (principalmente com as políticas de saúde, emprego, previdência e educação) em semelhança a outros países da América Latina (MIDAGLIA, 2006, 2009; PASTORINI; MARTÍNEZ, 2014).

Ao assumir, em 2005, o partido de esquerda Frente Ampla, do então eleito presidente Dr. Tabaré Vázquez, rompe com a trajetória dos partidos tradicionais, e assume um cenário socioeconômico desafiador, uma vez que a crise expõe números alarmantes referentes ao desemprego, informalidade e pobreza,

levando o governo a declarar emergência social (MIDAGLIA, 2006). Segundo dados do Conselho de Políticas Sociais do Uruguai,

En marzo de 2005 el desempleo superaba el 12% de la PEA. Asimismo la calidad del empleo también representaba un problema, ya que un 43,7% (Enero-Marzo/05) de los ocupados tenía un empleo que presentaba un conjunto variado de limitaciones, relativas a precariedad, carencia de cobertura social o informalidad.

La capacidad de compra de los salarios había experimentado una caída del orden del 22% en el período 2001-2004. Por otra parte, la pobreza había trepado durante el año 2004 al 31,9% de la población, acentuándose entre los menores de 6 años (56.5%). (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES, 2009, p. 13)

Os números anteriormente citados decorrem de um conjunto de fatores: as crises econômicas vivenciadas pelo Estado no período de 1999 a 2002, que produziram endividamentos, empobrecimento, precarização do trabalho, e desmantelamento da estrutura econômica, financeira e social. A adesão ao ideário neoliberal nos anos de 1980 com a assinatura do Consenso de Washington, que promoveu a modernidade econômica, a liberdade de mercado em detrimento do bem-estar social oriundo do Estado, resultando em reformas sociais que eclodiram em desigualdade social acentuada.

E, como enfrentamento às reformas estruturais implementadas nas décadas de 1980 e 1990, que produziram cenário de (des)proteção social, é implementado o Plan de Atención Nacional ante la Emergencia Social (PANES) – criado com prazo definido 2005-2007 – focado nos setores sociais de extrema pobreza e indigência. O PANES compôs uma política macro, cujas estratégias objetivaram que famílias acessassem ferramentas para superar e permanecer fora da situação de extrema pobreza e exclusão social.

Em 2005, também é criado o MIDES, pela Lei 17.866, ao qual se vincula o PANES e o programa de transferência de renda Ingreso Ciudadano. Esta, dentre outras medidas, tem objetivo de responder ao panorama de crise econômica e social, com isso o modelo protetivo ganha um formato diferenciado daquele modelo universal experimentado no início do século 20 (VECINDAY, 2014; PASTORINI, MARTINEZ, 2014).

Segundo Midaglia,

[...] el plan se estructuró em uma serie de componentes os programas complementários que se articulaban a partir del llamado “Ingreso

Ciudadano”. Entre esos programas se encontraba el apoyo a escuelas, leceos y Universidad del Trabajo; empleo transitorio; mejoramiento de asentamientos precarios, tugurios y casas de inquilinato, y alojamiento de personas en situación de calle; tarjeta alimentaria, entre otros (MIDAGLIA, 2009, p. 193, 194).

Entre 2005 e 2007, em torno de 10% das famílias uruguaias contemplavam as condições para acesso do PANES, ainda que o número de interessados chegasse a aproximadamente 40% da população. A transferência monetária (Ingreso Ciudadano¹²⁵) contemplou neste período “[...] 102.353 hogares de 440 localidades, llegó a pagar simultáneamente a un máximo de 88.600 hogares y se concretó tras 188.671 visitas” (URUGUAY, 2009, p. 4). Em paralelo à transferência de renda outros programas complementares atuaram na redução de situação de extrema pobreza, resultando em 34% o total de pobres em 2008 (URUGUAY, 2009).

Cabe destacar que a Tarjeta Alimentaria (único programa que não encerrou em 2007) – benefício monetário composto por um cartão de débito destinado às famílias beneficiárias do PANES, cuja constituição apresentava menores de 18 anos ou grávidas – possibilitava às famílias certa autonomia na compra de alimentos e produtos de limpeza. Atualmente, na Cartilha de Recursos Sociais, esse recurso encontra-se identificado como Tarjeta Uruguay Social (ARIM; CRUCES; VIGORITO; 2009; MIDES, 2015).

Em 2006, o Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) torna-se o responsável por centralizar e reorganizar a assistência social pública com seus planos, programas e benefícios, o qual passa a incorporar instituições sociais (INAU, INAMU, INJU), configurando uma experiência contínua em direção à construção de uma matriz de proteção social universal (MIDAGLIA, 2009; MIRZA, 2010, 2014). Segundo Midaglia y Antía,

En Uruguay, la reorganización de los servicios sociales se vislumbra como necesaria e imprescindible, no sólo en términos de la mejora de la eficiencia del gasto público, sino que para introducir coherencia y complementariedad en el sistema de políticas sociales. A pesar de la importancia instrumental de esa tarea, su puesta en práctica por parte de estos ministerios es políticamente compleja, ya que supone, en

¹²⁵ O Ingreso Ciudadano possuía condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias: “reincorporación y continuidad de la asistencia de los niños y niñas en el sistema educativo controles médicos regulares de fundamentalmente de niños y niñas y el resto del núcleo familiar recalificación laboral, formación para el trabajo tareas comunitarias”. (MIDES, s/a). Disponível em: <www.espectador.com/principal/.../panes.ppt>. Acesso em: 20 jan. 2016.

última instancia, redistribuciones de funciones y poder al interior de la esfera pública. Algunos estudios nacionales constatan que una proporción importante de organizaciones estatales ofrecen, sin mayor coordinación, servicios sociales de similar característica, favoreciendo la superposición de prestaciones y generando a la vez múltiples “bocas de entrada” para adquirir un conjunto de bienes (MIDES-UDELAR, 2007). (MIDAGLIA; ANTÍA, 2007, p. 469).

Em sua estrutura o MIDES conta com uma rede formada por 78 Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial¹²⁶ (SOCATs), 19 Direcciones Departamentales, 35 Oficinas Territoriales¹²⁷ (OT) e Centro de Atención de Situaciones Críticas¹²⁸ (CENASC) e Servicio gratuito de Atención Telefónica¹²⁹ (CARTILLA DE RECURSOS SOCIALES, 2015).

O CENASC, localizado em Montevideú, abrange o território nacional por meio do atendimento telefônico gratuito e das OTs. O serviço envolve atenção direta, orientação e diagnóstico de diferentes demandas que buscam informações sobre emprego, habitação, alimentação, documentos de identidade e atenção pessoal. Neste espaço a população também encontra assessoramento jurídico e atendimento psicológico.

Os SOCATs contam com uma equipe técnica de dois a quatro técnicos, responsáveis pelo serviço de orientação, informação, assessoramento e implantação dos programas e ações implementadas pelo MIDES junto às famílias residentes na sua zona de abrangência, promovendo a formação, a articulação das redes de proteção no âmbito do MIDES e também no âmbito de serviços ofertados por outros organismos, de forma a atender às demandas territoriais e promover o desenvolvimento deste território.

A equipe do SOCATs é responsável por conhecer a realidade territorial e as demandas individuais e/ou comunitárias dos cidadãos por meio da construção de vínculos territoriais estabelecidos através do Servicio de Orientación y Consulta (SOC), que é descentralizado e ofertado em locais de referência

¹²⁶ Ver também: SOCAT. Ministerio de Desarrollo Social. Disponível em: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14069/2/innova.front/socat>>.

¹²⁷ Ver também: Oficinas Territoriales MIDES. Ministerio de Desarrollo Social. Disponível em: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/27566/3/innova.front/oficinas-territoriales-mides>>.

¹²⁸ Ver também: Centro Atención Situaciones Críticas (CENASC). Ministerio de Desarrollo Social. Disponível em: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/34134/3/innova.front/centro-atencion-situaciones-criticas-cenasc>>.

¹²⁹ Ver também: Servicio telefónico. Ministerio de Desarrollo Social. Disponível em: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/33727/3/innova.front/servicio-telefonico>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

(escolas, centros de saúde). O SOC prioriza articular e coordenar serviços ligados à infância e adolescência no território; garantir a ampliação do acesso da população aos serviços prioritariamente de demandas ligadas à infância e adolescência; e o estímulo à participação cidadã junto as Mesas de Coordinación Zonal¹³⁰. Para atender casos de maior complexidade é realizado o encaminhamento do SOC para o SOCAT, onde a equipe técnica tem possibilidade de promover ações conjuntas.

As Oficinas Territoriales (OTES), enquanto componente de apoio à rede do MIDES, apresentam cobertura delimitada aos bairros e pequenas localidades de seu departamento de referência, e servem como principal porta de entrada para que a população tenha acesso à informação e inscrição em programas e serviços do MIDES e de outros departamentos públicos, além de realizar o controle dos casos.

A ferramenta de acesso à informação “serviços en el territorio”, disponibilizada pelo MIDES, possibilita a visualização da distribuição dos SOCATs, OTs e demais serviços que viabilizam o acesso da população aos programas, projetos e benefícios previstos no PEQ em território uruguaio (consultar os mapas por serviços no Anexo A). Coordenados pelo MIDES, ou em parceria com outros órgãos, conforme a Cartilla de Recursos Sociales Relevamiento de Organismos Nacionales (2015), encontram-se disponibilizados uma gama de serviços (direcionados à população em situação de rua, crianças e adolescentes, mulheres, entre outros, focando aqueles que estão em situação de pobreza e de pobreza extrema). A marcação dos mapas (Anexo A) aponta a concentração de ofertas na capital e proximidades, sendo possível observar que quanto mais para o interior do território menor a oferta.

Em 2013, o Programa de Atención a Personas en Situación de Calle (PASC)¹³¹ já disponibilizava sete modalidades de centros (“refugios”) –

¹³⁰As Mesas de Coordinación Zonal (MCZ) são espaços que reúnem periodicamente organizações de bairro e técnicos, com a função de identificação dos problemas por áreas, oportunizando inclusive a proposta para criação de programas específicos. Disponível em: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/18725/3/innova.front/servicios-de-orientacion-consulta-y-articulacion-territoria>>.

¹³¹ Maiores informações podem ser consultadas no site: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/21477/3/innova.front/que-son-los-centros-24-horas-para-familias-y-mujeres-con-ninos>>. Convém destacar, ainda, que em 2015, a atenção à pessoa em situação de rua encontrava-se sob responsabilidade do Departamento de Coordinación del Sistema de Atención, também composto por diferentes programas direcionados a esta demanda (maiores de 18 anos).

Nocturnos; 24 Horas¹³² (para maiores de 60 anos e dependentes); 24 Horas Familias y Mujeres con Niños¹³³; Hogares de Medio Camino¹³⁴; Centro Diurno¹³⁵; Centros de Recuperación; Casas Asistidas¹³⁶. Estes serviços, com exceção do serviço 24 Horas Familias y Mujeres con Niños, são possíveis de serem identificados no Anexo A.

Atualmente, está disponível o Programa Calle¹³⁷ (Montevideo, Rocha, Canelones (Pando), San José, Maldonado, Cerro Largo, Paysandú), que trabalha a inclusão social e a restauração de direitos; o Programa de atención a mujeres con niños, niñas y adolescentes¹³⁸ (Montevideo, Paysandú, Maldonado, Canelones (Pando, Las Piedras), voltado a famílias em extrema vulnerabilidade, o qual conta com os Centros 24 horas¹³⁹ para atendimento; e o Programa de atención a personas que requieren cuidados¹⁴⁰ (Montevideo, Treinta y Tres, Lavalleja), direcionado para pessoas com dependência crônica ou aguda e sem recursos para acesso a serviços de recuperação, o qual disponibiliza os Centros

¹³²Pessoas em situação de rua contam com um abrigo direcionado as suas demandas, o 24horas, como é chamado, possibilita a entrada com pertences e com animais de estimação. Não disponível na fronteira.

¹³³ O centro conta com equipe técnica multidisciplinar que oferta atenção integral, cobrindo as necessidades básicas e abrangendo as dimensões trabalho, educação, saúde, habitação. O vínculo mãe e filho é priorizado. O acesso ocorre mediante o dispositivo Puerta de Entrada, por meio de entrevista se dá o direcionamento para o centro que atende melhor às necessidades da família.

¹³⁴Médio caminho – são habitações transitórias que oferecem apoio e incentivam a autonomia dos usuários, este serviço também não se encontra na fronteira.

¹³⁵Centros diurnos, em cooperação com outros departamentos, entre eles o MIDES, oferecem assistência mínima de quatro horas diárias, pelo menos três vezes por semana, sem pernoite, para pessoas usuárias de drogas. No serviço é realizada uma avaliação inicial, aconselhamento e atividades que envolvem oficinas, lazer, estímulos a educação e trabalho, com objetivo de articular o usuário com a rede de serviços e efetivar sua reintegração social. No entanto, este serviço só é ofertado em Montevideu.

¹³⁶Casa assistida – convênio entre o MIDES e ASSE, a casa contempla o atendimento de pessoas (homens e mulheres maiores de 18 anos) com transtorno mental crônico e persistente em tratamento. A estadia deve ser transitória em conformidade com a evolução do caso. Também não se encontra na fronteira.

¹³⁷ Ver também: Programa Calle. Ministerio de Desarrollo. Disponível em: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/34131/3/innova.front/programa-calle>>.

¹³⁸ Ver também: Programa de atención a mujeres con niños, niñas y adolescentes. Ministerio de Desarrollo. Disponível em: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/34143/3/innova.front/atencion-a-mujeres-con-ninos-ninas-y-adolescentes>>.

¹³⁹ Ver também: ¿Qué son los Centros 24 Horas para Familias y Mujeres con Niños? Disponível em: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/21477/3/innova.front/que-son-los-centros-24-horas-para-familias-y-mujeres-con-ninos>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

¹⁴⁰ Ver também: Atención a personas que requieren cuidados. Ministerio de Desarrollo. Disponível em: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/57586/3/innova.front/atencion-a-personas-que-requieren-cuidados>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

de Recuperación Tarará¹⁴¹ (convenio entre Administración de los Servicios de Salud del Estado - ASSE y Banco de Previsión Social - BPS¹⁴²), as Casas Asistidas para pessoas com transtornos psiquiátricos (convenio com a ASSE) e os Centros para pessoas adultas e maiores dependentes. Existe, ainda, uma equipe multidisciplinar que atua em serviço móvel, faz contato, orientação e encaminhamento de pessoas em situação de rua para os serviços públicos (CARTILLA DE RECUSOS SOCIALES, 2015).

O Refugio Nocturno, único presente na região da fronteira, atende pessoas em situação de rua, entre 19h e 8h, oferecendo refeição, banho e um lugar para passar a noite, o serviço conta com uma equipe multidisciplinar capacitada para buscar a reinserção destas pessoas na sociedade (CARTILLA DE RECUSOS SOCIALES, 2015).

Em Chuy, o Refugio binacional¹⁴³, inaugurado em 2009, tem origem no marco das políticas de fronteira do MIDES, atendendo também brasileiros, recebendo inclusive alimentos da prefeitura de Chuí (INFOMIDES, 28, 2010).

A Casa Breve Estadía (CEB), compõe as propostas do Plan Nacional de lucha contra la Violencia Doméstica, inaugurada em 2012, sob responsabilidade do MIDES, o serviço de abrigo, assessoramento e atendimento psicológico é direcionado para mulheres vítimas de violência doméstica (CARTILLA DE RECUSOS SOCIALES, 2015).

A infância e a adolescência aparecem como prioritárias nos programas e serviços. Sob a responsabilidade do Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), criado pela Lei 15.977/88¹⁴⁴ como Instituto del Menor, encontram-se os Centro de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF)¹⁴⁵ (consolidando sua trajetória institucional, seu planejamento organizacional tem início em 1998, conforme aponta VECINDAY (2014)), e os Centros Juveniles (CARTILLA DE RECUSOS SOCIALES, 2015).

Dentre os parceiros de implementação do Centro CAIF encontra-se o MIDES. A proposta do CAIF envolve o desenvolvimento de atenção integral,

¹⁴¹ Ver: < http://www.saintbois.com.uy/innovaportal/v/227/4/innova.front/funcion_.html>.

¹⁴² Ver: <www.asse.com.uy/aucdocumento.aspx?7056,39331>.

¹⁴³ Ver: <Informe MIDES n. 28>.

¹⁴⁴ Ver: <<http://www.inau.gub.uy/index.php/institucional/marco-normativo/item/1652-ley-de-creacion>>.

¹⁴⁵ Ver: <<http://www.inau.gub.uy/index.php/primera-infancia/centros-de-atencion-a-la-infancia-y-la-familia-caif>>.

interinstitucional e interdisciplinar, atende crianças do nascimento aos três anos, priorizando famílias em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade social. Sua atuação abrange frentes complementares: entrega de alimentos; educação alimentar e vigilância nutricional. Em 2007, teve início um processo de reestruturação do Plan CAIF, objetivando ampliar a cobertura e atendimento.

Outro serviço disponibilizado e acessado mediante busca direta são os Centros Juveniles, responsáveis por promover o desenvolvimento integral de adolescentes (com idade entre 12 e 17 anos e 11 meses), priorizando a maior vulnerabilidade e residentes na zona de abrangência do centro. Estes Centros atuam por meio de socialização, atividade recreativa, desportiva, artística e educativa, apoio pedagógico e capacitação laboral, ofertados por meio de uma equipe técnica ao longo do ano. (CARTILLA DE RECUSOS SOCIALES, 2015).

Ainda dentro do processo de reestruturação da proteção social uruguaia, o Plan de Equidad (PEQ) é aprovado pelo Gabinete Social em 2007 e entra em vigor em 2008 no lugar do PNAES.

Nesse contexto, o Índice de Carencias Críticas¹⁴⁶ (ICC), cujo modelo antecedente foi utilizado para seleção do PANES, é o instrumento de seleção/focalização utilizado para acesso aos programas de transferência de renda, inicialmente para as Asignación Familiar del Plan de Equidad (AFAM-PE) y Tarjeta Uruguay Social (TUS) e expandido para outros programas do MIDES. Considerando em suas dimensões – educação, habitação, conforto e composição da casa, o ICC busca sintetizar a situação de privação vivenciada em uma casa. As variáveis contidas no ICC são avaliadas e a visita domiciliar é utilizada como instrumento. O instrumento foi criado pelo Instituto de Economía (IECON) da Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (UDELAR), no ano de 2008 e passou por atualização em 2011 (MIDES, 2013).

Sob a coordenação e articulação do MIDES, é estabelecida, entre outros pontos, uma rede de assistência e integração social formada por meio de um conjunto de benefícios, serviços e cuidados direcionados ao atendimento de cidadãos em situação pobreza, cujos direitos foram violados: pessoas em

¹⁴⁶ O ICC considera uma combinação de características não monetárias das famílias que identificam o grau de vulnerabilidade (presença de menores de cinco anos, nível de educação de adultos, saneamento básico). (MIDES, 2009).

situação de rua, trabalho infantil, exploração sexual, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes que não dispõem de proteção da família, mulheres, idosos, entre outros (PLAN DE EQUIDAD, 2010). Segundo Mirza,

El principio general de “que nadie que dara librado a su propia suerte” explícitamente planteado en el capítulo introductorio del PEQ tiene correlatos institucionales al incluir los dos pilares que lo sostienen; el pilar no contributivo o la Red de Asistencia e Integración Social y el segundo pilar, denominado Componentes Estructurales de la Matriz de Protección Social. Esta es una característica que lo diferencia del PANES, pero también conviene resaltar otras diferencias importantes, como lo es la cobertura para toda la población y una formulación sine die de sus lineamientos, que por ello no determina plazos de extinción de beneficios, programas o prestaciones sociales (MIRZA, 2010, p. 304).

O PEQ tem sua origem nos componentes estruturantes da matriz de proteção social, de forma que projeta sua execução a médio e longo prazo a partir de aparatos operativos – reforma tributária; política de saúde; política de emprego; política de habitação; política de educação; Plano de Igualdade de Oportunidades e Direitos. Componentes da Rede de Assistência e Integração Social – Prestações sociais não contributivas (transferências de renda); Abono familiar; Assistência ao idoso; Políticas de educação e atenção à infância e adolescência; Trabalho promovido; Política de segurança alimentar e outras ações de integração social (incapacidade; Promoção de empreendimentos produtivos e Programas de Inclusão Social) (PLAN DE EQUIDAD, 2010). E, segundo Pastorini e Martinez (2014, p. 64), “de forma mais significativa, os esforços se concentraram na consolidação da rede de assistência com destaque nos programas de transferência de renda condicionados, assistência à velhice, auxílio moradia, etc”.

Afora os serviços anteriormente descritos, que também integram o PEQ, fazem parte as Prestações sociais não contributivas (transferências de renda), o Abono familiar e a Assistência ao idoso (CARTILLA DE RECURSOS SOCIALES, 2015).

As Asignaciones familiares Plan de Equidad¹⁴⁷ compõe um benefício econômico pago via BPS às famílias que se encontram em vulnerabilidade

¹⁴⁷Encontram-se sob responsabilidade do BPS, e coexecução do MIDES. Os valores mensais básicos referentes a janeiro de 2016 - \$ 1.298,95 por el primer beneficiario (en gestación, menor de 5 años y escolares)

socioeconômica. Os beneficiários são crianças e adolescentes menores de 18 anos que convivem em famílias vulneráveis e aqueles internados em tempo integral no INAU ou em instituições conveniadas. Em contrapartida, os beneficiários devem manter a matrícula ativa no sistema educacional do primário ao superior (com exceção de pessoas com deficiência), além de manter exames médicos em dia (através do sistema público ou privado de saúde). E, em caso de pessoa com deficiência maior de 18 anos, a cada três anos, o exame médico deve ser realizado periodicamente.

A Asistencia a la Vejez¹⁴⁸, sob responsabilidade do MIDES, tendo como coexecutor o BPS, trata-se de um valor mensal equivalente à pensão por idade (pessoas entre 65 e 69 anos), desde que não disponham de recursos para garantir suas necessidades básicas e suas famílias se encontrem em situação de extrema pobreza.

Cabe destacar que a Lei 16.929/98 garante ao cidadão uruguaio residente no Brasil ou na Argentina, a uma distância de 5km da fronteira, o recebimento de pensões por velhice e invalidez sem suspensão. Para garantir a questão operacional, de forma a constatar a veracidade das informações e real situação vivenciada pelos beneficiários, o Banco de Previsión Social (BPS) uruguaio e o Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) assinaram acordo de cooperação¹⁴⁹ para cruzamento facilitado de dados, objetivando impedir a duplicidade de benefícios. Cooperação esta aprovada, pela Comissão Multilateral Permanente de Seguridad Social do Mercosul, responsável pelos ajustes administrativos do acordo de previdência social estabelecido entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai (em vigor desde 2006).

\$ 556,69 (complemento) por el primer beneficiario cursando nivel intermedio.

\$ 1.855,64 por beneficiarios discapitados

\$ 1.298,95 por cada beneficiario internado en régimen de tiempo completo en establecimientos del INAU o Instituciones con convenio con éste. Ver: <<http://www.bps.gub.uy/3540/plan-de-equidad.html>>.

¹⁴⁸ Ver também: Asistencia a la Vejez. Ministerio de Desarrollo. Disponível em: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/34129/3/innova.front/asistencia-a-la-vejez>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

¹⁴⁹ RESOLUÇÃO N. 67, DE 10 DE JULHO DE 2009. Disponível: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=33&data=13/07/2009&captchafield=firistAccess>>.

O Uruguay Trabaja¹⁵⁰, criado pela Ley 18.240/07 com inscrições anuais, e abrangência nacional, é direcionado a pessoas entre 18 e 64 anos, com nível educacional baixo, desempregadas há mais de dois anos, em situação de vulnerabilidade social. O programa oferece treinamento e acesso facilitado a áreas interligadas à proposta do programa; em contrapartida, seus participantes realizam trabalhos de valor comunitário em um período de 30h semanais, ou seja, 5h diárias, inclusas as capacitações, em período de até oito meses, recebendo um subsídio de “Apoio a la Inserción Laboral” de 2.35BPC (aproximadamente \$5.400¹⁵¹). Dados do MIDES (2017) apontam que 30.000 pessoas participaram do programa.

O MIDES é responsável também por programas focalizados em cidadãos/famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, dentre os quais é possível identificar semelhança com programas brasileiros de transferência de renda.

A Reforma Social realizada em 2011, sob o governo do presidente José Mujica, busca, segundo Pallarés (2016, p. 7), “profundizar y avanzar hacia la integralidad y articulación de los programas sociales en el sistema de protección social” – a prioridade é a população em vulnerabilidade social extrema. O trabalho do Gabinete Social, somado à nova liderança do MIDES, passou a reorganizar as ferramentas direcionadas para a alta vulnerabilidade social partindo do conhecimento territorial, consolidando a matriz de proteção social, com gestão territorial única, e dedicada à interinstitucionalidade; o Gabinete Social, por sua vez, priorizou alternativas próprias, dentre as principais – Jóvenes en Red¹⁵², Uruguay Crece Contigo¹⁵³, Cercanías¹⁵⁴ destinadas para a população em situação de extrema pobreza (OLESKER, 2013). Segundo Pallarés,

¹⁵⁰ O Programa é de responsabilidade do MIDES e tem como corresponsáveis OSC, BPS, ASSE, Intendencias Departamentales, SUNCA, MEC, MI, UTU y CUCTSA.

Uruguay Trabaja. Ministerio de Desarrollo. Disponível em: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14408/3/innova.front/uruguay_trabaj>.

¹⁵¹ Valor referente ao ano de 2014 – informações <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/25965/3/innova.front/inscripciones_a_uruguay_trabaja_2014>

¹⁵² Ver também: Jóvenes en Red. Ministerio de Desarrollo. Disponível em: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14544/3/innova.front/jovenes_en_red>.

¹⁵³ Ver também: Uruguay Crece Contigo (UCC). Ministerio de Desarrollo. Disponível em: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14544/3/innova.front/jovenes_en_red>.

¹⁵⁴ Ver também: Programa Cercanías. Ministerio de Desarrollo. Disponível em: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/21948/3/innova.front/programa-cercanias>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

[...] se distinguen tres niveles de población según las condiciones de vida de los hogares: el primer nivel constituido por toda la población del país, el segundo nivel conformado por las personas pobres y vulnerables a la pobreza y el tercero por la extrema pobreza. (PALLARÉS, 2016, p. 7).

O Jóvenes em Red também se encontra sob a responsabilidade do MIDES¹⁵⁵ e o seu público-alvo é jovem (entre 14 e 24 anos), sem vínculo com o sistema de educação e o mercado de trabalho formal. O programa atua através de uma abordagem integral (propõe melhorar condições para acesso e integração pessoal à rede de serviços, fortalecimento pessoal e social para o desenvolvimento de projetos...), territorial e comunitária, oferecendo capacitação, formação e intermediação ao trabalho oficial e referência educacional. Abrange no território uruguaio – Artigas, Canelones, Cerro Largo, Montevideo, San José, Salto, Paysandú, Rivera y Tacuarembó.

O programa Cercanias, disponível em todo o território uruguaio, é destinado a famílias (principalmente com crianças e adolescentes até 18 anos) em situação de extrema vulnerabilidade social. O programa envolve estratégia interinstitucional, sob a coordenação do INAU e do MIDES, tendo outros organismos corresponsáveis¹⁵⁶. A proposta do programa remete à superação de fragmentação e articulação de serviços no âmbito territorial, trabalho em rede e integralidade no primeiro nível de atenção por meio de Equipos Territoriales de Atención Familiar, que buscam viabilizar o acesso das famílias aos serviços e benefícios, atentando para as necessidades intrafamiliares, promovendo a socialização e o cuidado. A seleção das famílias é realizada com base no Índice de Carencias Críticas (ICC), assim, as famílias são identificadas pela equipe Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) e através dos serviços sociais presentes no território (INAU, MIDES, SOCAT, saúde, entre outros).

Focalizado na primeira infância, o programa Uruguay Crece Contigo cobre todo o território uruguaio, objetivando a consolidação do sistema de proteção integral à primeira infância, através de ações universais e focalizadas direcionadas às mulheres grávidas e às crianças menores de quatro anos (priorizando aqueles que estão em vulnerabilidade social e/ou sanitária). Todo recém-nascido recebe um kit de materiais lúdicos recreativos/educativos, para

¹⁵⁵ Corresponsáveis MEC, MTSS, MTD, MDN, INAU, ANEP: UTU/CES, INEFOP.

¹⁵⁶ Corresponsáveis: MVOTMA, ANEP, ASSE, BPS, MSP y MTSS

promover o desenvolvimento do bebê e cabe à maternidade entregá-lo à mãe antes da alta hospitalar. As ações desenvolvidas com as famílias abrangem dez meses, nos quais a equipe do UCC acompanha e desenvolve atividades socioeducativas vinculadas ao desenvolvimento infantil de vínculos, apoio para o controle de saúde, benefícios sociais, e situações de emergência.

Laurino e Costábile (2014), em estudo realizado na capital Montevidéu no ano de 2012, nos termos do convênio firmado entre o Departamento de Trabajo Social (DTS) da Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UDELAR) com a Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), cujo objetivo previa a análise dos programas sociais Uruguay Integra, Uruguay Trabaja, Jóvenes en Red e Cercanías, aponta para a existência de um "núcleo duro" da pobreza e situações extrema de vulnerabilidade social, compartilhada por cidadãos em geral. Essa realidade não é diferente daquela vivenciada no interior do território uruguaio. Laurino e Costábile alertam para o fato que, os programas analisados

[...] constituyen una iniciativa de atención que se inscribe en un proceso de recuperación del rol del Estado en Uruguay, y dado que efectivamente estas propuestas deben operar con el sector poblacional de extrema vulnerabilidad social" (LAURINO, COSTÁBILE, 2014, p. 208).

Os programas, serviços, benefícios de transferência de renda, cujas condicionalidades tornam ainda mais focalizado o seu público, têm a partir de 2011, com a Reforma Social, aumentado o investimento em componentes socioeducativos, territorialização, ações interministeriais e intersetoriais, bem como o investimento em sistemas de informatização (PÉREZ, VECINDAY, 2016; PASTORINI; MARTINEZ, 2014).

Além do pontuado anteriormente, Pastorini e Martinez (2014) assinalam que analistas da experiência desenvolvida no Uruguai têm afirmado que "parte das mudanças na matriz de proteção foi espelhada no processo desenvolvido no Brasil, a partir do primeiro Governo de Luiz Inácio Lula da Silva" (2014, p. 65). As visitas, descritas posteriormente, confirmam essa possibilidade.

Ainda no ano de 2012, Alejandro Milanesi, assessor do MIDES, em visita ao Centro de Referência de Assistência Social – CRAS Riacho Fundo¹⁵⁷ em Brasília, destacou as principais ações socioassistenciais adotadas pelo governo uruguaio, em especial o programa de transferência de renda Uruguai Social, um cartão que garante direitos à alimentação, gás e energia para famílias em extrema pobreza. Em sua fala, atentava para o momento de reformulação pelo qual os ministérios uruguayos estavam passando e, segundo ele, “os recursos usados no Brasil, a capacidade técnica de atendimento e a infraestrutura podem ajudar nessa reformulação” (MDS, 2012).

Manuel Piriz, representante da Direção Nacional de Política Social uruguaia, também presente na visita, apontou para a terceirização de profissionais, ausência de serviço de acompanhamento permanente às famílias, sendo de interesse do Uruguai conhecer os serviços direcionados à população em vulnerabilidade social desenvolvidos especialmente pelo Brasil¹⁵⁸ (MDS, 2012).

Cabe destacar que o processo vivenciado pela assistência social no Uruguai foi singular. Ao longo da história uruguaia, a assistência social assume, principalmente a partir do século XX, uma trajetória intersetorial, suas ações perpassam políticas setoriais, cumprindo uma “função subsidiária e complementar das políticas sociais estruturantes da proteção social (previdência, saúde, educação e emprego)” (Idem, 2014, p. 62). Percebe-se que, em decorrência do processo de reestruturação proposto pelo governo uruguaio, a proteção social ofertada no âmbito da assistência passa a adquirir maior visibilidade e centralidade, principalmente com a instituição do MIDES, que adquire função primordial na organização de ações da proteção social ofertada

¹⁵⁷

Ver:

<[http://noticias.i3gov.planejamento.gov.br/noticias/pesquisa.xhtml?b=Alejandro%20Milanesi+fontes:\(\)+perfis_facebook:\(\)+perfis_twitter:\(\)+canais:\(\)&q=0&o=0&e=0](http://noticias.i3gov.planejamento.gov.br/noticias/pesquisa.xhtml?b=Alejandro%20Milanesi+fontes:()+perfis_facebook:()+perfis_twitter:()+canais:()&q=0&o=0&e=0)>.

Link alternativo: Uruguai se inspira nos serviços prestados pelos CRAS no Brasil. *Site Dourados News*. Disponível em: <http://www.douradosnews.com.br/noticias/brasil/uruguai-se-inspira-nos-servicos-prestados-pelos-cras-no-brasil/459713/>.

¹⁵⁸ Em recente visita¹⁵⁸ realizada no ano de 2016, ao CRAS do Distrito Federal, Mauricio Guarinoni, diretor do MIDES, reconheceu o avanço brasileiro no campo da assistência social, assinalando a experiência dos CRAS e CREAS como exemplo a ser seguido. O Cadastro Único, usado para identificação socioeconômica das famílias de baixa renda, também foi citado como modelo de base de dados. Ver: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/abril/servico-de-assistencia-social-e-destacado-por-representante-do-uruguai/view>>.

conforme determinado por legislações específicas, em conformidade com a proteção social preconizada constitucionalmente.

4.2 O caso brasileiro

O caso brasileiro é diferenciado dos regimes de *welfare state* dos países europeus. A origem do *welfare state* brasileiro encontra-se, segundo Medeiros (2001, p. 8), “a partir de decisões autárquicas e com caráter predominantemente político: regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia”.

Para Yazbek (s/a), o país não alcança a institucionalidade de um Estado de bem-estar, porém, por meio da política social, o Estado procurou diminuir a desigualdade e garantir direitos sociais, priorizando o Seguro Social.

Considerando as tipologias desenvolvidas por Esping-Andersen e apresentadas anteriormente (Quadro 7), bem como as análises de Filgueira F., (Quadro 8) e Franzoni (Quadro 9), o caso brasileiro configura um mix de modelos. Ainda, segundo Pereira (2011), este *mix* de modelos deve-se considerar como um agregado de práticas que alternam entre clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política.

Draibe e Aureliano, ao abordarem o Estado de bem-estar no Brasil, adotam a compreensão de *welfare state* enquanto

[...] transformação nas relações entre o Estado e a economia, que se manifesta em modificações na própria estrutura do Estado e na emergência de sistemas nacionais, públicos ou estatalmente regulados, de educação, saúde, integração de renda, assistência social e habitação popular. Concretamente, trata-se de processos que se expressam na organização e produção de bens e serviços públicos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação (e incentivo) a produção de bens e serviços sociais privados (DRAIBE; AURELIANO, 1989, p. 139).

Partindo dessa compreensão, pontuaremos algumas fases principais que remetem às experiências de bem-estar, uma vez que, diferente dos países

capitalistas avançados, o colonialismo e a dependência econômica impuseram limites à instituição de um modelo de proteção social universal.

Anterior a 1930, o Brasil vivenciava o que Pereira (2011) denomina de “período *laissez-faire*”, o marco inicial do período de transformações políticas. Caracterizado por poucas e fragmentadas ações por parte do Estado, frente às demandas e emergências sociais, no país da economia agroexportadora o trato da questão social era caso de polícia. Porém, em 1923 são instituídos os Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde, o Código Sanitário e a Lei Eloy Chaves (referente a temas previdenciários), que estabelece a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões. A saúde pública era tratada de forma residual, assim como a educação (DRAIBE; AURELIANO, 1989; MEDEIROS, 2001; PEREIRA, 2011).

Seguindo o cronograma temporal construído por Draibe e Aureliano (1989) e Pereira (2011) em seus trabalhos, teríamos a constituição de um *welfare state*, marcado pelas mudanças de regime político, porém com um acentuado autoritarismo em um país cujo desenvolvimento econômico descompassa do modelo europeu o qual tenta seguir.

Destaca-se que o período iniciado em 1930 até 1940, a questão trabalhista foi priorizada - criação do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, a Carteira do Trabalho, a regulamentação trabalhista, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), criação de um salário-mínimo e legislação trabalhista que regulamenta os acidentes de trabalho, entre outras normatizações e instituições que influem na proteção social focada nos setores da classe trabalhadora urbana (PEREIRA, 2011; MAESTRINI, 2011). O Brasil experimenta a transição de uma economia agroexportadora para a uma economia urbano-industrial, ainda com descompasso entre o econômico – crescente crescimento da indústria – e o social, lançando a questão social ao trato jurídico ou administrativo. Ainda nesse período, o Governo brasileiro cria a Legião Brasileira de Assistência (LBA) com objetivo de atender às famílias dos expedicionários brasileiros e, após o término da Segunda Guerra Mundial, a instituição passa a direcionar seu foco para a maternidade e infância, seguindo uma lógica de filantropia e bem-estar. Em 1946, sua estrutura abrange órgãos centrais, estaduais e municipais, e sua atuação abrange todas as áreas da

assistência social (PASTOR; BREVILHERI, 2009; PEREIRA, 2011; MAESTRINI, 2011).

Em 1964, o Golpe Militar instala o Estado autoritário e, sob a ótica da expansão e internacionalização da economia, o regime investe na modernização econômica, atraindo investimento internacional, favorecendo empresas estrangeiras e investindo na privatização. Ainda segundo Pastor e Brevilheri (2009), tais ações resultam em recessão e crise inflacionária. Pereira (2011), Behring e Boschetti (2007) apontam que, entre 1964 e 1967, não houve nada de novo no âmbito social, prevalecendo uma política social tecnocrática e conservadora, em contradição com a expansão de direitos sociais, e restrição dos direitos civis e políticos.

No entanto, entre 1970 e 1980, o agravamento da questão social, a concentração de renda, o crescimento inegável da pobreza absoluta levam ao desagrado do povo. Na década de 1970 sucede a criação do Ministério de Previdência e Assistência Social (1974), da Renda Mensal Vitalícia (destinada a idosos pobres, sob contribuição de no mínimo um ano para a previdência), sistema reformulado da LBA e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM). (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; PASTOR; BREVILHERI, 2009; PEREIRA, 2011; MAESTRINI, 2011).

A década de 1980 ficou conhecida como a “década perdida”, do ponto de vista econômico, enquanto no terreno democrático as lutas sociais angariaram conquistas culminando na Constituição de 1988 (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; MAESTRINI, 2011; YAZBEK, 2012).

Nos anos 1980 (a década perdida para a Cepal), a pobreza vai se converter em tema central na agenda social, quer por sua crescente visibilidade, pois a década deixou um aumento considerável do número absoluto de pobres, quer pelas pressões de democratização que caracterizaram a transição. Tratava-se de uma conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis. Permanecem as antinomias entre pobreza e cidadania (YAZBEK, 2012, p. 300).

Considerando o contexto socioeconômico vivenciado no País, a autora assinala o intento em garantir a ampliação da intervenção Estatal, por meio de mecanismos de viabilização de direitos.

A Constituição Federal de 1988 é o marco da proteção social brasileira. Ela insere a assistência social no campo da seguridade social, ao lado das políticas públicas da saúde e da previdência social. Sob a responsabilidade do Estado, garantida no art. 203 do Capítulo da Seguridade Social, a assistência social agora é compreendida como um direito e “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 1988). Em 1993, a publicação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993) dispõe sobre a organização da assistência social. Entretanto, o avanço neoliberal interrompe essa cadência de conquistas dos grupos sociais, levando a um retrocesso do Estado, promovendo o “[...] rebaixamento da qualidade de vida e da cidadania [...]” (PEREIRA, 2011, p. 159). O retorno do investimento no campo social será retomado com a eleição do presidente de esquerda Luiz Inácio Lula da Silva – “Lula” – em 2002.

A instituição do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (hoje denominado Ministério do Desenvolvimento Social), e a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que prevê um Sistema Único balizam uma transformação profunda no campo da assistência no ano de 2004.

Mais tarde, a aprovação da Lei 12.435/11 incorpora o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ao texto da LOAS, integrando-o de forma plena e legal, consolidando a nova Política de Assistência Social, apontando para a evolução da proteção social não contributiva, enquanto conquista social.

A construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) vai em direção oposta a essa concepção e estabelece provisões próprias da assistência social. O âmbito desta política como campo de direitos é, ainda, um campo de luta contra aqueles, de direita ou esquerda, que a caracterizam de forma desqualificada como assistencialista ou compensatória. A democratização das políticas sociais exige atender a todos, o que inclui os mais precarizados (SPOSATI, 2011, p. 109).

O art. 1º da Lei 12.435/11 declara que a política de assistência social “organiza-se sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, de abrangência nacional, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS”.

O SUAS é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente – ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos -, por

órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público (YAZBEK, 2008, p. 97).

Organizado em dois níveis de proteção – Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), é respaldado por orientações técnicas e normatizações, tais como: Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH/SUAS, 2006), Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), Norma Operacional Básica (NOB SUAS, 2012), entre outras.

A PSB tem o CRAS como “porta de entrada” para os serviços, programas e projetos. Esta unidade pública é estruturada conforme o porte do município¹⁵⁹, e deve contar com espaço recomendado¹⁶⁰ e equipe técnica¹⁶¹ para estruturar a oferta de serviços. A sua localização deve ser em territórios de vulnerabilidade social, podendo ocorrer casos em que o acesso das famílias pode ser facilitado, caso sua localização seja direcionada para outro local do município. O serviço é responsável pelo acolhimento de famílias cujos vínculos encontram-se fragilizados. Estes serviços de Proteção Social Básica também poderão ser executados de forma indireta, através das entidades e organizações de assistência social presentes na área de abrangência dos CRAS (PNAS, 2004; ORIENTAÇÕES TÉCNICAS CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

O conhecimento do território é fundamental para a organização dos serviços do CRAS. A equipe técnica deve conhecer as vulnerabilidades territoriais, bem como a composição da rede de serviços pertencentes ao

¹⁵⁹Pequeno Porte I – mínimo de um CRAS para até 2.500 famílias referenciadas;

Pequeno Porte II – mínimo de um CRAS para até 3.500 famílias referenciadas;

Médio Porte – mínimo de dois CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;

Grande Porte – mínimo de quatro CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;

Metrópoles – mínimo de oito CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.

¹⁶⁰Conforme as “Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social” (2009), o CRAS deve apresentar espaços de: recepção, sala de atendimento, sala de uso coletivo, sala administrativa, copa e banheiros, cada espaço com metragem determinada e uso especificado.

¹⁶¹Conforme a NOB-RH/SUAS (2006) e o caderno de “Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social” (2009), a equipe técnica do CRAS deve ser composta da seguinte forma:

Até 2500 famílias referenciadas, dois técnicos com nível médio e dois técnicos com nível superior (um assistente social e outro preferencialmente psicólogo). Até 3500 famílias referenciadas a equipe, deve ter três técnicos com nível médio e três técnicos com nível superior (dois assistentes sociais e um psicólogo preferencialmente). Com 5000 famílias referenciadas, deve contar com uma equipe de quatro técnicos com nível médio e quatro técnicos com nível superior (dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS).

território (escolas, Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, Unidades Básicas de Saúde, entre outros) para articular os trabalhos realizados. A equipe do CRAS deve trabalhar de forma interdisciplinar e intersetorial, procurando possibilitar um atendimento integral aos usuários.

Os benefícios eventuais e de transferência de renda também são abarcados pela PSB, mediante cadastramento no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, que além dos benefícios no âmbito da PNAS possibilita o acesso a programas sociais do Governo Federal¹⁶². Como requisito de acesso está o Cadastro de Pessoas Físicas, ou simplesmente CPF, como é popularmente conhecido. A ausência deste documento limita o acesso de cidadãos estrangeiros ou, como tratado aqui, de fronteiriços que não dispõem deste documento.

No âmbito dos Benefícios de Transferência de Renda, cada qual apresenta suas condicionalidades, porém todos dependem do acesso ao CadÚnico.

No caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto nos artigos 20 e 21 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), alterada pela Lei 12.435/11, cujo repasse equivale a um salário-mínimo mensal sem contribuição, previa ser repassado diretamente ao beneficiário – idosos (pessoas com 65 anos ou mais) e pessoas com deficiência - sem condições de suprir as suas necessidades ou de tê-las supridas por suas famílias, cuja renda bruta¹⁶³ deverá

¹⁶² Conforme o MDSA, os inscritos no Cadastro Único podem ser beneficiados por programas sociais, importante salientar que cada programa apresenta suas regras/condicionalidades, não considerando apenas a baixa renda para acesso: Programa Bolsa Família; Tarifa Social de Energia Elétrica; Carteira do Idoso; Programa Brasil Alfabetizado; Auxílio Emergencial Financeiro; Programa Minha Casa Minha Vida; Programa Cisternas; Água para Todos; Aposentadoria para pessoas de baixa renda; Telefone Popular; Bolsa Verde (Programa de Apoio à Conservação Ambiental); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, Brasil sem Miséria; Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais/Assistência Técnica e Extensão Rural; Isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos; Programa Nacional de Reforma Agrária; Programa Nacional de Crédito Fundiário. Disponível em: <<http://mdspravoce.mds.gov.br/cadastro-unico/programas-que-beneficiam-os-inscritos/>>. Acesso em 04 fev. 2017.

¹⁶³ Segundo o MDSA, para cálculo da renda mensal familiar do solicitando ao BPC não será considerado: o BPC de uma pessoa idosa para concessão do benefício a outro idoso da mesma família; a remuneração de aprendiz ou de estagiário da PCD também não será considerada; os recursos de Programas de Transferências de Renda (como o PBF); Benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/beneficios-sociais/bpc/como-calcular-a-renda-per-capita-familiar>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

ser somada e dividida pelos membros da família, resultando em um valor menor que $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo vigente.

Aos beneficiários do BPC a partir do o Decreto 8.805 de julho de 2016, é requerido a inscrição no Cadastro Único, exigência que vem para somar a necessidade de reavaliação a cada dois anos para comprovar a permanência das condições para acesso, e em caso de morte do beneficiário o benefício é imediatamente suspenso, deixando a família em muitos casos sem nenhum tipo de renda, ampliando as condições de desigualdade. Ocorre ainda, para a ausência de vínculos entre INSS e SUAS, entre técnicos que atuam no CRAS e aqueles que atuam nas agências do INSS, ainda que haja uma recomendação de que o CRAS deva receber do INSS uma lista dos beneficiários, uma vez que estes e as suas famílias deverão compor o público prioritário de atendimento pelo CRAS juntamente com os beneficiários do Programa Bolsa Família. Em estudos anteriormente realizados em cidades gêmeas foi constatado que a busca pelo BPC por cidadãos fronteiriços comumente é negada, por não atenderem às exigências de documentação, sendo que quando ocorre é resultado, geralmente, da judicialização (UGOSKI, 2013; SILVA, V., et al., 2014).

Outro PTR, o Programa Bolsa Família (PBF), previsto na Lei 10.836/04, e regulamentado pelo Decreto 5.209/04, constitui um complemento mensal em dinheiro¹⁶⁴ na renda dos beneficiários, viabilizado diretamente pelo Governo

¹⁶⁴ Conforme informação disponibilizada no site do MDS, os tipos e benefícios componentes do PBF, que cada família recebe, dependem de alguns condicionantes – número de pessoas que compõe a família, idade, se há gestantes, entre outras, a renda.

Famílias extremamente pobres (com renda mensal per capita de até R\$ 77,00 recebem o Benefício Básico no valor de R\$ 77,00).

Os Benefícios Variáveis no valor de R\$ 35,00 (cada benefício neste valor, pode contemplar até cinco pessoas em uma mesma família). Entre os Benefícios Variáveis encontram-se: **Vinculado à Criança ou adolescentes de 0 a 15 anos** – direcionado às famílias com renda mensal de até R\$ 154,00 per capita, em contrapartida é exigido a frequência escolar entre crianças e adolescentes de 6 a 15 anos. **Benefício vinculado à gestante** – é pago no valor de nove parcelas para gestantes cuja gravidez for identificada na área de saúde e cuja informação seja inserida no Sistema Bolsa Família na Saúde, a renda mensal per capita deve ser de até R\$ 154,00. Benefício Vinculado à Nutriz – equivale a seis parcelas pagas às famílias com crianças com idade entre 0 e 6 meses, desde que a criança tenha seus dados incluídos no Cadastro Único.

Benefícios Variáveis Vinculados ao Adolescente no valor de R\$ 42,00 – cada família que, em sua composição, tenha adolescentes entre 16 e 17 anos, tem direito até dois benefícios, desde que a frequência escolar seja apresentada.

Benefício para Superação da Extrema Pobreza – o valor é calculado individualmente para cada família cuja renda mensal permanece R\$ 77,00 per capita, mesmo após receber outro benefício do Programa. Assim, o valor a ser pago é calculado conforme a renda e o número de pessoas que compõe a família, para garantir que o piso de R\$ 77,00 de renda per capita seja ultrapassado.

Federal, objetivando a redução da pobreza e da extrema pobreza. O programa requer o cumprimento de condicionalidades nas áreas da saúde, educação, assistência.

Os Benefícios Eventuais estão previstos na LOAS e sua definição, conforme previsto na Lei 12.435/11, cabe aos municípios, estados e Distrito Federal. Tais benefícios estão relacionados a situações de vulnerabilidade temporária em razão de nascimento, morte, calamidade pública. Até o presente momento, este é o único benefício que não requer inserção no CadÚnico. Em decorrência desta “liberdade”, ocorre que, em cidades gêmeas, ele é comumente acessado para prover algum recurso (alimento, pagamento de transporte, entre outros, conforme determinação do município) para fronteiriços que não dispõem de documentação (UGOSKI, 2013, 2015, SILVA et al., 2014).

A proteção social especial (PSE), cuja oferta tem caráter continuado, assim como a PSB, deve considerar a realidade do território local. Subdividida em média complexidade e alta complexidade, requer maior atenção individual por parte da equipe, bem como estrutura técnica-operacional para oferta dos serviços condizentes com os diferentes níveis de agravamento, violações de direitos e rompimento de vínculos, o que leva à necessidade de uma demanda considerável para que os serviços de média e/ou alta complexidade sejam ofertados no município. Em caso de baixa demanda, o serviço será cofinanciado, e o sujeito demandatário terá que se deslocar ao município com o qual foi estabelecido financiamento (PNAS, 2004),

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

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. 37).

A média complexidade é destinada a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, cujos direitos foram violados, porém os vínculos familiares

e comunitários não foram rompidos, de forma que os serviços, programas e projetos neste âmbito requerem atendimento técnico-operacional, atenção individualizada, articulação com a rede de serviços e acompanhamento contínuo. O CREAS, enquanto unidade pública e estatal, constitui unidade de referência, e cabe a ele ofertar o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), cuja oferta de serviço é especializada para pessoas em situação de rua, também consta como unidade de referência da média complexidade, no entanto em cidades gêmeas não há oferta deste equipamento.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2013) também classifica neste nível de proteção: os serviços de orientação e apoio sociofamiliar, plantão social, abordagem social, serviço de habilitação e reabilitação nas comunidades das pessoas com deficiência, medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA).

A PSE de alta complexidade prevê proteção integral, ou seja, nesta modalidade os serviços especializados são ofertados em diferentes modalidades e equipamentos, e direcionados a pequenos grupos, respeitando as especificidades. Uma vez que estes serviços são direcionados a indivíduos e/ou famílias com vínculos familiares rompidos, indivíduos sem referência e/ou em situação de ameaça, os serviços contemplam moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido (PNAS, 2004).

Enquadram-se neste nível de proteção: o Atendimento Integral Institucional – abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva; República, Família Acolhedora, Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Conforme dados obtidos por meio de entrevistas realizadas no decorrer da pesquisa “SUAS e a proteção de cidadãos fronteiriços: Um estudo em cidades gêmeas da fronteira gaúcha”, no ano de 2014, foi constatado que, das seis cidades gêmeas, apenas Aceguá dispõe somente de PSB, e três cidades gêmeas ofertavam algum tipo de serviço da PSE de alta complexidade – Jaguarão (Abrigo Institucional – um de natureza pública e um de natureza privada – e uma Casa de Passagem), Sant’Ana do Livramento (Abrigo

Institucional – três unidades de natureza privada) e São Borja (Abrigo Institucional – dois, sendo uma unidade de natureza pública e a outra de natureza privada, e, uma Casa de Passagem).

No caso do Abrigo Institucional ou Casa de Passagem, o serviço é ofertado em caráter temporário, sendo o público-alvo pessoas ou grupos familiares – pessoas em situação de rua, migração, pessoas em trânsito e sem condições de sustento.

O Abrigo Institucional tem estrutura semelhante a uma residência, sendo limitado ao atendimento de 50 (cinquenta) pessoas (adultos/famílias) por unidade e de 4 (quatro) pessoas por quarto, mantendo a privacidade dos usuários.

O Abrigo Institucional para crianças e adolescentes atende de 0 a 18 anos aqueles que devido ao abono ou incapacidade temporária da família e/ou responsáveis necessitam de acolhimento. O serviço deve ser ofertado para o máximo de 20 usuários por abrigo, cujo aspecto deve ser de uma residência, oportunizando convívio familiar e comunitário, bem como acesso a serviço e políticas públicas que possibilitem o desenvolvimento até o encaminhamento para família de origem ou família substituta, conforme consta nas Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009).

A Casa de Passagem é dirigida para um máximo de 50 (cinquenta) pessoas para acolhimento imediato e emergencial. Como indica o nome, ela deve servir para um público que está em situação de trânsito, por isso seu fluxo deve ser mais rápido, a permanência máxima é de 90 dias. O acesso se dá via encaminhamento dos CREAS, serviços e políticas públicas ou por demanda espontânea.

O Abrigo Institucional para crianças e adolescentes e para idosos tem funcionamento ininterrupto. O serviço pode ser municipal ou cofinanciado¹⁶⁵, neste caso, cabe ao município de origem prover a permanência do vínculo familiar, seja trazendo o atendido até sua família ou provendo transporte para

¹⁶⁵ Em municípios com menos de 50.000 habitantes e/ou em municípios que compõem regiões metropolitanas, o Serviço de Acolhimento para Adultos e Famílias pode ser oferecido de forma regionalizada. Nesse caso, o estado é quem organiza, estrutura, coordena e presta a oferta regionalizada. O serviço regionalizado está em processo de implantação. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/unidades-de-acolhimento/servico-de-acolhimento-para-adultos-e-familias>

deslocamento destes até o abrigo em outro município. O objetivo do serviço é a redução das violações dos direitos socioassistenciais, bem como promover a proteção, inclusão e acesso a oportunidades. O mapa atualizado (Anexo B), apresenta o contorno fronteiriço e os CRAS e CREAS localizados em cidades gêmeas na fronteira com o Uruguai.

A estrutura de proteção social organizada no âmbito da assistência social configura avanços inquestionáveis, porém ainda há muitos aspectos críticos. Montañó (2012), abre caminho para a reflexão,

Se por um lado houve, nos governos do PT, ampliação da cobertura do Bolsa Família¹⁶⁶, por outro esta foi acompanhada de:

- a) Descaracterização do Fome Zero (cf. Siqueira, 2007).
- b) Confirmação da assistencialização da política social, contratando profissionais no âmbito municipal, com certa precarização das condições de trabalho.
- c) Particularmente, a política social perde seu papel “redistributivo” e volta a uma função “compensatória”. Conforme expôs Pierre Salama, o “coeficiente de Gini”, que mede a distribuição da riqueza e a desigualdade social, aplicado antes e depois da “redistribuição” por via de políticas sociais, mostra o pífio impacto dessa ação no Brasil. Enquanto na França o Gini antes é de 0,42 e depois é de 0,31 (tendo a política oficial relativo impacto na desigualdade ao alterar 14 pontos percentuais), no Brasil antes é de 0,56 e depois é de 0,52 (alterando apenas centésimos).
- d) Confirmação da eliminação da dimensão de “direito de cidadania” da ação social estatal.
- e) Desuniversalização, focalização e transitoriedade dos serviços sociais, mantendo a “seletividade por renda” (MONTAÑO, 2012, p. 285, 286).

O autor reconhece avanços, inclusive com a ampliação de beneficiário do Bolsa Família, no entanto afirma não reconhecer nas políticas econômica e social desenvolvidas no decorrer dos governos do Partido dos Trabalhadores, ações que projetem alteração ou redução da desigualdade social.

Somam-se a esta perspectiva crítica os apontamentos de Koga (2015), Sposati (2013, 2015), indicando a falta de clareza sobre o conteúdo referente à proteção social não contributiva; a frágil articulação entre as políticas de saúde e assistência quanto à inclusão da família no âmbito da proteção social brasileira, repercutindo em uma guetização de responsabilidades de proteção social ao

¹⁶⁶Em 2004 o Governo Federal (início da gestão Lula) “beneficiou” 3,6 milhões de famílias (em 5.461 municípios); em 2007, foram mais de 10 milhões de famílias. Disponível em: <www.bolsafamilia.gov.br>. Acesso em: dez. 2007. 286 Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012.

âmbito familiar; a necessidade de estratégias de incorporação das particularidades socioculturais e territoriais atendendo ao princípio de territorialização previsto na PNAS, 2005; a falta de atenção às especificidades e complexidades socioterritoriais como as identificadas em territórios fronteiriços.

Ainda que o contexto das crescentes migrações perpassasse transversalmente as políticas sociais, as demandas advindas dessa realidade levaram à sistematização das experiências vivenciadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social e dos debates que ocorreram no período de 2015 a 2016 na Câmara Técnica dos Migrantes, instituída no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite sobre a função da assistência social com esta especificidade, resultando no documento “o papel da assistência social no atendimento ao migrante”, na definição e defesa de direitos socioassistenciais e proteções que lhes são garantidas.

Em ofício circular conjunto nº 2/2014 SENARC/MDS e SNAS/MDS, publicado em 11 de fevereiro de 2014, o MDS informa sobre o cadastramento de estrangeiros no Cadastro Único para Políticas Sociais e acesso ao Programa Bolsa Família, desde que atendidos os critérios de acesso, de igual forma que os cidadãos nacionais. Permanecendo como exceção o BPC¹⁶⁷, conforme o Decreto nº 6.214/2007, cujo acesso é exclusivo para nacionais. Decisão alterada recentemente por decisão do Supremo Tribunal Federal que determina que a condição de estrangeiro residente não é impedimento para concessão de benefício assistencial (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017)¹⁶⁸.

O fluxo migratório cresce no Brasil desde 2010¹⁶⁹ devido a fluxos distintos, decorrentes de eventos diversos, expondo a necessidade de responder demandas por acolhimento e inclusão social, desafiando a estruturação de serviços ofertados (insuficientes ou inexistente), bem como a capacidade de gestão, principalmente em municípios fronteiriços¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Em 2017, ocorre mudança quanto a este impedimento, abordado posteriormente.

¹⁶⁸ Ver: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=341292>

¹⁶⁹ Desde 2010, o número de migrantes cresceu pós-terremoto do Haiti, e em 2017 a crise na Venezuela leva a um aumento de fluxo migratório na fronteira com o estado de Roraima (BRASIL, 2016; AGÊNCIA BRASIL, 2017). <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-02/roraima-espera-maior-migracao-de-venezuelanos-este-ano>

¹⁷⁰ A fronteira dos estados do Acre e da Amazônia apresenta fluxo fronteiriço mais intenso e maior complexidade (MDS, 2016; CRESS, 2016).

O atendimento aos migrantes deve estar garantido em todos os níveis de proteção conforme o ordenamento dos serviços em rede e de acordo com os tipos de proteção social (básica e especial – de média e alta complexidade), de acordo com as demandas apresentadas, atendendo aos princípios de universalidade, gratuidade da proteção social (até este momento havia ressalvas ao BPC) e intersetorialidade (BRASIL, MRE, 2016).

Recentemente, em conformidade com o previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, que aborda o princípio da igualdade e da necessidade de tratamento entre brasileiros e estrangeiros residentes no País, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a condição de estrangeiro residente no Brasil não é impedimento para acesso ao BPC, desde que atendendo às condicionalidades. Voltaremos a este ponto na última parte deste trabalho quando abordarmos o contexto atual.

4.3 No meio do Caminho: Notas sobre a fronteira

“Sin lugar a dudas, las políticas de frontera se sustentan en la larga tradición histórica, económica y socio-cultural que define e identifica la frontera de paz Uruguay-Brasil” (URUGUAY, MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014).

A “fronteira de paz” também é fronteira de movimento, viva, fluída, mesmo com a larga tradição histórica, nas áreas econômica, social e cultural. Procuramos abordar no tópico “entre o local e o global – panorama geral da região pesquisada”, aspectos econômicos, geográficos, sociais, de forma a caracterizar as cidades pesquisadas, suas dinâmicas e organizações. Entretanto, a fronteira representa o “meio do caminho”, um limite jurídico, uma fronteira entre Estados Nacionais, que configura, em não raras ocasiões, em “fronteiras” burocráticas, impeditivas a acessos (MACHADO, 2005; PUCCI, 2010).

O levantamento referente ao período de 2004-2014 na esfera da assistência social não apresenta aprovação de leis, decretos, ações bilaterais formais na área da assistência, entretanto, aponta um quadro de relações

estabelecidas em áreas governamentais e institucionais, políticas de fronteira e para a fronteira que contemplam o campo social, direta ou indiretamente.

Conforme apontado anteriormente, no panorama geral da fronteira Brasil-Uruguai, o aparato legal existente sustenta e direciona ações que também contemplam as especificidades das cidades gêmeas em áreas como saúde¹⁷¹, educação, trabalho, cultura, assim como ocorre no setor financeiro/comercial. Entretanto, é necessário ponderar que as relações binacionais são fortalecidas, não apenas quando dispõe de um aparato legal, mas em decorrência de relações constituídas com base em mediações, debates e construções conjuntas, que

¹⁷¹ Dentre as ações firmadas, a área da saúde merece destaque, uma vez que a assistência social tende a seguir modelos já existentes no âmbito da mesma. Destacamos a lista disponibilizada pelo governo brasileiro:

Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai na Área da Saúde, celebrado em 30/05/2011, em vigor desde 30/05/2011, situação – Vigente;

Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Implementação do Projeto “Fortalecimento das Políticas de Enfrentamento à Epidemia de DST/AIDS no Uruguai”, celebrado em 25/05/2009, situação – Vigente;

Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Implementação do Projeto “Apoio ao Fortalecimento do Sistema Nacional de Sangue e Hemoderivados do Uruguai.”, celebrado em 25/05/2009, situação – Vigente;

Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios para Prestação de Serviços de Saúde 28/11/2008 27/07/2010 – Vigente;

Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Brasil e o Uruguai para Implementação do Projeto “Fortalecimento da Capacidade Institucional do Ministério da Saúde Pública do Uruguai em Sistemas de Vigilância em Saúde Ambiental” 30/05/2008 - Vigente;

Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Brasil e o Uruguai para Implementação do Projeto “Programa de Educação Alimentar e Nutricional – Cozinha Uruguai” em vigor desde 30/05/2008 – Vigente;

Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica para Implementação do Projeto Fortalecimento Institucional da Secretaria de Saúde Pública do Governo Uruguaio na Área de Vigilância Sanitária, em vigor desde 24/07/2007 – Vigente;

Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Brasil e o Uruguai para Implementação do Projeto Apoio Técnico para Implementação de Bancos de Leite Humano no Uruguai, 22/11/2006 – Vigente;

Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica para Implementação do Projeto Fortalecimento Institucional das Assessorias Internacionais dos Ministérios da Saúde do Brasil e do Uruguai, 22/11/2006 – Vigente;

Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Saúde na Fronteira, 31/07/2003 – Vigente;

Memorando de Entendimento no Âmbito da Troca de Experiência em Transplantes de Órgãos e Tecidos, 18/06/2003 – Vigente;

Acordo de Cooperação Sanitária, 11/09/1980 - 23/11/1981 – Vigente

Acordo para a Melhoria das Condições Sanitárias na Região da Fronteira Brasileiro-Uruguia, 10/05/1969 – Em Tramitação;

Convênio Relativo à Luta Contra as Enfermidades Venereosifilíticas na Fronteira Comum aos dois Países, 13/02/1928 15/11/1928 – Vigente.

denominamos de “relações de boa vizinhança”, como ocorre na esfera da assistência.

No campo de estratégia local, o caso de Barra do Quaraí é exemplo para outras áreas. Consultas médicas, exames, foram negociados e pactuados, garantindo que cidadãos brasileiros acessassem o sistema de saúde em Bella Unión (Uruguai), localizada a 7,5 km, representando um ganho para a população, que precisava deslocar-se mais de 70 km até Uruguaiana para atendimento no hospital¹⁷² (BONTEMPO, 2013; DORFMAN, 2017).

No campo da diplomacia brasileira-uruguaia, a Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço¹⁷³, instituída na esfera das relações binacionais no ano de 2002, incorre como importante espaço de discussão binacional, cuja origem advém das demandas fronteiriças e da necessidade de agilizar respostas, sendo o maior desdobramento o Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios (AVEIRO, 2006; PUCCI, 2010; LEMOS; RÜCKERT, 2014). Tal Acordo, em 2017, passou por alterações que posteriormente serão abordadas.

Os Comitês de Fronteira anteriores à Nova Agenda foram preservados e posteriormente suas temáticas migram para os GTs¹⁷⁴ da Nova Agenda, subordinados à Reunião de Alto Nível da Nova Agenda (PUCCI, 2010). Os GTs são considerados espaços importantes, cujas discussões abordam temas de interesse fronteiriço, inclusive vêm versando sobre temáticas direcionadas à política social.

Em relação à assistência, merece destaque a pauta da VII Reunião de Alto Nível (RAN, 2011), que abordou questões referentes à documentação,

¹⁷² As distâncias foram calculadas no *Google Maps*.

¹⁷³ A Nova Agenda foi impulsionada pelo envio do documento “Elementos Para uma Política Conjunta em Matéria Fronteiriça” pelo Palácio Santos à Embaixada do Brasil em Montevideu, dentre os pontos abordados encontram-se doze temáticas as quais os governos deveriam dedicar maior atenção. A Nova Agenda é composta basicamente por duas instâncias – Reuniões de Alto Nível e Grupos de Trabalho (GTs) (PUCCI, 2010).

¹⁷⁴ Grupo de Trabalho sobre Saúde; Grupo de Trabalho sobre Educação e Formação Profissional; Grupo de Trabalho sobre Cooperação Policial e Judicial; Grupo de Trabalho sobre Meio Ambiente e Saneamento.

Segundo Aveiro (2006), a Ata da Primera Reunión Uruguayo-brasileña sobre una Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo marca a adesão de temáticas comuns a cada região, incorporadas aos GTs – Chuí-Chuy: urbanização da Avenida Internacional; turismo histórico e ecológico; e saneamento do curso comum do Arroio Chuí; Jaguarão-Rio Branco: turismo histórico; e nova ponte sobre o Rio Jaguarão; Santana do Livramento-Rivera: reativação da Comissão Binacional de desenvolvimento Conjunto; Quaraí-Artigas: desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí; e novas estratégias para a Bacia da Lagoa Mirim.

trâmites legais, atendimento de brasileiros, apresentou apoio e recomendação de apoio brasileiro às Oficinas Binacionais realizadas pelo MIDES/Uy, além de abordar a violência contra a mulher, a instituição de espaços de articulação (Comitê Binacional para Mulheres, Casas de Passagem Binacional para mulheres vítimas de violência doméstica e seus filhos) e a Casa Binacional para Jovens e Crianças em situação de vulnerabilidade social, temática que permanece em destaque, em decorrência de questões burocráticas, conforme evidenciado anteriormente.

Já no ano de 2012, a VIII RAN (2012)¹⁷⁵ tratou temas referentes às Políticas Sociais de Fronteira, incluindo a questão da documentação de nacionais fronteiriços uruguaios em vulnerabilidade social que residem no Brasil como ocorre com brasileiros no Uruguai (UGOSKI, 2013).

Sabe-se que no Brasil o Ministério da Integração Nacional é responsável pelo PDFF¹⁷⁶. O MDS não coordena programas, projetos ou serviços específicos para a faixa de fronteira, entretanto este Ministério integra (juntamente com outros indicados) a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira¹⁷⁷, e atua junto a outros ministérios em ações para o enfrentamento da violência sexual de crianças e adolescentes (por meio de acolhimento e atendimento nos CREAS), e ações emergenciais, como as desenvolvidas junto ao Ministério da Justiça e aos governos do Acre e do Amazonas para o atendimento de imigrantes haitianos via repasse financeiro

¹⁷⁵Segundo informe do Ministério das Relações Exteriores, a VIII RAN reúne “delegados brasileiros e uruguaios de diversos órgãos federais e do Governo uruguio, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, dos Departamentos uruguaios, das intendências e das prefeituras da região fronteira, além de representantes da academia e da sociedade civil. Os delegados examinarão uma agenda extremamente ampla e diversificada nos Grupos de Trabalho da Nova Agenda, incluindo saúde na fronteira, educação e formação profissional, cooperação policial e judicial, assistência recíproca em situações de emergência, políticas sociais, meio ambiente, gestão de resíduos sólidos e saneamento”. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3143:viii-reuniao-de-alto-nivel-da-nova-agenda-de-cooperacao-e-desenvolvimento-fronteirico-brasil-uruguai&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280> .

¹⁷⁶O PDFF foi abordado na problematização e suas ações estão detalhadas na nota de rodapé 07.

¹⁷⁷ Conforme Decreto de 08 de setembro de 2010, “Art. 1º, Fica instituída, no âmbito do Ministério da Integração Nacional, a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF, cuja finalidade é propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do Governo Federal naquela região”. Ver: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12853.htm>.

para o custeio de ações socioassistenciais (alimentação, aluguel, acolhimento das famílias)¹⁷⁸.

Revedo a normatização específica da assistência social, o Memorando de Entendimento para a Cooperação no Campo da Assistência Social, de 19/09/1987 (Anexo B), surge como único documento registrado no âmbito da assistência, antecedente à Constituição Federal de 1988 e à nova Política Nacional de Assistência Social de 2004 e à reestruturação da política social Uruguaia, com a instituição do Plan de Equidad e criação do MIDES e de toda a transformação desenvolvida nestes 30 anos em ambos os países. Ainda que disponível para consulta no rol de acordos bilaterais do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, o documento não apresenta ajustes posteriores, ou referência ao seu andamento ou cancelamento. Cabe destacar que o levantamento quanto ao andamento/encerramento deste acordo esbarra na dificuldade de acesso às informações. Não é possível identificar o que foi realizado tendo como base este documento, uma vez que não há disponibilidade de informações concernentes, e nem mesmo conhecimento do referido documento entre técnicos que atuam na esfera da assistência em cidades gêmeas, conforme apontam os dados coletados em campo.

Ainda que desconhecido o Memorandum de 1987, a sua leitura evidencia que, ainda em 1987, Brasil e Uruguai intencionaram estabelecer relações de cooperação técnica no campo da assistência, e traz questionamentos quanto à possibilidade de efetivação de um acordo bilateral no âmbito da assistência que dê conta de regulamentar a prestação de serviços e o acesso a benefícios a fronteiriços, sem desresponsabilizar ou sobrecarregar apenas um Estado.

Importante notar que a cooperação técnica é uma realidade entre Brasil e Uruguai, se consideradas as visitas realizadas, as discussões envolvendo ambos os ministérios (MIDES e MDS). No entanto, as ações no campo dos serviços em cidades fronteiriças são pontuais e acontecem por meio de contatos entre as equipes dos municípios fronteiriços, uma vez que são desconhecidos acordos bilaterais no campo da assistência.

¹⁷⁸ Ministério da Justiça e MDS explicam ações empreendidas no Acre para atender haitianos ilegais. Disponível em: < <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-10-26/ministerio-da-justica-e-mds-explicam-acoes-empreendidas-no-acre-para-atender-haitianos-ilegais> >.

Para ilustrar, citamos a realização de visitas de cooperação técnica entre Brasil e Uruguai informadas nos sites do MIDES e MDS. No ano de 2010, o MIDES visitou o Brasil e uma delegação do MDS visitou o MIDES, havendo o compartilhamento de experiências sobre as políticas sociais e, principalmente, sobre as políticas alimentares desenvolvidas pelo Governo brasileiro. Em 2012, no decorrer da Semana Sul-Americana de Desenvolvimento Social, promovida pelo MDS, a delegação uruguaia não apenas participou, mas realizou visita para conhecer a experiência no campo da assistência, desenvolvida nos CRAS (MIDES, 2010; MDS, 2012). Fora desse período (2004-2014), em abril de 2016, o diretor do MIDES torna a visitar o CRAS e faz referência à eficiência do Sistema de Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (MDS, 2016).

O Refúgio binacional, cuja origem está no marco das políticas de fronteira do MIDES, presta serviço equivalente à Casa de Passagem no âmbito da PAS brasileira, conforme informações do INFOMIDES (2010). Sua oferta de abrigo alcançou também cidadãos brasileiros, mediante contribuição da Prefeitura de Chuí em forma de alimentos, configurando um avanço no campo da cooperação de informações e troca de serviços entre Chui/BR em Chuy/UY. Em 2017, o levantamento dos serviços para construção deste trabalho constatou que esta cooperação se encontrava interrompida uma vez que o Refúgio estava desativado.

O compartilhamento como o identificado entre Chui/Chuy no Refúgio chegou a ser comemorado por representar um progresso para gestores, técnicos e usuários. Com sua desativação/interrupção, tem-se um retrocesso, uma vez que, em municípios pequenos, onde as demandas não costumam ser expressivas, os serviços são organizados de forma reduzida, e a tendência é cofinanciar vagas em municípios de porte maior, porém mais distantes, o que requer deslocamento cujos valores não são acessíveis para a pessoa em situação de pobreza, ou o próprio município não dispõe de recursos suficientes para arcar com o transporte de toda demanda, resultando na desproteção da pessoa que depende deste serviço.

No decorrer de 2013, o modelo de Mutirão Social do Trabalho¹⁷⁹ utilizado pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS/RS), articulou o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, o Governo Federal e os municípios para a realização de “feiras” que ofertaram aos cidadãos informações sobre o acesso aos direitos básicos e serviços, sendo realizado, também, na faixa de fronteira, de forma ajustada para integrar governos gaúcho e uruguaio (STDS/DAS, 2013).

Nos municípios de Chuí/Chuy, Jaguarão/Rio Branco, ainda que com ofertas de serviços diferenciadas, a ação priorizou a confecção da Carteira de Trabalho e Previdência Social Fronteiriça e a Cédula de Identidade Fronteiriça aos trabalhadores. O trabalho foi desenvolvido com a participação articulada de diferentes departamentos, entre eles a Secretaria Municipal de Assistência Social, a Polícia Federal, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Defensoria Pública, Serviços de Saúde, Cultura (inclusive com Calendário Cultural Binacional) entre outros.

A referida atividade, realizada no decorrer de 2013 e divulgada no site da STDS/RS, envolveu ações articuladas e com possibilidade de integração governamental na fronteira e chegou a ser projetada sua realização em outros momentos, mantendo serviços articulados. No entanto, chama atenção não apenas a descontinuidade dos Mutirões Sociais, mas o desconhecimento referente a esta ação da quase totalidade dos técnicos entrevistados no decorrer da pesquisa de campo aplicada para responder aos objetivos deste estudo. Apenas um técnico brasileiro entrevistado reconheceu a ação, ressaltando que “bastante documentação saiu dali, em questão de documentação mesmo, de RG, certidão de nascimento, carteira de trabalho, os dois países juntos [...]”. (TÉCNICO BRASILEIRO ENTREVISTADO). Este fato remete para a rotatividade de técnicos que atuam em serviços ofertados na fronteira, o que acaba interferindo na comunicação e manutenção de ações possíveis de realizar nesses territórios, uma vez que formalmente não há disponibilidade de acordos, as ações tornam-se dependentes de contatos interpessoais.

¹⁷⁹ Os Mutirões foram realizados nos municípios fronteiriços de Chuí/Chuy, Jaguarão/Rio Branco, Aceguá/Aceguá, Santana do Livramento/Rivera, Quaraí/Artigas e Barra do Quaraí/Bella Unión (STDS/RS).

Outro ponto de atenção, refere-se à criação da Coordenadoria da Mulher e do Centro de Referência da Mulher Binacional, que deveria estar situado na cidade gêmea de Jaguarão, beneficiando vítimas de violência de ambos os países. Foi acertada ainda em 2013, quando em fevereiro daquele ano a Secretaria de Políticas para as Mulheres do Rio Grande do Sul, através da secretária Márcia Santana e da assessora de Relações Internacionais da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), Salete Beatriz Roszkowski, receberam uma equipe de Jaguarão, para tratar de questões específicas para a organização do serviço (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES DO RS, ONLINE).

Passada a década elencada pela pesquisa (2004-2014), observamos que, em julho de 2015, a implantação do Centro ainda era questionada e, segundo o prefeito em exercício Cláudio Martins, a extinção da Secretaria Estadual de Políticas Públicas para as Mulheres comprometeu o andamento do projeto. Ainda que, o município de Jaguarão tenha doado a área para construção e mantenha contato com o Governo Federal, o centro ainda é um projeto (JAGUARÃO, 2015).

A violência contra a mulher ainda é uma realidade fronteiriça, e mesmo sem a construção do Centro, a temática é objeto de parceria entre gestores e técnicos das cidades gêmeas, como exemplo, citamos a 2ª Semana Binacional – 5º Marcha das Mulheres de fronteira, que ocorreu em 2016, cuja programação incluiu oficinas, cineclubes, seminário, discussões sobre a legislação, com previsão de outras atividades para o mês de março do mesmo ano, conforme disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Jaguarão (2016)¹⁸⁰.

Ainda sobre o Centro, consta no Projeto de Lei 0059/2017, que institui o plano plurianual do município de Jaguarão para o período 2018-2021, dentre as ações estabelecidas, a criação do Centro de Referência e Atendimento à Mulher-CRAM. Segundo o Plano, o CRAM deverá atender as mulheres e seus filhos, quando em situação de violência, atuando de forma integrada a outros serviços, contando com equipe para atendimento no local e oportunizando abrigo temporário, de no máximo 15 dias, tendo como meta, o atendimento de 100 mulheres de ambos os países, tendo em vista que a violência, tráfico de pessoas,

180

Ver

também:

https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=647178948810814&id=369134779948567

bem como a exploração sexual contra a mulher, é um aspecto negativo da fronteira (JAGUARÃO, 2017).

Técnicos entrevistados para responder a este estudo referenciam ter conhecimento a respeito da reunião entre consulados e vários órgãos do Uruguai e do Brasil resultando em debate registrados em ata, porém emperrados pela burocracia. O Acordo Multilateral de Seguridade Social e a iniciativa de mulheres da fronteira com o trabalho desenvolvido nas “Margaritas” são referenciados por técnicos uruguaios, que apontam a necessidade de espaços atuantes para além de reuniões e “discursos”.

Ainda conforme dados coletados nas entrevistas, a realidade fronteiriça agrega múltiplas demandas, que requerem acesso à informação – sempre ofertada nos espaços das OT(Uruguai) e do CRAS(Brasil) –; acesso à documentação (conforme identificado pelo técnico em decorrência da organização familiar ser binacional), acesso a serviços disponibilizados pela esfera da assistência, principalmente os benefícios de transferência de renda; requerendo ainda articulação intersetorial e encaminhamentos para a saúde, educação e previdência, o desenvolvimento de ações binacionais.

Observamos que o aparato organizativo disponibilizado na esfera da assistência social no Brasil e no Uruguai para acolher e responder às demandas dos cidadãos apresenta a mesma organização que nos demais territórios nacionais.

No Brasil, a estrutura organizativa da política de assistência social contempla diferentes níveis de proteção, ainda assim, conforme apontado anteriormente, já fora abordada nas conferências de assistência social a necessidade de oferta de programas e serviços diferenciados para áreas fronteiriças. Entretanto, os serviços são ofertados diretamente, quando há demandas suficientes ou cofinanciados, quando há baixa demanda, em conformidade com a PNAS (2005) e a NOB SUAS (2012), permanecendo no campo das ideias uma atenção direcionada para as especificidades fronteiriças (UGOSKI, 2013; SILVA, UGOSKI, 2013).

No país vizinho, a assistência social não mantém status de política social, ações da área da assistência social são incorporadas ao MIDES e seguem uma trajetória intersetorial, perpassando principalmente as políticas de saúde e previdência de forma a auxiliar e complementar as políticas de proteção social

uruguayas (saúde, previdência, educação e trabalho) (PASTORINI, MARTINEZ, 2014). A capital Montevideú representa a centralidade quanto à oferta de serviços, programas e projetos. No interior do território, a descentralização do MIDES está representada nas OTs. Entretanto, diferente dos recursos ofertados na esfera do MIDES (cada qual com suas condicionalidades para acesso), disponíveis para consulta na Cartilha de Recursos Sociais (MIDES, 2015), quanto mais próximas à fronteira menor a oferta.

Consideradas as singularidades da organização da assistência não é possível um comparativo, entre o que é ofertado por MDS e MIDES. No entanto, realizamos um levantamento de programas, projetos e ações do que fora organizado, considerando a proximidade/semelhança conforme a oferta em ambas as cidades gêmeas. O quadro disponibilizado a seguir permite visualizar as diferentes estruturas organizativas.

Quadro 9 - Serviços e Programas em cidades gêmeas

		SERVIÇOS/PROGRAMA	PÚBLICO
		Ministério do Desenvolvimento Social – MDS	PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA CRAS
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Serviço realizado em grupos Inter geracionais e heterogêneos. Possui caráter preventivo e proativo. Possui articulação com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).	Crianças de 0 a 6 anos de idade; Crianças e adolescentes de 7 a 14 anos de idade; Adolescentes de 15 a 17 anos de idade; Jovens de 18 a 29 anos de idade Adultos de 30 a 59 anos de idade; Idosos (60 anos ou mais)		
PROTEÇÃO SOCIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE CREAS	1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos.		Crianças e adolescentes; adultos; idosos
	2. Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço ofertado de forma continuada e programada, de abordagem e busca ativa que identifique nos territórios - trabalho infantil, exploração sexual, situação de rua, dentre outras.		Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência.
	3. Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de prestação de serviços à Comunidade (PSC) O serviço tem por finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento.		Adolescentes de 12 a 18 anos incompletos, ou jovens de 18 a 21 anos
	4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias Oferta atendimento especializado.		Pessoas com deficiência e idosas com dependência, seus cuidadores e familiares.
ALTA COMPLEXIDADE	Casa Lar/Lar de Passagem		Crianças e adolescentes
	Serviço de Acolhimento Institucional (Abrigo)		Crianças e adolescentes
	Serviço de Acolhimento Institucional (Abrigo)		Adultos
Ministério de Desarrollo Social – MIDES	Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCATs) Orientação e diagnóstico de diferentes demandas que buscam informações sobre emprego, habitação, alimentação, documentos de identidade, assessoramento jurídico e atendimento psicológico. Informação sobre programas e ações implementadas pelo MIDES.		Famílias residentes na sua zona de abrangência
	Oficinas Territoriales MIDES (OTs) Apoio a rede do MIDES, apresentam cobertura delimitada aos bairros e pequenas localidades de seu departamento de referência.	Toda população que requer orientação sobre benefícios e programas desenvolvidos pelo MIDES.	
	Refugio Oferece refeição, banho e um lugar para passar a noite, equipe multidisciplinar.	Pessoas em situação de rua – DESATIVADO.	

Fonte: Construído pela autora com base em dados extraídos de MDS; MIDES, 2015

Ainda que, a organização da assistência no Uruguai e no Brasil tenha sido abordada nos tópicos anteriores, o Quadro 9, apresentado anteriormente, permite visualizar a oferta que MIDES e MDS disponibilizam na esfera da proteção social em cidades gêmeas, bem como o público para o qual é direcionada.

O resumo apresentado no quadro demonstra a diferença organizacional, de ambos os países, e torna clara a necessidade adequação da proteção social para cidadãos fronteiriços, uma vez que este território é uma construção social, de múltiplos atores, e dada à multiplicidade de relações e usos que nele se estabelecem é comum o trânsito transfronteiriço de pessoas, bem como a formação de famílias mistas ou binacionais, que, frente à necessidade de acesso, buscam serviços em ambos os lados da fronteira, produzindo singularidades e desafios para a proteção social no campo da assistência social, cujos programas, projetos e benefícios tendem a ser cada vez mais focalizados (SAQUET, 2008; SANTOS, 2011; KOGA, 2011; PASTORINI, MARTINEZ, 2014).

As entrevistas com técnicos de ambos os países para responder a este estudo corrobora o levantamento realizado em sites governamentais do MDS e MIDES, apontando para equipamentos sociais díspares, transitoriedade das equipes, bem como ausência de planos integrados e ações, resultando em limites ao atendimento do cidadão fronteiriço em situação de pobreza.

Após a exposição sobre o caso da proteção social na esfera da assistência no Brasil e no Uruguai, reafirmamos que por mais que o debate em torno de um “mundo sem fronteiras” agregue defensores no campo das ideias, diariamente a versão vivenciada pela população fronteiriça, seja ela um cidadão “comum” ou um técnico que atua na esfera das políticas sociais, apresenta configurações mais complexas, dadas às múltiplas expressões da questão social manifestas naquele território. Ocorre que, no meio do caminho, o desenvolvimento histórico e a realidade atual da fronteira Brasil e Uruguai permite apontá-la como uma fronteira com potencial para o desenvolvimento de ações conjuntas. Mas, para isso, é preciso considerar que ela exige uma organização diferenciada, que contemple o encontro do local e do global, com legislações específicas, acordos binacionais e um aparato que não está disponibilizado para técnicos ou cidadãos no contexto atual.

É unânime, entre técnicos que atuam na esfera da assistência, participantes deste estudo, que a legislação em vigor no âmbito da assistência é insuficiente para contemplar cidadãos fronteiriços em situação de pobreza. Permanecem vários pontos sem esclarecimento, sendo imprescindível a adequação das legislações nacionais às legislações locais.

Na ausência de legislações ou estratégias protocolizadas, o contato entre técnicos brasileiros e uruguaios é uma realidade “informal”. O termo “informal” adotado neste estudo para designar o atendimento de cidadãos fronteiriços em serviços do país vizinho, bem como para definir o contato entre técnicos desses serviços, compreende as relações de “boa vizinhança” entre Brasil e Uruguai, sobre as quais, são firmados diálogos para melhor atender demandas da esfera da assistência não contempladas pelas legislações em vigor.

Cidadãos fronteiriços que buscam os serviços no país vizinho são acolhidos e encaminhados, conforme a possibilidade disponibilizada pelos serviços, entretanto, as barreiras burocráticas permanecem como impeditivo para continuidade no atendimento ou para encaminhamentos intersetoriais.

Conforme os entrevistados para este estudo, o contato telefônico ou o e-mail são os meios mais utilizados para garantir comunicação entre técnicos do Brasil e técnicos uruguaios. Ocorre que também há necessidade de contatos presenciais em casos que envolvem visitas domiciliares aos usuários no país vizinho, conforme relatam os técnicos brasileiros.

[...] tem contato com o MIDES no Uruguai e se a gente tem algum usuário que mora no Uruguai nós temos que entrar em contato com o MIDES para fazer visita, e vice e versa, o MIDES também nos procura bastante quando tem alguma questão com algum brasileiro que mora no Uruguai ou uruguaio que mora no Brasil, para fazer as visitas junto, para também a documentação, o MIDES pede muito também para nós, de usuários brasileiros que tão...no caso, crianças que tão acolhidas no Uruguai, na casa de acolhida [...]. (TÉCNICO BRASILEIRO ENTREVISTADO).

Nesta mesma direção, técnicos uruguaios que participaram das entrevistas confirmam a inexistência de estratégias protocolizadas, e o contato ocorre entre o MIDES e o secretário de Desenvolvimento Social, ou com a Rede de Atenção Primária dos serviços brasileiros (também na área da saúde), contatos com o Ministério das Relações Exteriores Brasileiro, também são

citados, uma vez que exista a necessidade de acelerar trâmites de cidadãos e a gestão da cidade vizinha. Ainda, segundo técnico uruguaio entrevistado,

Siempre que sea para garantizar debemos las estrategias deben ser pensadas. Puede existir dada la complejidad de las situaciones y en extrema necesidad la informalidad puede tornarse de emergencia y de parte mucho de parte de la voluntad del técnico, pero no estrategias infórmale (TÉCNICO URUGUAIO ENTREVISTADO).

O contato entre técnicos busca garantir respostas às demandas, entretanto os entrevistados reforçam a necessidade de um registro no “papel”, afiançando atendimento para além da “boa vizinhança”, reforçando a inexistência de um sistema de proteção capaz de mirar a singularidade da fronteira e contemplar as múltiplas realidades, os cinturões de pobreza/extrema pobreza e protocolar as ações conjuntas com referência e contra referência. Esta ausência é reconhecida como um desafio para uma proteção social protocolar entre Estados, uma vez que há diferenças entre sistemas de proteção social, legislações, e direcionamentos sociopolíticos adotados pelos Estados, conforme apontam Costa (2009), Vieira (2011), Pastorini e Martínez (2014).

Recentemente, a publicação *Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública*, volume 2, apresenta o trabalho desenvolvido na fronteira. Dentre os dados, encontram-se estudos, programas e projetos governamentais em andamento, sem referência direta à participação do MDS, conforme Quadro 10, apresentado a seguir.

Quadro 10 - Estudos, programas e projetos governamentais
Estudos, programas e projetos governamentais

Nacionais	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. • Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, financiada pelo Ministério da Integração (MI), com o envolvimento do Grupo Retis. • Estudo do Comitê de Articulação Federativa, que sugeriu a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (Cdif). • Análise das Políticas Federais para a Faixa de Fronteira – Tribunal de Contas da União (TCU) • Comitês de Fronteira. • Relatório final do I Encontro dos Municípios de Fronteira – <i>A visão dos municípios sobre a questão fronteiriça</i> (CNM, 2008). • Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – faixa de fronteira como região prioritária para atuação. • Pesquisa Segurança Pública nas Fronteiras. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública (MJ/SNSP). • Mapeamento das Políticas Federais para a Faixa de Fronteira e as suas relações com o plano estratégico de fronteira e a estratégia nacional – MJ/SNSP. • Análise acerca dos avanços e desafios das principais experiências sobre segurança pública nos Estados Unidos, México e União Europeia, China, Rússia e Índia – MJ/SNSP. • Carteira de projetos prioritários de infraestrutura para a faixa de fronteira a partir dos planos apresentados pelos estados (em elaboração pelo MI). • Estudos do Senado para a elaboração do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 380/2012 (Política Nacional sobre Segurança da Amazônia e Faixa de Fronteira).
Ipea	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto Fronteiras (Dirur/Ipea), em parceria com o MI. • Monitoramento e avaliação da nova política uruguaia de regulação do mercado de <i>cannabis</i> na zona de fronteira Brasil/Uruguai.
Mercosul	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo de Integração Transfronteiriça. • Comissões Mistas. • Fóruns Bilaterais.
Redes	<ul style="list-style-type: none"> • Rede Latino-Americana de Política de Desenvolvimento Regional (subgrupo Cooperação Transfronteiriça).

Fonte: IPEA, MI, 2017

No país vizinho, dentre as iniciativas, cabe destacar que o Programa de Políticas de Integración de Frontera: Espacio de Vida Diverso y Complejo¹⁸¹, é desenvolvido pela Dirección de Coordinación Territorial do MIDES, que objetiva cooperar para a construção de estratégias para atuação na fronteira uruguaia, de forma a coordenar ações locais e nacionais, respeitando a territorialidade local, contemplando a integração regional no âmbito do Mercosul, bem como os países vizinhos, agregando atores locais. A proposta do Programa vem para agregar as ações já desenvolvidas nos territórios fronteiriços carentes de melhorias e qualificação. Desde 2006, por meio do Programa, foram realizados

¹⁸¹ Para informações mais detalhadas ver: <http://pronadis.mides.gub.uy/3517/programa-politicas-de-integracion-de-frontera>
http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2622/1/presentacion_programa_frontera.pdf
<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/1811/3/innova.front/lineamientos-del-programa-politicas-de-integracion-de-frontera>
<http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/09/2010090402.htm>.
<http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/09/2010090402.htm>.

seminários sobre “Políticas de Integração da Fronteira: Espaço de Vida Diverso e Complexo”¹⁸² objetivando promover a identidade fronteiriça”,

El Programa Frontera aborda temáticas como la ciudadanía de frontera, vinculado al ejercicio de los derechos de las personas que residen en esa zona. En tal sentido, se han planteado temas vinculados a la documentación, al trabajo formal, el acceso a los servicios educativos y de salud” (ARQUIVO PRESIDENCIA UY, 2010)¹⁸³.

No âmbito deste programa, foram criados Grupos de fronteira¹⁸⁴, oportunizando a interação com atores sociais governamentais e não governamentais, de forma a abordar eixos temáticos direcionados ao exercício de direitos (saúde, cidadania, trabalho, proteção social, desenvolvimento local, educação, cultura, identidade, meio ambiente, complementação de serviços). Nesta direção, são promovidas articulações entre instituições do Uruguai¹⁸⁵ e do Brasil¹⁸⁶ (MIDES, 2012). Segundo Pucci,

O MIDES tem coordenado suas ações na fronteira com o Governo brasileiro, por meio do envolvimento crescente da Embaixada e do Consulado-Geral do Brasil em Montevidéu, bem como das repartições consulares, prefeituras e intendências de ambos os lados da fronteira (PUCCI, 2010, p. 45).

O autor assinala que os seminários realizados cumpriram o propósito de articulação fronteiriça, porém, com o final do mandato presidencial de Tabaré Vázquez, os seminários cessaram. No entanto, o MIDES buscou manter ativa a

¹⁸² Os seminários foram realizados na seguinte sequência: Artigas (outubro/2006); Riveira (maio/2007); Rio Branco/Cerro Largo (novembro/2007); Bella Unión/Artigas (novembro/2007); Chuy/Chui (Santa Vitória do Palmar (abril/2008); Aceguá (novembro/2008); Bagé (setembro/2009). (MIDES, 2012)

¹⁸³Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/09/2010090402.htm>>.

¹⁸⁴ Os grupos estão presentes nas seguintes localidades: Bella Unión/Barra do Quaraí; Artigas/Quaraí; Cerrillada-Vechadero/Serrilhada-Bagé; Aceguá/Aceguá; Rio Branco/Jaguarão; Treinta y Tres; Chuy/Chui/Santa Vitória do Palmar. (MIDES, 2012).

¹⁸⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Ministerio de Salud Pública (MSP), Dirección General de Salud (MSP), Consejo de Educación Primaria, Consejo de Educación Técnico Profesional, Administración de Obras Sanitarias del Estado (OSE), Banco de Previsión Social (BPS), Dirección Nacional de Pasos de Frontera (MDN), Dirección Nacional de Migraciones (Min. Interior), Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Min. Interior), Ministerio de Turismo y Deportes, Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay (INAU), (MIDES, 2012).

¹⁸⁶ Embaixada brasileira, Consulado Geral do Brasil, Ministério da Integração Nacional brasileiro, Ministério do Desenvolvimento Social, Instituto Nacional de Seguridade Social, Conselho Tutelar, Câmara de Vereadores (MIDES, 2012).

participação comunitária de outras formas (reativação dos Comitês de Fronteira, Comissões Binacionais, Comitês de Coordenação Local).

Na esfera das Oficinas Binacionais de Fronteira, estabelecidas a partir do acordo de cooperação entre a Corporación Andina de Fomento (CAF) e o MIDES em 28 de fevereiro de 2010, a atenção está direcionada para orientação referente a acordos bilaterais e regionais, gestão de trâmites em casos de vulnerabilidade social e acompanhamento dos espaços de participação e articulação transfronteiriça (MIDES, 2010).

Observa-se, ainda, que na ocasião do “2º Seminário-Oficina Políticas de Integración de Frontera: Espacio de Vida diverso y complejo”, que ocorreu em 2007, o mesmo foi direcionado à promoção e fortalecimento de redes sociais de infância e adolescência, uma vez que estes atores sociais apresentam maior vulnerabilidade no território fronteiriço (BRASIL, MRE, 2016). Referente a essa fragilidade, foi firmado em 19 de maio de 2006, em Montevideu (UY), o Protocolo de Intenciones entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil em matéria de derechos relativos a la niñez y la adolescência, acompanhado no Brasil pela Secretaria de Direitos Humanos (SEDH) e no Uruguai, pelo Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU). O Protocolo estabelece cooperação entre Brasil-Uruguai para atuação frente à problemática relacionada a crianças, adolescentes e a suas famílias, especialmente em territórios fronteiriços, e, para sustentar as ações, propõe oficinas e uma rede interinstitucional, composta por Centros de Proteção de Direitos. O protocolo prevê oficinas específicas, a saber, em Chuy-Chuí encontram-se previstas ações contra violência doméstica e maus tratos, e em Rio Branco-Jaguarão (MIDES, 2007)¹⁸⁷.

A Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço¹⁸⁸ (e também a primeira reunião da Comissão de Comércio Bilateral Brasil-Uruguai), realizada nos dias 18 e 19 de abril de 2016,

¹⁸⁷ Ver: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2623/1/presentacion_inau.pdf

¹⁸⁸ Ver: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/secretario-geral-das-relacoes-exteriores-discursos/13831-palavras-do-secretario-geral-sergio-danese-na-abertura-da-x-reuniao-de-alto-nivel-da-nova-agenda-de-cooperacao-e-desenvolvimento-fronteirico-brasil-uruguai-brasilia-18-e-19-de-abril-de-2016>>.
<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/secretario-geral-das-relacoes-exteriores-discursos/13842-discurso-do-secretario-geral-sergio-danese-no-almoco-por-ocasio-da-x-reuniao-de-alto-nivel-da-nova-agenda-de-cooperacao-e-desenvolvimento-fronteirico-brasilia-19-de-abril-de-2016>>.

construiu um Plano Integrado para a fronteira, resultante das demandas que chegavam aos Comitês de Fronteira e das reuniões da Nova Agenda. Neste Plano, constam ações a serem desenvolvidas a médio e longo prazo, tais como: a cooperação policial, questões referentes ao trabalho informal, circulação de trabalhadores, empreendedorismo, saneamento e saúde, entre outras, reforçando o histórico de amizade e cooperação entre os países.

Conforme informações disponibilizadas pelo site do Ministério das Relações Exteriores (BR), o embaixador brasileiro Sérgio Danese, e o vice-ministro de Relações Exteriores da República Oriental do Uruguai, embaixador José Luis Cancela, reunidos em Brasília em abril de 2016, para a X Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil – Uruguai, abordaram o Plano Integrado de Trabalho para a Fronteira Brasil-Uruguai – 2016¹⁸⁹, objetivando a promoção e atuação integrada no que tange às questões fronteiriças, priorizando o diálogo (BRASIL, MRE, 2016).

Dentre as prioridades foram elencadas a cooperação jurídica por meio de canais legítimos e efetivos, buscando desburocratizar e agilizar trâmites jurídicos, de forma a beneficiar localidades fronteiriças. Um exemplo foram as negociações sobre os termos do “Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios sobre Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal e Civil”, que ocorreram no decorrer do ano de 2016, e a promoção de cooperação entre autoridades brasileiras e uruguayas por meio da implementação do Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, realização de ações conjuntas entre as polícias rodoviárias, em especial na área de educação para o trânsito (BRASIL, MRE, 2016) .

Encontram-se ainda elencadas a atuação conjunta para o acesso às fontes financiadoras¹⁹⁰ de projetos para a região de fronteira; o estímulo à

¹⁸⁹ BRASIL, 2016B - <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/13851-plano-integrado-de-trabalho-para-a-fronteira-brasil-uruguai-2016>

¹⁹⁰ Dentre as Fontes financiadoras internacionais encontram-se o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/13851-plano-integrado-de-trabalho-para-a-fronteira-brasil-uruguai-2016>

comunicação entre áreas técnicas¹⁹¹ governamentais; a simplificação para circulação de trabalhadores, bem como a sua transferência entre países; a socialização dos direitos dos trabalhistas e políticas de trabalho, a redução da informalidade (em especial agrícola) (BRASIL, MRE, 2016).

Ainda em 2016, ocorreu o debate referente ao Memorando de Entendimento entre o Ministério do Trabalho e Previdência Social do Brasil e o Ministério do Trabalho e Seguridade Social do Uruguai e o aperfeiçoamento de instrumentos entre os referidos ministérios, frente à necessidade de apurar a trocas informacionais e acelerar procedimentos de forma a reconhecer direitos previdenciários a trabalhadores migrantes do Brasil e Uruguai (acordo assinado em 2014). Ainda foi realizado um aporte, projetando ações sobre o trabalho infantil, seus meios de prevenção e erradicação em áreas fronteiriças; bem como a necessidade de capacitação de equipes binacionais para atuar no combate ao tráfico de pessoas, construção do centro da mulher (cidades gêmeas Jaguarão/Rio Branco), conforme abordado anteriormente (BRASIL, MRE, 2016).

Consta no Plano, para o segmento da área da saúde, o incentivo na esfera da prevenção epidemiológica binacional, envolvendo capacitação e formação de recursos humanos (em especial no combate ao *Aedes aegypti* e doenças a ele correlacionadas), a capacitação conjunta de agentes locais na rede de saúde fronteiriça, além de investimentos na área da educação, com implementação de “Escolas Interculturais de Fronteira”, probabilidade de criação de cursos binacionais de graduação e pós-graduação, implementação do projeto de bibliotecas bilíngues de fronteira; bem como a criação de grupo de trabalho para analisar a possibilidade de facilitar a cooperação transfronteiriça entre autoridades subnacionais da fronteira, objetivando aperfeiçoar serviços públicos ofertados à população local, adequados à realidade fronteiriça (BRASIL, MRE, 2016).

O Plano reflete o avanço no campo da cooperação bilateral e, certamente, irá incidir sobre os serviços fronteiriços disponibilizados para a população. Entretanto, nota-se que neste Plano também não há menção aos serviços ou ações ofertadas na esfera da assistência social. Assim, permanecem fronteiras

¹⁹¹ Possibilidades de desenvolver projetos de saneamento integrado entre localidades da fronteira; capacitação de atores sociais locais sobre o projeto de saneamento integrado de Aceguá-Aceguá, com aprovação do FOCEM em 2012.

para além das barreiras físicas (inexistentes no caso desta fronteira), carecendo de trabalho conjunto para o trato de problemáticas diversificadas e potencializadas em decorrência da localização geográfica. Conforme técnico entrevistado para o estudo,

O maior desafio é a burocracia, é desentruvar, é conseguir deixar as coisas claras, o que é permitido, o que pode, o que não pode...e como acessar porque nem eles bem, tem entendimento, nem o Uruguai nem o Brasil... chega na parte da burocracia e para ali e trava [...] (TÉCNICO BRASILEIRO ENTREVISTADO).

Viver, morar, estudar, trabalhar, acessar direitos, bens e serviços em diferentes áreas. Só será possível ao fronteiro pôr em prática tais ações quando a burocracia pontuada por técnicos de ambos os países for abordada e trabalhada, de forma a incorporar as singularidades destes homens e mulheres da fronteira.

Essa breve revisão, sinaliza para relações binacionais consolidadas, porém, em especial, pelo fato da assistência social configurar como secundária e, principalmente, como focalizada em demandas específicas no campo das ações governamentais de ambos os países, ainda permanecem “espaços vazios”, uma vez que não há uma legislação comum, acordo binacional ou determinação que contemple amplamente cidadãos fronteiriços em situação de pobreza em cidades gêmeas com a proteção social comprometidas com as territorialidades e temporalidades vivenciadas pelos atores fronteiriços na esfera da assistência (benefícios e serviços).

Desta forma, a proteção social de fronteiriços em situação de pobreza configura-se como desafio. As informações sobre elas aparecem ou fragmentadas ou como um “trabalho extra”, não registrado, apenas realizado por equipes de ambas as cidades gêmeas diante de situações de extrema necessidade como apontado no decorrer deste estudo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste estudo elencou, como ponto de partida, uma questão chave: “Quais são os determinantes da proteção social, na esfera da assistência social, para fronteiriços em situação de pobreza, nas cidades gêmeas Chuí-Chuy e Jaguarão-Rio-Branco?” E, partindo desta questão, buscou analisar a relação existente entre cidadania, nacionalidade e proteção social para fronteiriços em situação de pobreza nas cidades gêmeas Chuí-Chuy e Jaguarão-Rio-Branco no campo de ação dos MIDES (Uruguai) e MDS (Brasil).

Ainda que Brasil e Uruguai sejam considerados países precursores na construção de modelo de proteção social, inicialmente direcionada aos trabalhadores, a adoção de políticas de ajuste neoliberal na década de 1990 influencia a compreensão e direcionamento de ações no campo da proteção social e cidadania (FLEURY, 1994; FRANZONI, 2005; MESA-LAGO, 2006).

Em ritmos diferentes, conforme o momento histórico, cada país passa a receber orientações de organismos internacionais, agravando as condições de desigualdade e pobreza preexistentes, e levando gradativamente à execução de políticas sociais de combate à pobreza, focalização dos gastos sociais, direcionando aos “pobres”. Como resultado, chega a ocorrer redução da miséria sem efetivação de direitos sociais, prevalecendo um sistema de proteção social orientado para a redução de gastos públicos, ampliação de privatizações, focalização na população extremamente pobre e fragmentação em detrimento da universalização, em prática no contexto atual (Soares, 1995; STEIN, 2006; DRAIBE, 2006; SIMIONATTO, NOGUEIRA, 2006; UGÁ, 2008; PEREIRA, STEIN, 2010; SPOSATI, 2011).

Ainda que a nova configuração da assistência nos países Brasil (2004) e Uruguai (2005) seja considerada “jovem”, sua trajetória requer atenção, principalmente quando respeitadas as especificidades fronteiriças. Porém, o que torna a fronteira um local diferenciado e estratégico no que tange a políticas de proteção social na esfera da assistência direcionada a cidadão fronteiriço em situação de pobreza? Tomando as categorias teóricas elencadas, e o desenho fronteiriço, é possível perceber a singularidade deste território.

O território uruguaio congrega 3,3 milhões de habitantes que vivem, em sua maioria, na capital Montevideu e em seus arredores. O país faz fronteira com

Argentina e com o Brasil, cuja linha fronteira perpassa os departamentos de Artigas, Riveira, Cerro Largo e Rocha, abrangendo 25,5% do seu território, 10% da população (329.657 habitantes), enquanto do lado brasileiro essa extensão corresponde a fronteira de um único estado brasileiro – Rio Grande do Sul, cujas proporções territoriais se aproximam a totalidade do território uruguaio. As proporções do Brasil são continentais, limite fronteiro com dez países, representando aproximadamente 27% do território brasileiro. As diferenças também estão representadas nas distintas metodologias e formas de socializar informações pelas instituições de ambos os países, dificultando comparativos (MI/SPR/PDFF, 2009; INE, 2011; COSTA, D. 2011; IBGE, 2010; MAZZEI, SOUZA, 2013).

A construção sócio-histórica e geopolítica fronteira Brasil-Uruguaio desafia a compreensão de fim/início da fronteira, divisão/união territorial, limites/barreiras. As cidades gêmeas desta fronteira congregam pessoas de diferentes nacionalidades em territórios cujas relações de “boa vizinhança”, amizade e cooperação, buscam superar fronteiras. Entretanto, desafiam os Estados, pois também compartilham de aspectos negativos – estagnação, ausência de investimento do próprio Estado, distâncias entre municípios no próprio território, déficits de serviços e oportunidades, atividades informais ligadas ao comércio de mercadorias, facilitação do tráfico de pessoas, mercadorias ilegais e entorpecentes, em razão de sua localização (MI/SPR/PDFF, 2005, 2009; DORFMAN, 2009; PUCCI, 2011; STRUMINSKI, 2015).

Esta fronteira configura o encontro entre o global – representado pelo Mercosul, seus acordos e debates, que, segundo os entrevistados para este estudo, permanecem apenas no campo do discurso – ; e o local – o limite entre Estados, o encontro entre duas cidades. E por mais próximas que sejam as relações de amizade, é preciso considerar que a fronteira é o limite, o encontro entre dois países, com legislações e organização de serviços singulares. Frente a esta realidade, o fronteiro emerge, construindo e protegendo o território, incutindo cultura e identidade própria em razão das interações e trocas estabelecidas no contato cotidiano entre “iguais” de ambos os países (MULLER, 2005; BENTACOR, 2010; PUCCI, 2011).

Enquanto o Brasil representa um país continental, de singularidades e desigualdades socioterritoriais, a Política Pública de Assistência Social oferta planos, programas e benefícios direcionados aos nacionais brasileiros em todo o território nacional e, mesmo prevendo em suas diretrizes o princípio de territorialização, objetivando atender às especificidades locais, falha em decorrência da ausência de critérios que clarifiquem ações e pactuações possíveis (KOGA, 2015). Um olhar “de fora” pode conjeturar um Uruguai como um Estado dividido em três: um Uruguai central, da capital Montevidéu, na qual estão concentrados serviços e facilitados acessos a programas e benefícios; um segundo Uruguai, do interior, para o qual são direcionados alguns serviços e acessos a benefícios; e um terceiro Uruguai, localizado na fronteira, com oferta reduzida no que tange a serviços, e acesso a benefícios, demandando de sua população o deslocamento territorial para poder acessar e usufruir de serviços como os demais cidadãos uruguaios.

Mesmo recentes, MDS e MIDES desempenham um importante papel no campo da proteção social na gestão de planos, programas, serviços e benefícios organizados para responder demandas na esfera da assistência social. No período de 2004-2014, a realização de ajustes na esfera destes Ministérios buscou responder demandas de cidadãos em situação de pobreza e violação de direitos.

A assistência social brasileira, em seu status de política pública, garantida pelo Estado enquanto direito do cidadão, mantém a oferta conforme pactuada pela legislação norteadora (LOAS, PNAS, NOB SUAS, NOB RH SUAS, Tipificação dos serviços), ofertando de forma similar no território nacional, por meio da Proteção Básica e Especial (de média e alta complexidade), projetos, programas, benefícios e serviços de caráter continuado, buscando contemplar especificidades dos ciclos de vida de indivíduos e famílias, seguindo a mesma linha de atuação desde 2004.

No Uruguai a reestruturação da esfera da assistência social ocorre em resposta ao cenário de (des)proteção social resultante de reformas estruturantes. A implementação do PANES (de 2005 a 2007), com foco em famílias em situação de extrema pobreza e exclusão social, e a contínua reorganização da assistência social, passa pela criação do MIDES, a vigência do Plan de Equidad (PEQ), estruturado em componentes de matriz de proteção

social. Sob a coordenação do MIDES, uma rede de assistência composta por benefícios, serviços e cuidados é direcionada ao atendimento de cidadãos em situação de pobreza, priorizando idosos e crianças. Em 2011, a reforma social busca melhor articular programas sociais no sistema de proteção social uruguaio, priorizando programas, reorganizando ferramentas a fim de responder às demandas territoriais. Sem status de política pública, a assistência social perpassa de forma intersetorial principalmente as políticas de saúde e educação.

Em ambos os países, a oferta de serviços, programas e benefícios ocorre em todo o território nacional, sem o desenvolvimento de programas ou serviços que contemplem as particularidades fronteiriças. Ainda que oficinas e grupos de fronteira promovam debates em torno desta temática, não há disponibilidade de serviços pactuados para o atendimento de cidadãos fronteiriços, estes são acolhidos e orientados nos CRAS, CREAS, OTS; no entanto, há casos em que demandam ações para além de orientações. Outro ponto a considerar é o fato de ambos os países investirem em programas, projetos e benefícios cada vez mais focalizados, condicionando o acesso à renda.

O que ocorre de maneira formal em áreas como saúde, educação e cultura, as quais disponibilizam acordos e pactos na esfera da assistência, a ausência de respaldo em legislações e pactuações faz a figura do cidadão fronteiriço, em situação de pobreza, emergir à margem da proteção social e da cidadania, uma vez que, quando em situação de pobreza, busca equipamentos como CRAS, CREAS, OTs, instituídos na esfera da assistência de cada país, mas é acolhido e orientado conforme as possibilidades de cada serviço, sem um aparato legal.

Cidadãos fronteiriços e técnicos que atuam na esfera da assistência social em ambos os países, entrevistados para este estudo, apontam para demandas que vão além da necessidade de informação/orientação, benefícios sociais e documentação, incluindo a busca por acesso à habitação, saúde, Conselho Tutelar, sinalizando para a necessidade de uma assistência social que deve desenvolver forte articulação intersetorial, fundamentada em pactuações binacionais, a fim de responder às demandas fronteiriças.

O acesso à documentação configura uma demanda de fácil resolução, se consideradas as demandas referentes a encaminhamentos para programas, projetos e serviços que requerem o cumprimento de condicionalidades de cada

programa, e, dentre estas condicionalidades, a residência, a renda e a nacionalidade.

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 agosto de 2002, recebe Ajuste Complementar para Prestação de Serviços de Saúde em 2010, no referido Acordo, “[...] substituíram-se os “cidadãos das localidades fronteiriças” pelos “nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios” – representa um cuidado com o alcance do mesmo [...]. (DORFMAN; ROSÉS, 2005, p. 2013), agregando ao que Aveiro (2006) denomina de “figura do cidadão fronteiriço”, criando uma dupla cidadania, ou “bicidadania local” ou, ainda, “doble chapa” segundo os cidadãos locais.

Alterações são realizadas nesse Acordo, em julho de 2017, objetivando maior integração entre os países ao promover a desburocratização de trâmites de imigração permanente para cidadãos brasileiros e uruguaios, sem necessidade de residência temporária e garantindo ao requerente do visto as mesmas condições que o nacional do país de recepção, o que reforça a potencialidade das relações bilaterais Brasil-Uruguai. Entretanto, em paralelo, há uma realidade maior que a legislada pelo referido Acordo, que contempla residir, trabalhar e estudar, que também deve ser considerada. A situação de pobreza vivenciada por cidadãos fronteiriços incorre no não acesso à moradia, trabalho, estudo, documentação, e desafia ações também para garantir a estes o acesso ao atendimento, inclusão na rede da assistência social e reconhecimento, enquanto cidadão de direitos.

O termo “atendimento informal” refere-se ao acolhimento e atendimento de cidadãos fronteiriços na esfera da assistência do país vizinho, assim denominado por não ser identificado em sites ministeriais e por não estar pactuado em acordos binacionais ou locais. Acontece em decorrência de um atendimento com base na compreensão de direitos humanos de que o fronteiriço é um cidadão de direitos e, sempre que necessário, é efetuado contato entre técnicos das cidades gêmeas. Não consideramos estes atendimentos no campo da ilegalidade, mas sim em uma direção de mediação, de relação de “boa vizinhança”.

Se, por um lado, a não discriminação de atendimentos a cidadãos fronteiriços em situação de pobreza nos sites governamentais e nos próprios serviços demonstra que nacionalidade pode não ser um impeditivo para acessos, por outro, a ausência de dados descredencia um debate mais aprofundado na direção de estabelecer planos binacionais, pactuações semelhantes às que ocorrem no campo da saúde, educação e cultura, garantindo que cidadãos fronteiriços acessem serviços disponibilizados em ambas as cidades gêmeas.

As buscas por normatizações específicas na esfera da assistência social não identificaram nenhum acordo ou pactuação binacional recente. Apenas o Memorando de Entendimento para a Cooperação no Campo da Assistência Social, de 19/09/1987, consta em vigor. Entretanto, não apresenta ajustes posteriores, informações sobre ações pactuadas na sua esfera, ou referência ao seu andamento ou cancelamento. Técnicos que atuam na esfera da assistência em cidades gêmeas, que participaram das entrevistas para este estudo, desconhecem tal acordo. Note-se, porém, que MDS e MIDES compartilham de conhecimentos técnicos, realizam visitas em serviços por eles ofertados e mantêm abertura comunicacional. Em 2013, no âmbito estadual, a realização de Mutirões Social chegou a reunir técnicos das cidades fronteiriças em atendimento às demandas dos cidadãos da fronteira, porém sem continuidade.

Vem ganhando espaço nos últimos anos a intensificação de debates, antes deixados na esfera da assistência, impulsionados em razão da complexidade dos conflitos que emergem com as migrações, crises econômicas, territorialidades e temporalidades fronteiriças que demandam um olhar diferenciado, e uma rede de proteção já estabelecida é enunciada como agregadora e acolhedora de demandas fronteiriças (VIEIRA, 2011; CFESS, 2016; CRESS, 2016; KOGA, 2015; MDS; 2016).

Se de um lado da fronteira há esforço relacionado a orientações e documentação para residentes fronteiriços, investimento em OTs e GTs que abordam saneamento, saúde, assistência e orientação; os espaços dos CRAS e CREAS nas cidades brasileiras despontam como importantes espaços para articulação de políticas sociais e defesa de direitos.

Cabe ressaltar que, em 2017, ocorre uma importante mudança de entendimento quanto ao acesso do BPC por estrangeiros. A superação quanto

ao entendimento de nacionalidade e adoção da compreensão de territorialidade alarga o direito de acesso do estrangeiro a um benefício de transferência de renda, em um contexto de esvaziamento e desmonte de direitos (CRESS, 2016; MDS, 2016).

O MDS (BRASIL, 2016) elencou alguns desafios da rede socioassistencial para acolhimento do migrante, citando, entre eles, a organização da demanda no rol dos serviços disponibilizados em rede; a adoção de metodologias específicas/especializadas para atendimento de especificidades sem segregar ou discriminar; definição de fluxos e competências para atendimento de crianças e adolescentes sem responsáveis¹⁹² que vão além do trabalho social com famílias; integração das responsabilidades no âmbito da articulação entre políticas públicas, garantindo as seguras afiançadas pelo SUAS sem duplicidade ou omissão.

Uma vez que a fronteira representa “o meio do caminho”, com constante fluxo de pessoas, inclusive mulheres, crianças e adolescentes, que demandam atenção de serviços assistenciais, a pesquisa de campo corrobora os desafios elencados pelo MDS (2016), e ainda ratifica a normatização insuficiente para dar conta da complexa demanda que se apresenta, o desconhecimento de acordos, a inexistência de pactuações nacionais, binacionais ou locais (entre cidades gêmeas), frente a demandas que requerem para além da documentação, que perpassam pela necessidade de ações intersetoriais (habitação, saúde, educação). Demonstração que, apesar das boas relações de integração e de cooperação, no campo da assistência social esbarra em limites.

Considerando as famílias/indivíduos fronteiriços em situação de pobreza e vulnerabilidade social residentes nas cidades gêmeas, é possível avaliar que há a existência de uma cidadania contraditória. Se, por um lado, o mundo globalizado estende o direito de “ir e vir”; por outro, a cidadania permanece atrelada ao Estado/Nação, ao vínculo pelo nascimento ou naturalização, e isto ocorre em razão do custeio à proteção social (COSTA, 2008; SPOSATI, 2011, BENETTI, ARAÚJO, 2012). Resta então uma cidadania moderna, que, sob influência da concepção liberal e do processo de globalização, encontra-se

¹⁹²Devem ser respeitados os protocolos e convenções internacionais em concordância com as normativas nacionais.

atrelada ao direito individual de consumo (IAMAMOTO, 1987; SANTOS, M.; SILVEIRA, 2011).

Enquanto estudar, bem como trabalhar e viajar, encontra-se garantido pelo Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, usufruir de bens e serviços frequentemente é condicionado por limites burocráticos e legais, implicando na necessidade de comprovar a *nacionalidade* (aquele que nasce ou naturalizado a determinado país), gerando uma parcela de “não cidadãos”, sejam eles brasileiros e/ou uruguaios, que decorrente da situação de pobreza não se configuram como cidadãos consumidores, proprietários, independentes de proteção assistencial do Estado.

Nesta direção o cônsul geral do Brasil no Uruguai, Sr. Ruy Pereira (2008), sinaliza para a necessidade de construir um exercício pleno da cidadania fronteiriça. Uma vez que esse exercício se diferencia dos demais territórios de ambos os países, a cidadania fronteiriça ainda deve ser concretizada, dependendo de voz pública de fazer propostas aos governos centrais sobre suas atuações e realizações neste território.

Koga (2015), Silva e Ugoski (2013 e Ugoski (2013) ratificam os apontamentos anteriores, ao considerarem as singularidades das territorialidades e temporalidades fronteiriças que se diferem dos demais territórios nacionais. É possível sinalizar que indivíduos/famílias fronteiriças em situação de pobreza são penalizados por residir em área de fronteira, carregada de elevada burocratização, e cujo investimento dos Estados não correspondeu à necessidade do território, inviabilizando desenvolvimento social e econômico. Outro ponto a considerar decorre da penalização pela própria situação de pobreza como impeditivo de acesso a bens e serviços, uma vez que critérios para acesso incorporam a nacionalidade ou naturalização, cujo valor da documentação é elevado, e, apenas recentemente, a atualização do Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios prevê isenção no custo desta documentação para brasileiros e uruguaios.

A proteção social ofertada no campo de ação dos MIDES (Uruguai) e MDS (Brasil) permanece estruturada para atender cidadãos nacionais. Programas, projetos e benefícios, de ambos os países, consideram para acesso o vínculo

indivíduo/Estado decorrente do nascimento ou naturalização, sendo necessário apresentar documentação para cadastro e acesso, além de cumprir condicionalidades específicas a cada um. Fronteiriços em situação de pobreza nas cidades gêmeas Chuí-Chuy e Jaguarão-Rio-Branco, que buscam a esfera da assistência no país vizinho, encontram portas abertas para orientações, e fronteiras burocráticas para dar continuidade em seus atendimentos.

Retomando a fala do cônsul geral do Brasil no Uruguai, Sr. Ruy Pereira, a cidadania na fronteira é diferente dos demais territórios nacionais. A fronteira congrega diferentes nacionalidades, constituições de famílias binacionais, incorpora relações, mas não dispõe de direitos de cidadão para todos. Aos nacionais, e apenas a estes, é dado o acesso a direitos civis, políticos e sociais (cidadania). Nesta direção, cidadãos fronteiriços em situação de pobreza permanecem à margem da proteção social, dependendo de contatos entre técnicos que dispõem de uma atuação comprometida com direitos humanos e buscam, com base em relações de cooperação e amizade, responder situações que não são pontuais, uma vez que a fronteira, conforme apresentada, carece de investimento.

Ratificamos que o contexto das cidades gêmeas brasileiras e uruguaias requer não apenas estudos específicos, dada à singularidade de sua organização, mas pactuações binacionais que compreendam as especificidades da assistência social neste território, a simplificação de atendimentos, e inclusão de espaços binacionais e integração de serviços na esfera da assistência, conforme ocorre na área da saúde, em conformidade com o posicionamento de Machado (2010), Pucci (2010), Santos, M., (2011), Koga (2011, 2015) Benetti e Araújo (2012).

As singularidades compõem a oferta de proteção social em ambos os países na esfera da assistência, bem como os enfrentamentos e limites identificados no campo burocrático não reduzem as potencialidades para o desenvolvimento de ações direcionadas a ampliar a proteção social para fronteiriços em situação de pobreza. Entretanto, faz-se necessária não apenas a atualização da legislação vigente, mas a definição e afirmação de processos de pactuação no âmbito da assistência social, com o propósito de estabelecer ações binacionais direcionadas a esta população, considerando as territorialidades, temporalidades e especificidades das cidades gêmeas, não

apenas a nacionalidade enquanto vínculo de cidadania, de forma a mudar a figura do cidadão fronteiriço em situação de pobreza que ainda insurge à margem da proteção social e da cidadania.

Reforçamos que esta fronteira é viva, seus fluxos de mercadorias e pessoas são contínuos, há fluidez, compartilhamentos e uma construção territorial diferenciada, complexificada pelas consecutivas crises econômicas que agravaram as expressões da questão social, e as recentes mudanças ocorridas no cenário brasileiro demandam atenção para o campo da proteção social na esfera da assistência de forma a considerar cidadãos fronteiriços em situação de pobreza, enquanto mandatários de direito da proteção social.

O estudo realizado aponta para a potencialidade das relações binacionais entre Brasil e Uruguai com a construção conjunta, respeitando as singularidades, na esfera política, econômica e social de cada país. 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, bem como os demais avanços em diferentes áreas apontados ao longo deste trabalho, somados à busca por resolução de conflitos e o desenvolvimento de ações em localidades fronteiriças, configura a possibilidade de construir relações binacionais (RODOLFO, 2016). Nesta direção, faz-se necessário investir na assistência social enquanto política de Estado, não como uma política de governo. Uma assistência social pautada no direito do cidadão, passível de ser acessada pelo fronteiriço no território em que vive.

REFERÊNCIAS

A LINHA Imaginária. Direção: Cíntia Langie e Rafael Andreazza. Produção: Bianca Dornelles e Cíntia Langie. Produção Executiva: Rafael Andreazza. Direção de Fotografia: Alberto Alda. Pelotas: Moviola Filmes, 2014. DVD (22' 24").

ALBORNOZ, Vera do Prado. **Armour: uma aposta no pampa**. Santa Maria: Pallotti, 2000.

ALMEIDA, Ricardo. **O que é a fronteira?** Realização de Ricardo Almeida. Depoimentos de pessoas que vivem nas fronteiras do Brasil com os demais países da América do Sul. Gravados durante o ano de 2016. Realização: Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=i8tcvHNY97E&feature=youtu.be>>. Acesso em: 16 out. 2017.

ALMEIDA, Rosângela da Silva. A desproteção social e a saúde do trabalhador, na região de fronteira do RS com Argentina e Uruguai. In: **Sociedade em Debate**, Pelotas, 17(2): 121-136, jul.-dez./2011.

AMARAL, Joana de Barros. Apontamentos sobre políticas educacionais e as Fronteiras brasileiras. In: **Revista GeoPantanal**, UFMS/AGB, Corumbá/MS, n. 21, p. 23-38, Jul./Dez. 2016. Disponível em: <<http://seer.ufms.br/index.php/revgeo/article/viewFile/2506/2337>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

ARIM, Rodrigo; CRUCES, Guillermo; VIGORITO, Andrea. Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión. In: **Serie políticas sociales**. Santiago de Chile: CEPAL. División de Desarrollo Social, 2009 Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_1996_BIB.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015.

ARRETCHE, Marta T. S. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas**. USP, 1996. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_1996_BIB.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015.

ASTORGA, Ignacio J; Pinto, Ana María C; Figueroa, Marco M. **Estudo da Rede de Serviços de Saúde na Região de Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai: 2001-2002**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2004. Disponível em: <<http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/portugues.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

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: 12 fev. 2016.

BATALLA, Isabel Clemente. Sociedades fronterizas, actores sociales y políticas de ordenamiento territorial en la frontera Uruguay-Brasil. XIII Seminário Internacional RII. VI Taller de Editores RIER. Salvador, 2014. **Anais...** Salvador, 2014. Disponível em:
<http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais_xiii/gt2/gt2_isabel.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2016.

BEHRING, Elaine Rossetti. O Serviço Social e o Mercosul. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 79, ano XXV, p. 173-196, 2004.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BENETTI, Daniela Vanila Nakalski; ARAÚJO, Nícia Pereira de. Cidadania fronteiriça: das concepções modernas à cidadania constituída na fronteira entre Brasil e Uruguai. In: BENTO, Fábio Régio. **Fronteras em Movimento**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

BENTACOR, Gladys. Una frontera singular: la vida cotidiana en ciudades gemelas: Rivera (Uruguay) y Sant'Ana do Livramento (Brasil). In: NÚÑES, Ángel; PADOIN, Maria Medianeira; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (Org). **Dilemas e Diálogos Platinos: fronteiras**. Dourados: Ed. UFDG, 2010.

BONTEMPO, Carla Gabriela Cavini. **A cooperação em saúde nas cidades gêmeas do Brasil e Uruguai: os caminhos institucionais e os arranjos locais (2003-2011)**. Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social. Pelotas, 2013. Disponível em: <pos.ucpel.edu.br/dissertacoes-ppgps/?action=download&file...>. Acesso em: 14 out. 2017.

_____; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; FAGUNDES, Helenara Silveira. Atenção básica à saúde na fronteira Brasil-Uruguai: um olhar a partir dos gestores. **Cad. IberAmer. Direito. Sanit.**, Brasília, v.2, n.2, jul./dez. 2013. ISSN 2317-8396. Disponível em:
<<http://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/130>>. Acesso em: 19 out. 2015.

BOSCHETTI, Ivanete. A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/08.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2016.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal. Disponível em:

<http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais_xiii/gt2/gt2_isabel.pdf>. Acesso em 20 mar. 2016.

_____. Ministério da Cultura. **Ministro Juca Ferreira defende política cultural para as fronteiras**. 2015. Disponível em: <http://www.difusora1580.com.br/noticia_detalhes.php?id=540>. Acesso em: 18 set. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Conferências Nacionais**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

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

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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. 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. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_creas.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Orientações Técnicas: **Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília, 2009. Disponível em: <www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Sala de Imprensa do MDS**. Uruguai se inspira nos serviços prestados pelos CRAS no Brasil. 2012. 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.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Ofício circular conjunto nº 2/2014 SENARC/MDS e SNAS/MDS**, de 11 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.sst.sc.gov.br/index.php/institucional/cib/calendario-anual-cib/materiais-diversos/1041-oficio-circular-conjunto-n-02-snas-senarc-cadastramento-estrangeiros-cadunico-e-acesso-ao-bolsa-familia/file>>. Acesso em: 16 set. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2013. Brasília: MDS/CNAS, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>. Acesso em: 21 out. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação SAGI/MDS. **Estudo Técnico Nº06/2015**. Pobreza Multidimensional como conceito-ação para avaliação da estratégia brasileira de desenvolvimento social e combate à pobreza. Resp. técnico JANNUZZI, Paulo de Martino. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/423.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Relações. Notícias. **Serviço de assistência social é destacado por representante do Uruguai**. 2016. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/abril/servico-de-assistencia-social-e-destacado-por-representante-do-uruguai/view>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **O papel da assistência social no atendimento ao migrante**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2017.

_____. 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: 20 abr. 2015.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Faixa de Fronteira Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://portal.cenad.gov.br/programa-de-promocao-do-desenvolvimento-da-faixa-de-fronteira-pdff>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. 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 abr. 2015.

_____. Ministério da Integração Nacional Gabinete do Ministro. **Portaria 125, de 21 de março de 2014**. Estabelece o conceito de cidades gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_25369237_PORTARIA_N_125_DE_21_DE_MARCO_DE_2014.aspx>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. **Guia de Atendimento aos Migrantes, Refugiados, Vítimas de Tráfico de Pessoas e Brasileiros Retornados, em situação de vulnerabilidade e em áreas de fronteira.** Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/act-1-6_guia_atendimento_migrante_refugiado_vitimadetp_final.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Sistema Consular Integrado. Atos Internacionais. **Tratado de Limites entre o Brasil e o Uruguay, 1851.** Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1851/b_28/>. Acesso em out. 2015.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Sistema Consular Integrado. Atos Internacionais. **Tratado entre os Estados Unidos do Brasil e a República Oriental do Uruguai, modificando as suas fronteiras na Lagoa Mirim e Rio Jaguarão e estabelecendo princípios gerais para o comércio e navegação nessas paragens, 1909.** Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1909/b_41/>. Acesso em out. 2015.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Sistema Consular Integrado. Atos Internacionais. **Memorando de Entendimento para a Cooperação no Campo da Assistência Social, 1987.** Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1987/b_63/>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Itamaraty. **Estimativas populacionais das comunidades brasileiras no mundo 2014.** Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/estimativas-populacionais-brasileiras-mundo-2014/Estimativas-RCN2014.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Itamaraty. **Plano Integrado de Trabalho para a Fronteira Brasil-Uruguai – 2016.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/13851-plano-integrado-de-trabalho-para-a-fronteira-brasil-uruguai-2016>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. Ministério da Previdência Social. Diário Oficial da União. **RESOLUÇÃO N. 67, DE 10 DE JULHO DE 2009.** Define os procedimentos relativos à troca de informações entre o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e o Banco de Previsión Social - BPS/ Uruguai, para subsidiar o reconhecimento de direitos e a atualização de benefícios previdenciários e assistenciais entre os nacionais do Brasil e Uruguai, especialmente os residentes na zona de fronteira. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=33&data=13/07/2009&captchafield=firistAccess>>. Acesso em:

_____. Supremo Tribunal Federal. **Notícias STF.** Estrangeiro residente no país tem direito à concessão de benefício assistencial, decide STF. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=341292>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

_____. **Decreto 78.158, de 2 de agosto de 1976.** Promulga o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai. Senado Federal. Secretaria de Informação Legislativa. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=123564>>. Acesso em 28 out. 2015.

_____. **Decreto 85.064 de 26 de agosto de 1980.** Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D85064.htm>. Acesso em 29 nov. 2015.

_____. **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. 2015.

_____. **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. 2015.

_____. **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: 24 abr. 2015.

_____. **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 nov. 2015.

_____. **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 nov. 2015.

_____. **Decreto 8.805 de 07 de julho de 2017**. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8805.htm>. Acesso em 03 de set. 2017.

_____. **Decreto 9.089, de 6 de julho de 2017**. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Residência Permanente com o Objetivo de Alcançar a Livre Circulação de Pessoas, firmado em Brasília, em 9 de julho de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9089.htm>. Acesso em 03 de set. 2017.

_____. **Diário Oficial da União. Nº 129**, sexta-feira, 7 de julho de 2017, Acordo entre a república federativa do Brasil e a república oriental do Uruguai sobre residência permanente com o objetivo de alcançar a livre circulação de pessoas. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=7&data=07/07/2017>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

_____. **Lei 6.634, de 2 de maio de 1979**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 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: 19 nov. 2015.

_____. **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. 2015.

_____. **Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 29 nov. 2015.

_____. **Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: 13 jul., 2017.

_____. **Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006.** Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

_____. **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. 2015.

_____. **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. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12723.htm>. Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. **Lei 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 18 out. 2017.

BUSSO, Gustavo. Vulnerabilidad social: nociones e implicâncias de políticas para Latinoamerica a inícios Del siglo XXI. In: **Seminário Internacional “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social em América Latina y el Caribe”**. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. Disponível em: <<https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/8283/GBusso.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2017.

BUTIERRES Maria Cecília. Assimetrias no acesso e na garantia do direito à saúde do Trabalhador na fronteira Brasil-Uruguai. In: **DIPROSUL. O direito à saúde e a proteção social em faixas de fronteiras: Um balanço do debate acadêmico no sul da América do Sul.** 2011. Disponível em: <<http://www.ucpel.tche.br/mps/diprosul/docs/trabalhos/7.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017.

CARDIN, Eric Gustavo. Para pensar as fronteiras: apontamentos iniciais para Construção de uma teoria das fronteiras. In: **Revista GEONORTE**, Edição

Especial 3, v.7, n.1, p.1199-1211, 2013. (ISSN – 2237-1419). Disponível em: <<http://periodicos.ufam.edu.br/revista-geonorte/article/viewFile/1230/1114>>. Acesso em: 17 set. 2017.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 19 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CASTEL, Robert. **Metamorfoses da questão social**. Petrópolis, Editora Vozes, 1998

CASTELLO, Alejandro. Evolución y Perspectiva del Régimen Jubilatorio em Uruguay. In: **Previdência social no Brasil e no Mercosul**. Jane Lúcia Wilhelm Berwanger, Suzani Andrade Ferraro (coords.) Curitiba: Juruá, 2010. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111405-101.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2014.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **La hora de la igualdad - Brechas por cerrar, caminos por abrir**. Santiago de Chile, abril de 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/daian/Downloads/LCG2603s_es.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2016.

CIGANA, Caio. Relações com os vizinhos. Free shops trazem esperanças e riscos na fronteira. ZERO HORA. **GaúchaZH**. Geral. Porto Alegre, 22 set., 2012, *online*. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2012/09/free-shops-trazem-esperancas-e-riscos-na-fronteira-3894054.html>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

CONSELHO Federal de Serviço Social. **CFESS Manifesta**. Seminário Nacional Serviço Social, Relações Fronteiriças e Fluxos Migratórios Internacionais. Belém (PA), jul. 2016. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/js/library/pdfjs/web/viewer.html?pdf=/arquivos/2016-CfessManifesta-SeminarioFronteirico-Site.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. **Nenhuma pessoa a menos**. Todas são migrantes! Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1276>>. Acesso em: 19 set. 2017. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Resolução 196/96**. Disponível em: <<http://www.bioetica.ufrgs.br/res19696.htm#risco>>. Acesso em: 09 jun. 2014.

CONSELHO Regional de Serviço Social 10ª Região. **Encontro Regional tratou das relações de fronteira e fluxos migratórios e efeitos no exercício profissional**. Disponível em: <<http://www.cressrs.org.br/noticia/encontro-regional-tratou-das-relacoes-de-fronteira-e-fluxos-migratorios-e-efeitos-no-exercicio-profissional>>. Acesso em: 10 out. 2017.

COSTA, Darc, O Uruguai e os próximos vinte anos. In: **Brasil-Uruguai. Os próximos 20 anos**. Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/888-Brasil-Uruguai_Os_proximos_20_anos_Debates_e_Textos_Academicos.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2017.

COSTA, Lúcia Cortes da. 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.

_____. A Agenda Social do Mercosul: A Relação Estado Nacional e Integração Regional. **Revista Em Pauta**. vol. 6, n. 24, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/520>>. Acesso em: 19 dez. 2015.

_____. Integração regional e as Mudanças no estado de bem-estar: reflexões sobre a União Europeia e o Mercosul. COSTA, Lucia Cortes da; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da. **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI**. Ponta Grossa: UEPG, 2013.

COSTA, Rogério Haesbaert da; MOREIRA, Igor A. G.. **Espaço e sociedade no Rio Grande do Sul**. 2 ed. Revista e Atualizada Porto Alegre Mercado Aberto, 1986.

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

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

CUNHA, Alexandre dos Santos; PESSOA, Olivia Alves Gomes; SOARES, Milena Karla. **Monitoramento dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de cannabis sobre a zona de fronteira: percepção das autoridades de segurança e dos atores do sistema de justiça criminal**. Relatório de Pesquisa. IPEA, 2017. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/20170217_monitoramento-efeitos.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En: Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/faces-ucv/20120723055520/Dagnino.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

DEMO, P. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. São Paulo: Autores Associados; 1995.

DI GIOVANNI, Geraldo Di. **Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual**. In Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil. Campinas/SP, UNICAMP, 1998.

_____. **Sistema de Proteção Social**, 2008. Disponível em: <<http://geradigiovanni.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 20 out. 2014.

DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS. Anuario Dirección Nacional de Aduanas Uruguay 2014: construyendo futuro. DNA. Disponível em: <http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/13215/1/anuario_dna_2014.pdf>. Acesso em: 01 set. 2017.

DOMINGUES, Breno Campelo. A guerra dos cem anos nos livros didáticos. **Revista Latino-Americana de História**. Edição Especial, v. 2, n. 6, ago. 2013. Disponível em: <<http://projeto.unisinos.br/rla/index.php/rla/article/viewFile/249/202>>. Acesso em: 18 set. 2015.

DORFMAN, Adriana; 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.

_____. O legal e o legítimo no contrabando em Santana do Livramento (BR) e Rivera (UY). In: **25 RBA**, 11 a 14 de junho, Goiânia, 2006.

_____. CARDIN, Eric Gustavo. Estratégias espaciais do ativismo em condição fronteiriça no Cone Sul. **Cuadernos de Geografía**. Revista Colombiana de Geografía, Bogotá, Colombia, v. 23, n. 2, p. 31-44, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/rcdg/v23n2/v23n2a03.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

DRAIBE, Sônia Miriam; AURELIANO, L. A especificidade do Welfare State Brasileiro. In: **A Política Social em Tempo de Crise, Economia e Desenvolvimento 3**, Brasília: MPAS/CEPAL, 1989. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29505/S8900183_pt.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. As Políticas de combate à pobreza na América Latina. **São Paulo em Perspectiva**, v. 4, n. 2, p. 18-24, abr./jul. 1990.

_____. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas. In: 30º Encontro Anual da ANPOCS. GT19 - Políticas Públicas Sessão 1. Reformas Institucionais e Políticas Sociais. Caxambu, 2006. **Anais...** Caxambu, 2006. p. 1-34. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3416&Itemid=232>. Acesso em: 19 dez. 2015.

_____. 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.

_____; RIESCO, Manuel. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimento em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, mai./ago., 2011, p. 220-254. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n27/a09v13n27.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

DURÁN, Jorge. Uruguay -Brasil. **MIDES**: Programa Frontera articula vivencias y gestiones de comunidad binacional. Set. 2010. Disponível em: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/09/2010090402.htm8>>. Acesso em: 05 out. 2017.

ESPING-ANDERSEN, Gosta As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, n.24, set. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. **Fundamentos Sociales de Las Economias Postindustriales** (En papel). ARIEL, 2000. ISBN 9788434416970.

FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da. In: **A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_2.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2017.

FERREIRA, Gabriela; FERNANDES, Maria Fernanda Lombardi. Cidadão/Cidadania. In: **Dicionário de políticas públicas**. DI GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp/Fundap, 2015.

FILGUEIRA, Fernando. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada. In. B. ROBERTS (ed.): **Ciudadanía y política social**. San José: FLACSO/SSRC, 1998:

_____.; FILGUERIA, F. El largo adiós al país modelo. **Políticas sociales y pobreza en el Uruguay**. Motevideo: Area.

FILGUEIRA, Carlos. Vulnerabilidad, activos y recursos de los hogares: una exploracion de indicadores In: KAZTMAN, Rubén. **Activos y estructuras de oportunidades**: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay (LC/MVD/R.180), CEPAL. Publicaciones de las Naciones Unidas. Montevideo, 1999.
<https://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/10772/Cap%C3%ADtulo%20III.PDF>

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos**: seguridade social na América Latina [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994. ISBN 85-85676-06-X. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/jm5wd/pdf/fleury-9788575412428.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2015.

FRANZONI, Juliana Martínez. Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. **Revista Centroamericana de Ciencias Sociales**, n. 2. v. II, p. 41- 78, dez. 2005. Disponível em: <http://www.flacso.or.cr/images/flippingbook/pdfs/rccs/rccs_2005_02.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2016. Acesso em: 14 jan. 2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Irani. **Metodologia da Pesquisa Educacional**. São Paulo: Cortez, 1994.

FUNARI, Pedro Paulo. A cidadania entre os romanos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs). **História da Cidadania**. 6 ed. São Paulo: Contexto, 2014.

GABRIEL, Vivian Daniele Rocha. Capítulo IV – Regras de origem. In: THORSTENSEN, Vera Helena; OLIVEIRA; MACHADO, Ivan Tiago. **Repensando as relações comerciais entre Brasil e Uruguai**. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2016. Disponível em: <<http://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/file/Publicacoes/Livro-Ebook-BRURU2016-Final.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIOVANELLA, Ligia; GUIMARÃES, Luisa; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; DAMACENA, Giseli Nogueira. Saúde nas fronteiras: acesso e demandas de estrangeiros e brasileiros não residentes ao SUS nas cidades de fronteira com países do MERCOSUL na perspectiva dos secretários municipais de saúde. In: **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.23, supl.2, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v23s2/13.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2015.

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.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul (STDS). **Governo realiza Mutirão Social e do Trabalho no Chuí neste sábado**. 2013. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/16361/governo-realiza-mutirao-social-e-do-trabalho-no-chui-neste-sabado->>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul (STDS). **Mutirão Social e do Trabalho atende à comunidade da fronteira neste sábado em Livramento**. 2013. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/13041/mutirao-social-e-do-trabalho-atende-a-comunidade-da-fronteira-neste-sabado-em-livramento>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

GUIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991. ISBN 85-7139-022-3. Disponível em: <<http://www.culturaegero.com.br/download/consequenciasmodernidade.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do 'fim dos territórios' à multiterritorialidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

IAMAMOTO, M. Vilela. "O Serviço Social nas Relações Sociais: a questão da assistência". In: **O Serviço Social nas relações sociais: movimentos populares e alternativas de políticas sociais**. V Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. São Paulo: Cortez, 1987.

IANNI, Otavio. Globalização: Novo paradigma das ciências sociais. **Estud. Av.** São Paulo, v. 8, n. 21, maio/ago., 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000200009>. Acesso em: 15 fev. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em 14 jan. 2016.

_____. **Censo demográfico 2010: resultados da amostra - migração » população residente por nacionalidade - estrangeiros » comparação entre os municípios: rio grande do sul**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/comparamun/compara.php?lang=&coduf=43&idtema=97&codv=v28&search=rio-grande-do-sul|acegua|sintese-das-informacoes->>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2016**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, ISSN 1516-3296; n. 36). Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/comparamun/compara.php?lang=&coduf=43&idtema=97&codv=v28&search=rio-grande-do-sul|acegua|sintese-das-informacoes->>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. **Plano Estratégico de ação Social do Mercosul (PEAS)**. Disponível em: <<http://ismercotur.org/biblioteca/>>. Acesso em: 1 nov. 2012.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. **Linha do Tempo**. Disponível em: <<http://ismercotur.org/pt-br/mercotur-social/>>. Acesso em: 1 nov. 2012.

JACCOUD, Luciana. Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. In: **IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Rio de Janeiro, 2009. ISSN 1415-4765. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=492>. Acesso em: 14 mar. 2016.

JAGUARÃO. Prefeitura Municipal de Jaguarão. Gabinete do Prefeito, Gabinete do Vice-Prefeito. Notícias, Secretaria de Cultura e Turismo. **Semana Binacional 5ª Marcha das Mulheres de Fronteira**. 2016. Disponível em: <<http://www.jaguara.rs.gov.br/?p=13114>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

_____. **Prefeito e Secretários recebem grupo Mulheres de Fronteira**. 2017. Disponível em: <<http://www.jaguarao.rs.gov.br/?p=10789>>. Acesso em:

_____. Câmara de Vereadores. **Projeto de Lei 0059/2017**. Institui o plano plurianual do município de Jaguarão para o período 2018-2021. Disponível em: <<http://www.camarajaguarao.rs.gov.br/camara/proposicao/Projeto-de-Lei/2017/1/0/3963>>. Acesso em: 10 set. 2017.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES/UAB, 2009.

KOGA, Dirce, **Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Territórios de vivência em um país continental. **Ser. Soc. & Saúde**, v. 14, n. 1 (19), p. 9-26, jan./jun. 2015. ISSN 1676-6806. Disponível em: <periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ss/article/download/.../6502>. Acesso em: 16 jan. 2016.

LAURINO, Carolina González; COSTÁBILE, Sandra Leopold. Análisis del diseño y la implementación de la política asistencial en Uruguay a comienzos del siglo XXI. In: **Documentos de Trabajo Social**, n. 54, 2014. Disponível em: <http://www.trabajosocialmalaga.org/archivos/revista_dts/54_9.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2016.

LEMONS, Bruno de Oliveira; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. **Revista Política e Planejamento Regional (PPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 138-158, jan./jun. 2014. <<http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/A-Nova-Agenda-para-Cooperacao-e-Desenvolvimento-Fronteirico-entre-Brasil-e-Uruguai.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

MACHADO, Lia Osório. Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, Tânia Marques (org). **Fronteira e espaço global**. Porto Alegre: AGB, 1998.

_____. 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**. NUÑES, Angel; PADOIN, Maria Medianeira; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado (Orgs.). 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.

MAESTRINI, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2011.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução Meton Porto Gadel. Rio de Janeiro: Zahar Edidores, 1967.

MARTINE, George. A globalização inacabada migrações internacionais e pobreza no século 21. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 3, p. 3-22, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n3/v19n3a01.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2015.

MARTÍNEZ, Rodolfo. Aportes para la discusión de los procesos de integración transfronteriza entre Uruguay y Brasil y los desafíos para el Trabajo Social. In: **Encontro Regional Serviço Social, Relações Fronteiriças e Fluxos Migratórios**, Curitiba, 16 de julho 2015. Disponível em: <<http://www.cressrs.org.br/noticia/encontro-regional-tratou-das-relacoes-de-fronteira-e-fluxos-migratorios-e-efeitos-no-exercicio-profissional>>. Acesso em 20 set. 2016.

MAZZEI, Enrique; SOUZA, Mauricio de. **La Frontera en Cifras**. Uruguai: Imprenta CBA, 2013. ISBN: 978-9974-0-0912-7. Disponível em: <<http://www.cci.edu.uy/publicaciones/cci-05/5.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2016.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2001. ISSN 1415-4765. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/a_trajetoria_do_welfare_state_no_brasil__papel_redistributivo_das_politicas_sociais_dos_anos_1930_aos_a_nos_1990.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2016.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direitos internacional público**. 1 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MERCOSUL. **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%202099.PDF>. Acesso em: 22 set. 2014.

_____. **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.

_____. **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. 2014.

_____. **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 03/07**. Instituto Social do Mercosul.

Disponível em:

<<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0307p.pdf>>. Acesso em: 17out. 2017.

_____. **MERCOSUL/GMC/RES. Nº 59/15**. Subgrupo de trabalho sobre integração fronteiriça. Disponível em:

<http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7421/1/res_059-2015_pt_subgrupo-integracion-fronteiriza.pdf>. Acesso em: 17out. 2017.

MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. - Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

MESQUITA, Alebe Linhares. Capítulo II – Comércio de bens. In:

THORSTENSEN, Vera Helena; OLIVEIRA; MACHADO, Ivan Tiago.

Repensando as relações comerciais entre Brasil e Uruguai. São Paulo: VT

Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2016. Disponível em:

<<http://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/file/Publicacoes/Livro-Ebook-BRURU2016-Final.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

MIDAGLIA, Carmen. **Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas**, Libro CLACSO: Buenos Aires, 2006. Disponível em:

<<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160223033921/09midaglia.pdf>>.

Acesso em: 28 jan. 2016.

_____; Antía F. “La Izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” En: **Revista Uruguaya de Ciencia Política**,

Montevideo, n. 16, 2007. Disponível em: <<http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/Midaglia%20y%20Antia.pdf>>.

Acesso em: 28 jan. 2016.

_____. Las políticas sociales Del gobierno de izquierda en Uruguay. Una aproximación a sus características y resultados QUIROGA, Yesko, CANZANI,

JAIME, Agustín. Ensignia. (Org.). **Consenso progressista: Las políticas**

sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur. Fundación Friedrich Ebert,

2009. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/06402.pdf>>.

Acesso em: 19 jan. 2016.

_____. **(Des) encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y**

desigualdad en América Latina. 1. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2012. ISBN

978-987-1891-20-7. Disponível em:

<<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20130219123514/DesEncuentrosEntreReformasSociales.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 30. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

_____. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MIRZA, Christian Adel. **¿Es posible un nuevo Estado de bienestar en América Latina?** La reconfiguración de las matrices de bienestar en el MERCOSUR. CeALCI- Fundación Carolina. Madrid, 2010. Disponível em: <http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/07/Avance_Investigacion_36.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Problemas emergentes em políticas sociais: el foco em el Mercosur. In: COSTA, L.C.; Nogueira, V. M. R; Silva, V. R. da (org). 2013. **A Política Social na América do Sul: perspectivas e Desafios no século XXI**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

_____. **(Re) construcción de las matrices de bienestar en América Latina**: los dilemas de las izquierdas latinoamericanas . 1. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2014. ISBN 978-987-722-020-9. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140505044113/MatricesDeBienestar.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

MONTAÑO Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc., São Paulo**, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n110/a04n110.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

MORAES, Roque. Uma tempestade de luz. A compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. **Ciência & Educação**, v. 9, n. 2, p. 191-211, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ciedu/v9n2/04.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2014.

MULLER, Karla Maria. Espaços Conurbados de Fronteiras Nacionais: “leituras” de jornais locais. In: **INTEXTO**, Porto Alegre: UFRGS, v. 2, n. 13, p. 1-16, julho/dezembro 2005. Disponível em: <www.seer.ufrgs.br/intexto/article/download/4209/4467>. Acesso em: 19 ago. 2017.

NETTO, José Paulo. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. **Revista Em Pauta**, n. 19, 2007. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/190/213>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

_____. A Dinâmica do Bem-Estar Social no Contexto da Globalização: Lições do Passado, Desafios para Hoje e Amanhã. In: **Debates Sociais: revista do Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais.**, n. 69-70, Ano XLIII, 2008. ISSN. 0011-7242.

NEVES, Alex Jorge das [et al.] (Org.). **Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)** Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de Bem-estar Social – origens e desenvolvimento. **Katálysis**, n. 5, jul./dez., 2001. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/viewFile/5738/5260>>. Acesso em: 9 jan. 2016.

_____.; DAL PRÁ, Keli. MERCOSUL: expressões das desigualdades em saúde na linha da fronteira. **Ser Social**, Brasília, UNB, v. 1. 2006. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/186/969>. Acesso em: 25 jan. 2016.

_____. Direitos e cidadania nos processos de integração regional: o caso Mercosul. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes; MIOTO, Regina Célia Tamasso (Orgs). **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. FAGUNDES, Helenara Silveira Fagundes; BONTEMPO, Carla Gabriela Cavini. Políticas Sociais e as perspectivas de ampliação de direitos no MERCOSUL e em áreas fronteiriças - inovações e tendências. In: COSTA, L.C.; Nogueira, V. M. R; Silva, V. R. da (org). 2013. **A Política Social na América do Sul: perspectivas e Desafios no século XXI**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

OLESKER, Daniel. **El sistema de protección social en Uruguay**. Ministro de Desarrollo Social. In: Seminario internacional Políticas Públicas para la Igualdad: Hacia Sistemas de Protección Social Universal. Torre Ejecutiva de la Presidencia de la República, Montevideo, 2013. Disponível em: <<http://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/2013-12-seminario-politicas-publicas-igualdad/docs/Presentacion-CEPAL-Olesker-Daniel.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de; DORFMAN, Adriana. “Vivemos um processo de fechamento seletivo de fronteiras no mundo”. **Sul 21.23 nov. 2015**. Disponível em:<<http://www.sul21.com.br/jornal/vivemos-um-processo-de-fechamento-seletivo-de-fronteiras-no-mundo-dizem-pesquisadores/>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

OSÓRIO, Rafael. **Nota Técnica**. PNAD 2014 – breves análises. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151230_notatecnica_pnad2014.pdf>. Acesso em: 19 set. 2016.

PAIVA, Beatriz Augusto de; OURIQUES, Nildo Domingos. Uma perspectiva latino americana para as políticas americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte? In: **KATÁLYSIS**, Florianópolis, SC, v. 9 n. 2, p. 166-175, jul./dez., 2006. Disponível em:

<<http://www.usjt.br/arb/urb/arquivos/abntnabr6023.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

PALLARÉS, Lorena Custodio. **Cómo abordar la extrema pobreza desde la política social**. Revisión del caso uruguayo. 1 ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2016. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/pobreza/20160307034933/Custodio.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

PAPADÓPULOS, Jorge. Da cidadania regulada à universalização: a política de assistência social brasileira como paradigma emergente de política social de inclusão. **RAP Rio de Janeiro**, v. 39, n. 3, p. 575-94, maio/jun., 2005. Disponível em: <www.spell.org.br/documentos/download/12163>. Acesso em: 13 nov. 2015.

PASTOR, M.; BREVILHERI, E. C. L. Estado e Política Social. **Serviço Social em Revista**. v. 12. n. 01. Londrina, jul./dez., 2009. Disponível em: <www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/download/.../8796>. Acesso em: 14 nov. 2015.

PASTORINI, Alejandra; MARTÍNEZ, Inés. Tendências das mudanças da proteção social no Brasil e no Uruguai: a centralidade das redes mínimas na América Latina. **R. Katálysis**., Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2014. <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v17n1/a06v17n1.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2015.

PEIXOTO, Alexandre Bastos. Fronteira e integração regional. In: **Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública**, vol. 2. Org.: Bolívar Pêgo ... [et al.]. Brasília, Ipea: MI, 2017. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30037>. Acesso em: 18 dez. 2017.

PEREIRA, P. A. P.; STEIN, R. H. Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre América Latina. In: BOSCHETTI, et al.. (Org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Política Social: temas e questões**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2014**. Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência. 2014. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

PREUSS, Lislei Teresinha; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. O pacto pela saúde nas cidades gêmeas da fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina e o Uruguai. In: **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 320 - 332, ago./dez. 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/daian/Downloads/12346-48634-2-PB.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2016.

PUCCI, Adriano Silva. **O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai**. Brasília: FUNAG, 2010.

RAFFESTIN, Claude. A ordem e a desordem ou os paradoxos da fronteira. In: OLIVEIRA, Tito C. M. de (Orgs.). **Território sem limites** – estudos sobre fronteiras. Campo Grande: Ed. da UFMS, 2005.

RECEITA FEDERAL. **Seminário Internacional sobre Acordos de Reconhecimento Mútuo (ARM)**. Brasil, 2016. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/noticias/2016/seminario-internacional-sobre-acordos-de-reconhecimento-mutuo-arm-1>>. Acesso em: 15 set. 2017.

RIBAS, Rafael Perez. Vulnerabilidade à pobreza no Brasil: medindo risco e Condicionalidade a partir da função de consumo das Famílias. In: **IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v.37, n.2, ago., 2007. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/109/1012>>. Acesso em: 9 out. 2017.

RIZZOTTI, M. L. A. Política de Assistência Social e o Plano Brasil Sem Miséria: uma análise a partir da perspectiva da ampliação da proteção social. In: SILVA, Vini Rabassa da; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro, CUNHA, Miriam Siqueira, MEDEIROS, Mara Rosange Acosta (Org.). **Política Social Fundamentos, Práticas e Desafios no Contexto Sul Americano**. 1. ed. Pelotas: EDUCAT, 2014.

SALES, Teresa. Migrações de fronteira entre o Brasil e os países do Mercosul. **Rev Bras. Estudos Popu.**, Campinas, v. 12, n. 1, 1996. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/rev_inf/vol13_n1_1996/vol13_n1_1996_6notasdespesquisa_87_98.pdf>. Acesso em: 17 set. 2015.

SANTOS, Gleicy Denise Vasques Moreira; BENETTI, Rodrigo Alexandre. Políticas públicas de saúde na fronteira Brasil-Uruguai. In: BENTO, Fábio Régio. **Fronteiras em Movimento**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

SANTOS, Milton. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: BestBolso, 2011.

_____. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

_____; SILVEIRA, Maria Laura. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: BestBolso, 2011.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira, Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1979.

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, Sueli Santos da; MILTON SANTOS: concepções de geografia, espaço e território. In: **Geo UERJ**, Ano 10, v.2, n.18, p. 24-42, 2008. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/viewFile/1389/1179>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

SECRETÁRIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES DO RS. **Jaguarão terá Coordenadoria da Mulher e CRM Binacional**. Disponível em: <http://www2.spm.rs.gov.br/conteudo.php?cod_conteudo=4005&cod_menu=1>. Acesso em: 10 jun. 2017.

SERNA, Miguel. Pobreza, desigualdad y políticas sociales: una agenda en debate. In: SERNA, Miguel (Coord.). **Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate**. CLACSO, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/serra.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Origem e desenvolvimento do Welfare State. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, v. 1, n. 1, 1995. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3709/1731>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

_____. O debate sobre a pobreza: questões teóricas conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 6, n. 2, p. 65-102, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/02.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2015.

_____. Pobreza e suas diferentes expressões: questões teórico-conceituais e empíricas. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Pobreza e políticas públicas de enfrentamento à pobreza**. São Luís: EDUFMA, 2013.

_____. O padrão de proteção social e a reforma das políticas sociais no Brasil. **Periódicos Eletrônicos. UFMA**, 2015. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/3693/1702>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

SILVA, Vini Rabassa da; UGOSKI, Daiane da Rosa. A política de assistência social em cidades gêmeas da fronteira gaúcha. In: COSTA, Lucia Cortes da; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da. (Orgs.). **A política social na América do Sul**: perspectivas e desafios no século XXI. Ponta Grossa: UEPG, 2013.

_____; UGOSKI, Daiane da Rosa; DRAVANZ, Glória Maria Gomes. Proteção social, intersectorialidade e fronteira. In: Congresso Brasileiro de Assistentes

Sociais, 14., 2013, Águas de Lindóia. **Anais...** Águas de Lindóia, 2013. CD-ROM.

_____. et al. Desafios de áreas fronteiriças ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: SILVA, Vini Rabassa da; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro, CUNHA, Miriam Siqueira, MEDEIROS, Mara Rosange Acosta (Org.). **Política Social Fundamentos, Práticas e Desafios no Contexto Sul Americano**. 1. ed. Pelotas: EDUCAT, 2014.

SIMIONATTO, Ivete; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. As demandas de pesquisas sobre proteção social no Mercosul: exigências para o Serviço Social. **Katálisis**, Florianópolis, v. 9, n. 2 jul./dez. p. 200-208, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v9n2/a07v09n2.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2015.

SIMÕES, Carlos. **Teoria & crítica dos direitos sociais: o Estado social e o Estado democrático de direito**. São Paulo: Cortez, 2013.

SIQUEIRA, Laura. **Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas, 1995. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000088912>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

SOARES, Marcelo Vicente Cancio. A televisão na fronteira. In: NÚÑES, Ángel; PADOIN, Maria Medianeira; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. (Orgs.). **Dilemas e Diálogos Platinos**. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2010.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1381.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2016.

SOUTO, Maria Del Carmen Midaglia. La Traectoria del Bienestar Uruguayo y la Institucionalida Creada. In: SIMIONATTO, Ivete; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Dilemas do Mercosul: reforma do Estado, direito à saúde e perspectiva da agenda social**. Florianópolis: Lagoa Editora, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 10, jul./dez, 2007. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf>. Acesso em: 20 Jan. 2016.

_____. Proteção Social na América Latina em Contexto da Globalização. In: **Debates Sociais: revista do Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais.**, n. 69-70, Ano XLIII, 2008. ISSN. 0011-7242.

_____. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun., 2011.

Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802011000100013/17745>>. Acesso em: 25 Jan. 2016.

_____. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n116/05.pdf>>. Acesso em: 19 abr.2015.

_____. Os desafios da Proteção Social. In: **Coletânea de videoaulas "O SUAS e os desafios municipais com a migração"**. Programa de Acompanhamento da Migração (PAM). Vale no município de Canaã dos Carajás/PA, 2015.

Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=6xXbp12-i1c>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

STEIN, Rosa Helena. Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais. **Ser. Social**, Brasília, n. 18, p. 79-125, jan./jun. 2006. Disponível em:

<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8561/1/ARTIGO_PobrezaesigualdadeAmericaLatina.pdf>. Acesso em: 18 set. 2015.

STENNER, Cláudio. As diversas fronteiras brasileiras. In: **Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública**, vol. 2. Org.: PÊGO, Bolívar... [et al.]. Brasília, Ipea: MI, 2017. Disponível em:

<http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30037>. Acesso em: 18 dez. 2017

STRUMINSKI, Edson. **Brasil e Uruguai, fronteiras e limites**. Bahia: Editus, 2015. Disponível em:

<http://www.uesc.br/editora/livrosdigitais2016/brasil_e_uruguai.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

TARGA, Luiz Roberto Pecoits. O Rio Grande do Sul: fronteira entre duas formações históricas. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, n. 11, v.2, p. 308-344, 1991.

Disponível em:

<<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/836/1107>>. Acesso em: 09 dez. 2015.

TELLES, Vera da Silva. No fio da navalha: entre carências e direitos: notas a propósito dos programas de Renda Mínima no Brasil. In: **Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades**. São Paulo: Polis, 1998.

_____. **Pobreza e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2013.

TERRA, Carmen. ¿Infantilización de la pobreza o pauperización de sectores populares?: claves para una problematización. In: SERNA, Miguel (Coord.).

Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate. CLACSO, 2010. Disponível em:

<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/serra.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

UGÁ, Vivian Domínguez. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp092083.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2015.

UGOSKI, Daiane da Rosa. **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. Pelotas, 2013.

_____. Demandas de fronteira e “fronteiras” para as demandas. In: XVII Encontro de Pós-graduação, da I Semana de Ensino, Pesquisa e Extensão, 2015, Pelotas. XVII Encontro de Pós-Graduação – **Anais...** 2015. Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 2015. Disponível em: <<http://wp.ufpel.edu.br/enpos/anais/anais2015/>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

URUGUAY. **Constitución Política de la República Oriental del Uruguay (1967)**. Incluye reformas plebiscitadas el 26 de Noviembre de 1989; 26 de Noviembre de 1994; 8 de Diciembre de 1996 y 31 de Octubre de 2004. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Uruguay/uruguay04.html>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

_____. **ARQUIVO DA PRESIDENCIA UY**. Brasil-Uruguaí. Programa Frontera articula vivencias y gestiones de comunidad binacional. Disponível em: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/09/2010090402.htm>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

_____. Consejo Nacional de Políticas Sociales. Uruguay Social. **De la Emergencia a la Equidad**: Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009). Montevideo, 2009. ISBN: 978-9974-8196-1-0. Disponível em: <http://www.iin.oea.org/IIN2011/newsletter/boletin4/Publicaciones/De_la_emergencia_a_la_equidad_social.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS. **Proyecto de Programa Piloto de Seguridad Aduanera en la Cadena de Suministro Brasil – Uruguay**. DNA. Disponível em: <http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/12605/1/proyecto_de_ppsacs_brasiluruguay_-_espanol.pdf>. Acesso em: 19 out. 2017.

_____. Instituto Nacional de Estadística. **Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad de Uruguay**, Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011. CALVO, Juan José (Coord.). Disponível em: <<http://retosalsur.org/wp-content/uploads/2013/09/ATLAS-SOCIODEMOGR%C3%81FICO-y-de-la-DESIGUALDAD-del-URUGUAY.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2017.

_____. Instituto Nacional de Estadística. **Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso, 2015**. Disponible em: <<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+M%C3%A9todo+del+Ingreso+2014/6b034411-75bb-4ba7-b10d-092f5e351d6c>>. Acceso em: 05 out. 2017.

_____. Instituto Nacional de Estadística. **Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso, 2016**. Disponible em: <<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/364159/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+M%C3%A9todo+del+Ingreso+2016/4b1eabd2-ac77-48ac-95c2-fc5b92f3ade8>>. Acceso em: 05 out. 2017.

_____. **Ley Nº 15.977 de 1988**. Instituto Nacional del Menor. Se crea el instituto nacional del menor que Sucederá al consejo del niño Y se le fijan sus cometidos. Disponible em: <<http://www.inau.gub.uy/institucional/marco-normativo/item/1652-ley-de-creacion>>. Acceso em: 19 set. 2016.

_____. **Ley Nº 16.929**. Pension a la vejez o invalidez disponese que no pierden el derecho a las mismas, los ciudadanos uruguayos que residan en la Republica Federativa del Brasil o en la republica Argentina. Disponible em: <http://www.bps.gub.uy/bps/file/3582/2/ley16929_pension_a_la_vejez_e_invalidez_beneficiario_residente_paises_limitrofes.pdf>. Acceso em: 15 set. 2015.

_____. **Ley Nº 17.866 de 2005**. Creación del Ministerio de Desarrollo Social. Disponible em: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/61/1/ley-mides.pdf>>. Acceso em: 16 fev. 2017.

_____. **Ley Nº 18.240 de 2007**. Creación del Programa Uruguay Trabaja. Emergencia Social. Centro de Información Oficial. Disponible em: <<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18240-2007/6>>. Acceso em: 15 set. 2015.

_____. **Ley Nº 18.250 de 2008**. Migración. Disponible em: <http://www.oas.org/dil/esp/Ley_Migraciones_Uruguay.pdf>. Acceso em: 04 nov. 2017.

_____. **Ley Nº 18.617 de 2009**. Instituto nacional del adulto mayor. Se crea en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y se establecen sus competencias. Disponible em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7329473.htm>>. Acceso em: 19 nov. 2017.

_____. **Ley Nº 19.172 de 2013**. Marihuana y sus derivados. Control y regulación del estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución. Disponible em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8667987.htm>>. Acceso em: 04 nov. 2017.

_____. Ministerio de Desarrollo Social. **Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social**. 2005. Disponible em:

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/36991/1/disenio_y_estrategia_de_evaluacion_del_panes_y_sus_componentes.pdf>. Acceso em: 15 set. 2015.

_____. Ministerio de Desarrollo Social Ministerio de Desarrollo Social. Dirección de Coordinación Territorial Dirección de Coordinación Territorial. **2do.**

Seminario Taller. Políticas de Integración de Frontera: Políticas de Integración de Frontera: Espacio de Vida diverso y complejo” Espacio de Vida diverso y complejo”. 2007. Disponible em:

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2623/1/presentacion_inau.pdf>. Acceso em: 09 set. 2016.

_____. Ministerio de Desarrollo Social. Dirección Nacional de Coordinación Territorial. PEREIRA, Ruy. **5to Seminario-Taller Políticas de Integración de Frontera:** “Espacio de vida diverso y complejo”. Chuy – Chui – Sta. V. Do Palmar, 2008. Disponible em:

<<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2469/1/derechos-ciudadanos-en-frontera.pdf>>. Acceso em: 19 jul. 2017.

_____. Ministerio de Desarrollo Social. **Programa Políticas de Integración de Frontera.** Espacio de Vida diverso y complejo. 2009. Disponible em: <<http://pronadis.mides.gub.uy/3517/programa-politicas-de-integracion-de-frontera>>. Acceso em: 16 jan. 2016.

_____. Ministerio de Desarrollo Social. **Lo que toda uruguay y uruguayo deben saber sobre el MIDES.** 2009. Disponible em:

<<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2627/1/toda-uruguay-y-uruguayo-mides.pdf>>. Acceso em: 3 fev. 2016.

_____. Ministerio de Desarrollo Social. Unidad de Información y Comunicación **INFOMIDES, n. 28,** jul. 2010. Disponible em:

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/8806/1/infomides_28_web.pdf>. Acceso em: 16 jan. 2016.

_____. **Plan de Equidad.** 2010. Disponible em:

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf>. Acceso em: 15 set. 2014.

_____. Ministerio de Desarrollo Social. **Entrevista con Thais Bassinello,** asesora del MDS de Brasil. Experiencias de Brasil. 2010. Disponible em:

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/9386/3/innova.front/experiencias_de_brasil>. Acceso em: 25 abr. 2012.

_____. Ministerio de Desarrollo Social. **Cartilla de recursos Sociales.** Relevamiento de Organismos Nacionales. 2015.

_____. Instituto Nacional de Estadística. **Censos 2011.** Disponible em: <<http://www.ine.gub.uy/>>. Acceso em: 12 jun. 2015.

_____. **¿QUÉ ES EL ÍNDICE DE CARENCIAS CRÍTICAS?** Serie de documentos “Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay”. Disponível em: <<http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61719/1/que-es-el-indice-de-carencias-criticas.-2014.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

_____. Ministério de Relaciones Exteriores. **Inician reuniones de comités de frontera con Brasil.** 2014. Disponível em: <<http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-actualidad,O,es,0,PAG;CONC;128;2;D;inician-reuniones-de-comites-de-frontera-con-brasil;4;PAG;>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

_____. Ministerio de Desarrollo Social. **Cartilla de Recursos Sociales.** Montevideo, 2015. Disponível em: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/26847/1/cartilla-19-10-15.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Ministerio de Desarrollo Social. **El programa Uruguay Trabaja cumple 10 años.** Diez años de trabajo.2017. Disponível em: <<http://www.inju.gub.uy/77286/diez-anos-de-trabajo>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

VANDRESEN, Paulino. A expansão do português na América Latina. In: **Cadernos de Letras da UFF – Dossiê: Difusão da língua portuguesa**, n. 39, p. 185-195, 2009. Disponível em: <<http://www.uff.br/cadernosdeletrasuff/39/artigo11.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2017.

VENCINDAY, Laura. **Protección social em Uruguay.** Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay. El caso del Plan CAIF 2003-2009. Departamento de Trabajo Social, Universidad de la Republica, Montevideo, 2014.

VECINDAY, Laura; PÉREZ, Letícia. De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales. 2016. In: **Revista Fronteiras**, segunda época, n. 9, mar,. Departamento de Trabajo Social, Universidad de la Republica, Universidad de La República, Montevideo, 2016.

VIEIRA, Karen Santana de Almeida. **Mercosul e a Política de Assistência Social:** possibilidades e limites da construção de uma política supranacional. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/9814>>. Acesso em: 17 set. 2015.

VILLAR, Véra Lúcia Carvalho. O perfil dos acidentes do trabalho na fronteira do estado do Rio Grande do Sul com a Argentina e o Uruguai. In: **DIPROSUL. O direito à saúde e a proteção social em faixas de fronteiras: Um balanço do debate acadêmico no sul da América do Sul.** 2011. Disponível em: <<http://www.ucpel.tche.br/mps/diprosul/docs/trabalhos/27.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: **SUAS: Configurando os Eixos de Mudança**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1. ed. Brasília: MDS, 2008.

_____. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. In: **Serv. Soc. Soc.** São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n110/a05n110.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. **Classes subalternas e assistência social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

_____. Maria Carmelita. **Estado e políticas sociais**. s/a. Disponível em: <<files.adrianonascimento.webnode.com.br/.../Yazbek,%20Maria%20Carm...>>. Acesso em: 17 set. 2015.

ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ZAMBERLAM, Jurandir et al. **Imigrante - A Fronteira da Documentação e o Difícil Acesso às Políticas Públicas em Porto Alegre**. Porto Alegre: Solidus, 2013. Disponível em: <http://www.cibaimigracoes.com.br/arquivos/jurandir_livro_imigrante_curva.pdf>. Acesso em: 20 set. 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Identificação da produção acadêmica em periódicos A1

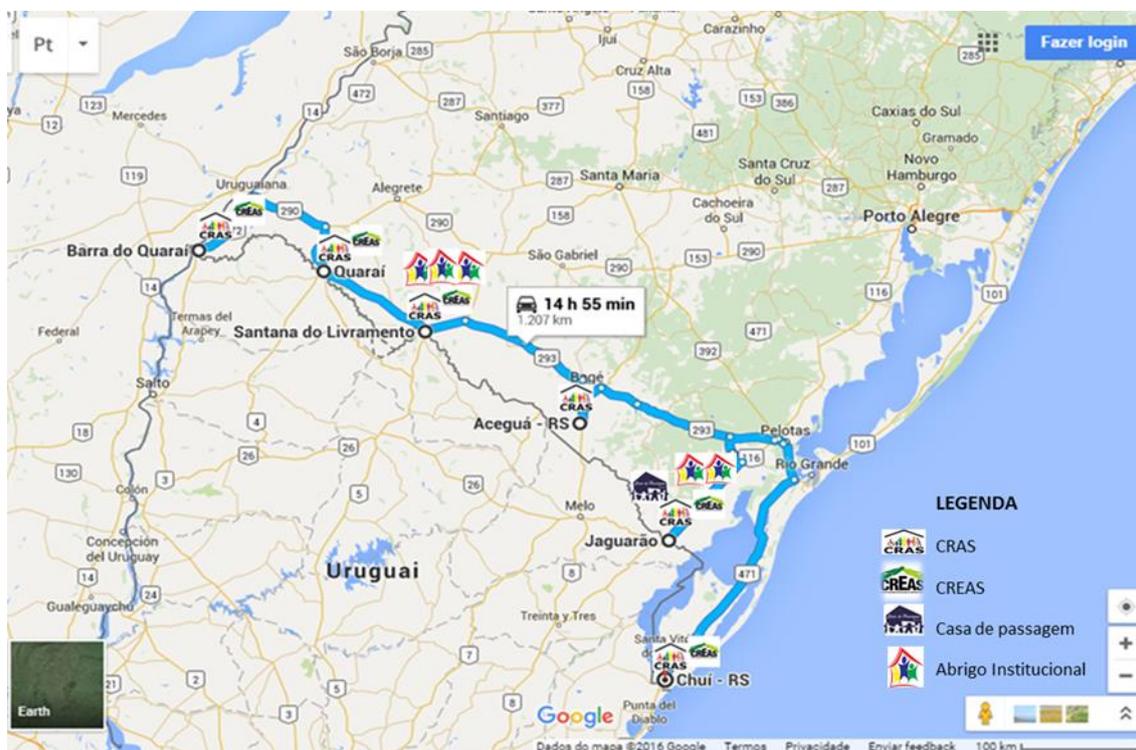
ANO	KATÁLYSIS	SERV. SOC. SOC.	KATÁLYSIS	SERV. SOC. SOC.	KATÁLYSIS	SERV. SOC. SOC.	KATÁLYSIS	SERV. SOC. SOC.	KATÁLYSIS	SERV. SOC. SOC.
	Categoria		Categoria		Categoria		Categoria		Categoria	
	Assistência social		Cidadania		Fronteiriço		Pobreza		Proteção Social	
2004	-	Não disponíveis online	-	Não disponíveis online	-	Não disponíveis online	-	Não disponíveis online	-	Não disponíveis online
2005	1		6		-		1		1	
2006	-		1		-		-		-	
2007	1		3		-		-		-	
2008	-		-		-		-		-	
2009	-		1		-		-		-	
2010	4	1	-	-	-	-	8	-	1	2
2011	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
2012	2	1	-	-	-	-	1	2	-	-
2013	-	1	-	-	-	-	-	1	-	4
2014	1	-	-	-	-	-	-	-	3	2

Fonte: Construído pela autora.



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
 CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
 CURSO DE DOUTORADO
 Rua Félix da Cunha, 412 – Sala 305 B - Pelotas - RS - 96010-000
 Fone: 0xx 53 2128.8291 – Fax: 0xx 53 2128.8229

APÊNDICE B – Mapas de serviços ofertados pelo MDS/BR



Fonte: Construído pela autora
 Base de dados MDS/IBGE



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
 CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
 CURSO DE DOUTORADO
 Rua Félix da Cunha, 412 – Sala 305 B - Pelotas - RS - 96010-000
 Fone: 0xx 53 2128.8291 – Fax: 0xx 53 2128.8229

APÊNDICE C – Carta de Autorização para Aplicação da Pesquisa

CARTA DE AUTORIZAÇÃO PARA APLICAÇÃO DA PESQUISA

Pelotas, de de 2016

À

Vimos solicitar a autorização para o desenvolvimento do projeto de pesquisa intitulado **“Cidadãos fronteiriços e as “fronteiras” para a proteção social na esfera da assistência em cidades gêmeas do Brasil e do Uruguai”** o qual está vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas-UCPEL.

A pesquisa tem como objetivo geral: Problematizar a relação existente entre cidadania, nacionalidade e proteção social para fronteiriços em situação de pobreza nas cidades--gêmeas Chuí-Chuy e Jaguarão-Rio-Branco no campo de ação dos Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS/PNAS/SUAS e no Ministério de Desarrollo Social.

E como objetivos específicos:

1. Caracterizar a proteção social no âmbito da assistência ofertada pelo MDS-PNAS/SUAS e MIDES
2. Identificar a existência de acordos, memorandos e legislações locais que contemplem a proteção social no âmbito da assistência social.
3. Identificar as demandas de fronteiriços relativas à proteção social no âmbito da assistência.
4. Descrever a proteção social formal e estratégias informais no âmbito da assistência em cidades gêmeas da fronteira gaúcha materializada para cidadãos fronteiriços.



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
CURSO DE DOUTORADO
Rua Félix da Cunha, 412 – Sala 305 B - Pelotas - RS - 96010-000
Fone: 0xx 53 2128.8291 – Fax: 0xx 53 2128.8229

5. Analisar a proteção social no âmbito da assistência efetivada em cidades gêmeas da fronteira gaúcha para cidadãos fronteiriços correlacionada a cidadania e a nacionalidade.

O projeto prevê a realização de pesquisa documental e bibliográfica com consulta a base de dados científica, estatística e governamental, e pesquisa de campo com a realização de entrevistas semiestruturadas, que serão realizadas nas cidades gêmeas localizadas na fronteira Brasil-Uruguai: Chuí/Chuy; Jaguarão/Rio Branco;

A pesquisa não implicará em ônus financeiro para nenhum setor pesquisado. Será aplicada somente com pessoas que aceitarem participar e preencherem o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), respeitando os aspectos éticos e preservando a identidade dos respondentes em toda e qualquer publicação de resultados, exceto quando expressamente autorizada.

Solicitamos que expresse a autorização, assinando no local indicado a seguir.

Desde já, agradecemos a atenção, e coloco-nos à disposição para em qualquer momento fornecer esclarecimentos sobre a referida pesquisa, através dos contatos indicados a seguir:

Responsável pela pesquisa
Nome: Daiane da Rosa Ugoski
E-mail: daianeugoski@hotmail.com
Fone: (53) 98417-2713

Professora Orientadora
Nome: Profa. Dra. Vini Rabassa da Silva
E-mail: vini@atlas.ucpel.tche.br
Fones: (53) 21288291/(53) 21288226

Atenciosamente.

A S Daiane da Rosa Ugoski
Doutoranda em Política Social



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
CURSO DE DOUTORADO
Rua Félix da Cunha, 412 – Sala 305 B - Pelotas - RS - 96010-000
Fone: 0xx 53 2128.8291 – Fax: 0xx 53 2128.8229

CARTA DE AUTORIZAÇÃO PARA APLICAÇÃO DA PESQUISA

Após a leitura da solicitação de autorização para a realização da pesquisa intitulada **“Cidadãos fronteiriços e as “fronteiras” para a proteção social na esfera da assistência em cidades gêmeas do Brasil e do Uruguai”** declaro que autorizo a sua realização, nos termos expostos acima.

Nome completo:

Cargo:

Nome do Órgão/Instituição

Município/Estado:

Data:/...../.....

Assinatura:



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
 CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
 CURSO DE DOUTORADO
 Rua Félix da Cunha, 412 – Sala 305 B - Pelotas - RS - 96010-000
 Fone: 0xx 53 2128.8291 – Fax: 0xx 53 2128.8229

APÊNDICE D – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu,
 declaro que aceito participar da pesquisa **“Cidadãos fronteiriços e as “fronteiras” para a proteção social na esfera da assistência em cidades gêmeas do Brasil e do Uruguai”**. Esta pesquisa tem como **Objetivo Geral:**

Analisar a relação existente entre cidadania, nacionalidade e proteção social para fronteiriços em situação de pobreza nas cidades--gêmeas Chuí-Chuy e Jaguarão-Rio-Branco no campo de ação dos Ministérios de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS/PNAS/SUAS e no Ministério de Desarrollo Social. São seus **objetivos específicos:**

- Caracterizar a proteção social no âmbito da assistência ofertada pelo MDS-PNAS/SUAS e MIDES
- Identificar a existência de acordos, memorandos e legislações locais que contemplem a proteção social no âmbito da assistência social.
- Identificar as demandas de fronteiriços relativas à proteção social no âmbito da assistência.
- Descrever a proteção social formal e estratégias informais no âmbito da assistência em cidades gêmeas da fronteira gaúcha materializada para cidadãos fronteiriços.
- Analisar a proteção social no âmbito da assistência efetivada em cidades gêmeas da fronteira gaúcha para cidadãos fronteiriços correlacionada a cidadania e a nacionalidade.

Assim, coloco-me **na condição de colaboradora e declaro estar ciente** de que as informações prestadas serão transcritas e utilizadas, sem identificação da fonte entrevistada, e, ainda, de que poderei desistir ou solicitar novos



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
 CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
 CURSO DE DOUTORADO
 Rua Félix da Cunha, 412 – Sala 305 B - Pelotas - RS - 96010-000
 Fone: 0xx 53 2128.8291 – Fax: 0xx 53 2128.8229

esclarecimentos acerca desta pesquisa e de minha colaboração na mesma a qualquer momento.

Ciente,

Colaborador(a)

Município:

Data:/...../.....

Observações:

Responsável pela pesquisa

Nome: Daiane da Rosa Ugoski

E-mail: daianeugoski@hotmail.com

Fone: (53) 98417-2713

Professora Orientadora

Nome: Profa. Dra. Vini Rabassa da Silva

E-mail: vini@atlas.ucpel.tche.br Fones: (53) 21288291 / (53) 21288226

Aplicador (a).....

APÊNDICE E – Roteiro de Entrevista – Técnico da Política de Assistência Social

I DADOS DE IDENTIFICAÇÃO:

Município

Secretaria/serviço:.....

Entrevistador(es):.....

Data da entrevista:_____/_____/_____

Entrevistado:.....

Formação:

Área de atuação

1. Delinear a proteção social no âmbito da assistência ofertada pelo MDS-PNAS/SUAS
 - Equipamentos
 - Serviços, programas, projetos, benefícios suficientes

2. Conhecimento sobre de acordos, memorandos e legislações locais que contemplem a proteção social no âmbito da assistência social.
 - Suficiente/insuficiente
 - Perspectivas de avanço
 - Grupos contemplados
 - Limitações

3. Identificar as demandas de fronteiriços relativas à proteção social no âmbito da assistência. Conhecimento sobre
 - Principais demandas

4. Descrever serviços/programas/projetos/benefícios que compõe a proteção social no âmbito da assistência ofertados no município – ações formais e informais materializadas para fronteiriços
 - Potencialidade para atendimento
 - Possibilidade de trocas binacionais
 - Redes estabelecidas
 - Sistemas de trocas
 - Atores envolvidos
 - Entraves
 - Implicações para Estados e fronteiriços

5. Proteção social (serviços/programas/projetos/benefícios) em cidades gêmeas efetivados para fronteiriços considerando:
 - Nacionalidade (documentação nacional, documento fronteiriço, dupla nacionalidade)
 - Cidadania (acesso a serviços, informação, documentação)

APÊNDICE F – Roteiro de Entrevista – Cidadão Fronteiriço

I DADOS DE IDENTIFICAÇÃO:

Município

Secretaria/serviço:.....

Entrevistador(es):.....

Data da entrevista: ____/____/____

Entrevistado:.....

Formação:

1. Compreensão sobre a proteção social no âmbito da assistência ofertada pelo MIDES/MDS-PNAS/SUAS
 - Equipamentos
 - Serviços, programas, projetos, benefícios suficientes

2. Conhecimento sobre de acordos, memorandos e legislações locais que contemplem a proteção social no âmbito da assistência social.
 - Suficiente/insuficiente
 - Perspectivas de avanço
 - Grupos contemplados
 - Limitações

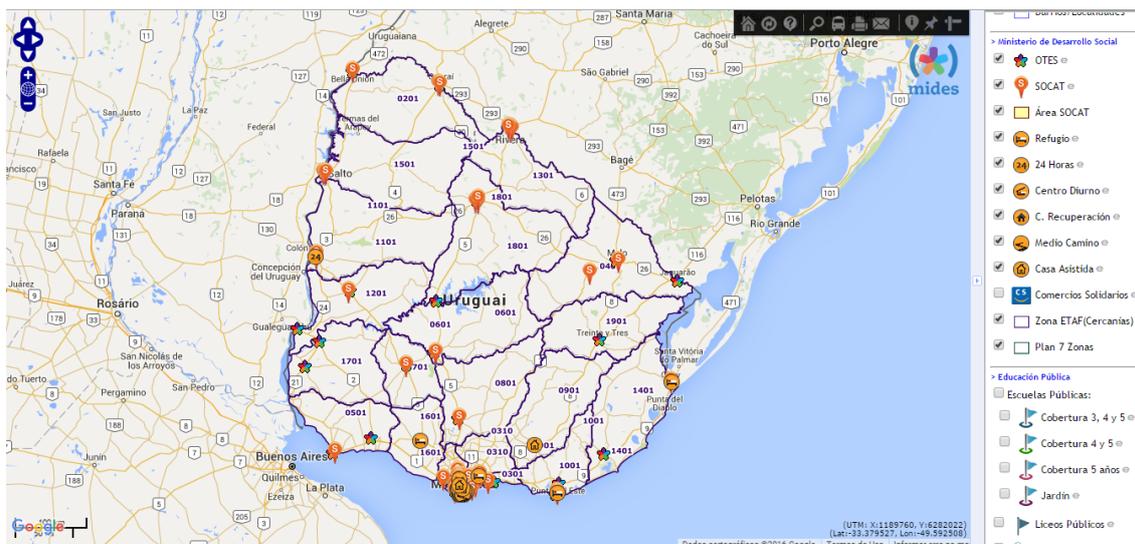
3. Demandas

4. Serviços/programas/projetos/benefícios que compõe a proteção social no âmbito da assistência ofertados no município – ações formais e informais dos quais participa
 - Acolhida/atendimento suficiente
 - Atores envolvidos
 - Entraves
 - Implicações

5. Proteção social (serviços/programas/projetos/benefícios) em cidades gêmeas efetivados para fronteiriços considerando:
 - Nacionalidade (documentação nacional, documento fronteiriço, dupla nacionalidade)
 - Cidadania (acesso a serviços, informação, documentação)

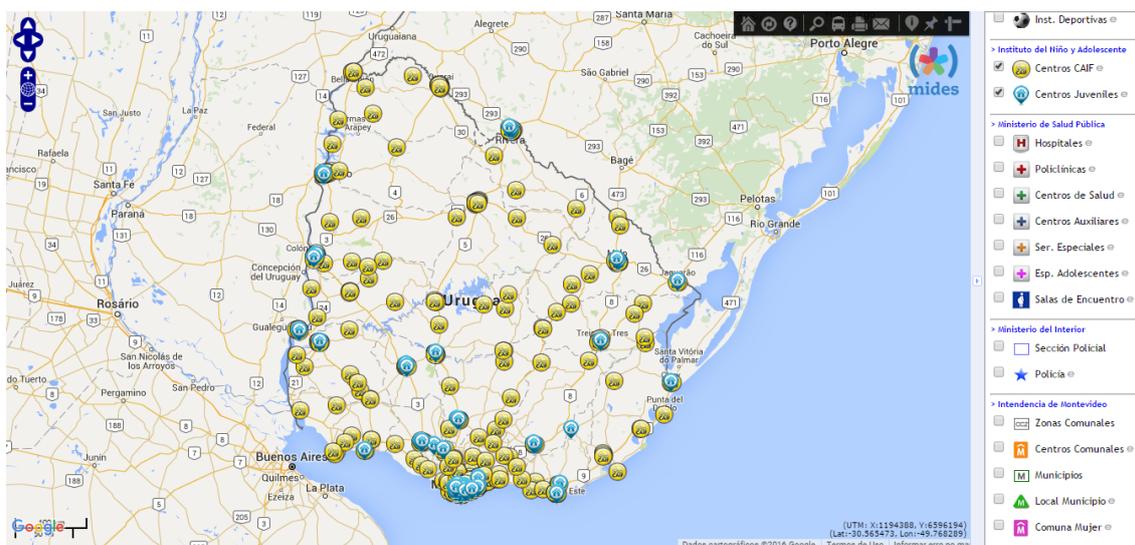
ANEXOS

ANEXO A – Mapas de serviços ofertados pelo MIDES/Uy



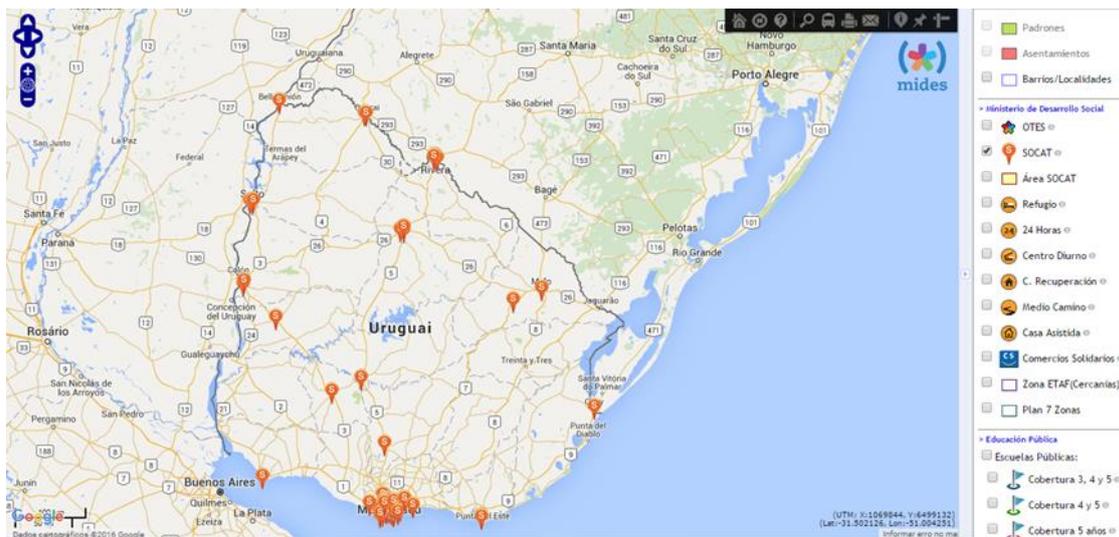
Mapa dos serviços ofertados pelo MIDES em território Uruguai

Fonte: Ferramenta de acesso a informação MIDES (2016)



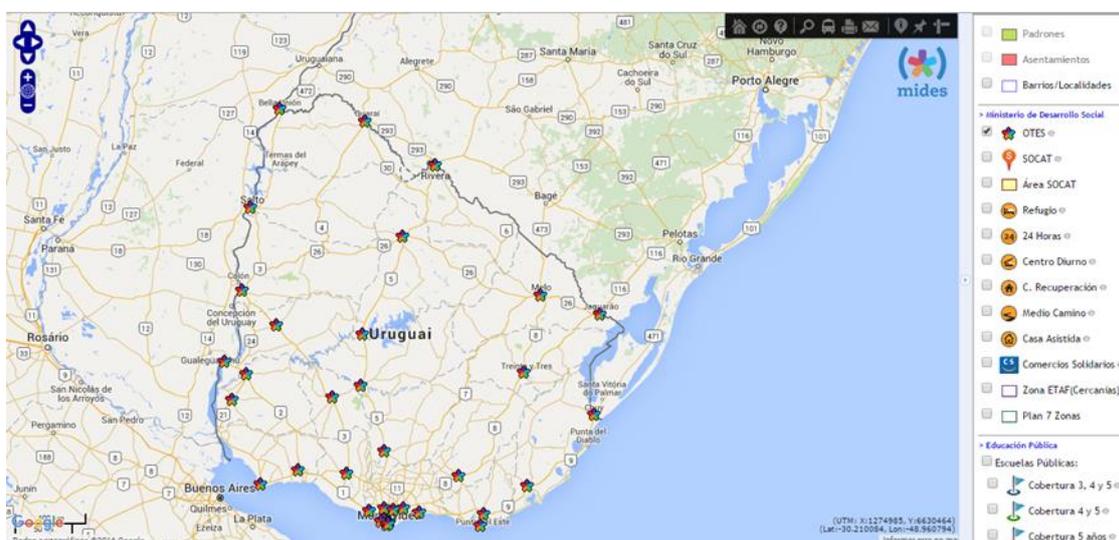
Mapa dos serviços ofertados pelo MIDES em território Uruguai

Fonte: Ferramenta de acesso a informação MIDES (2016)



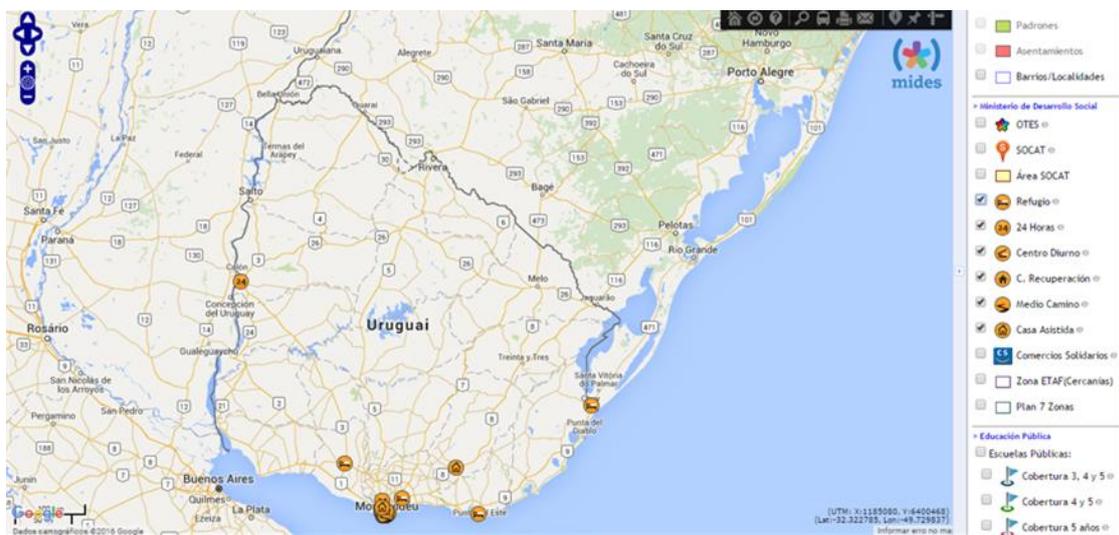
Mapa SOCAT

Fonte: MIDES, 2016.



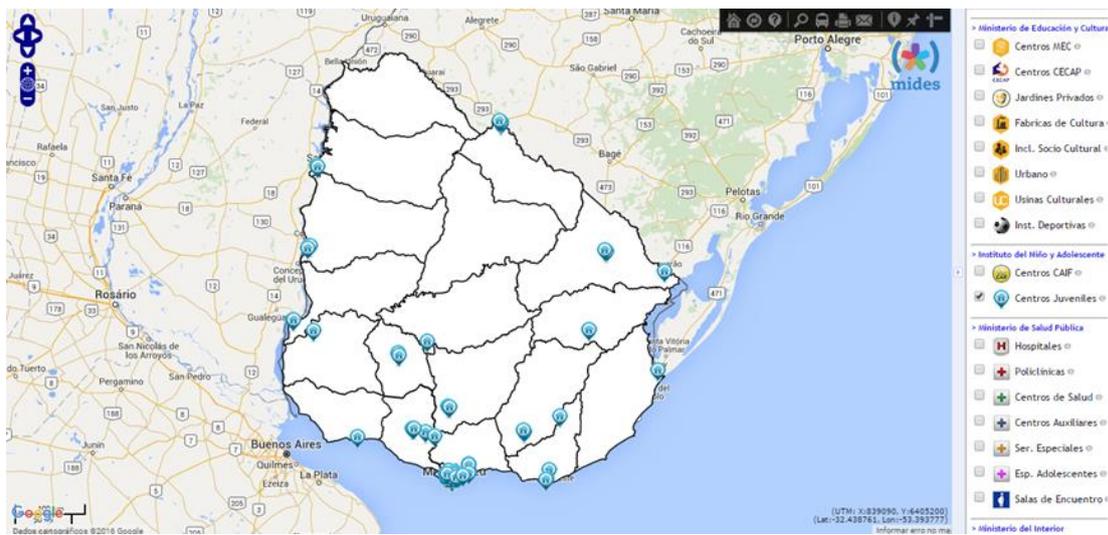
Mapa OTEs

Fonte: MIDES, 2016.



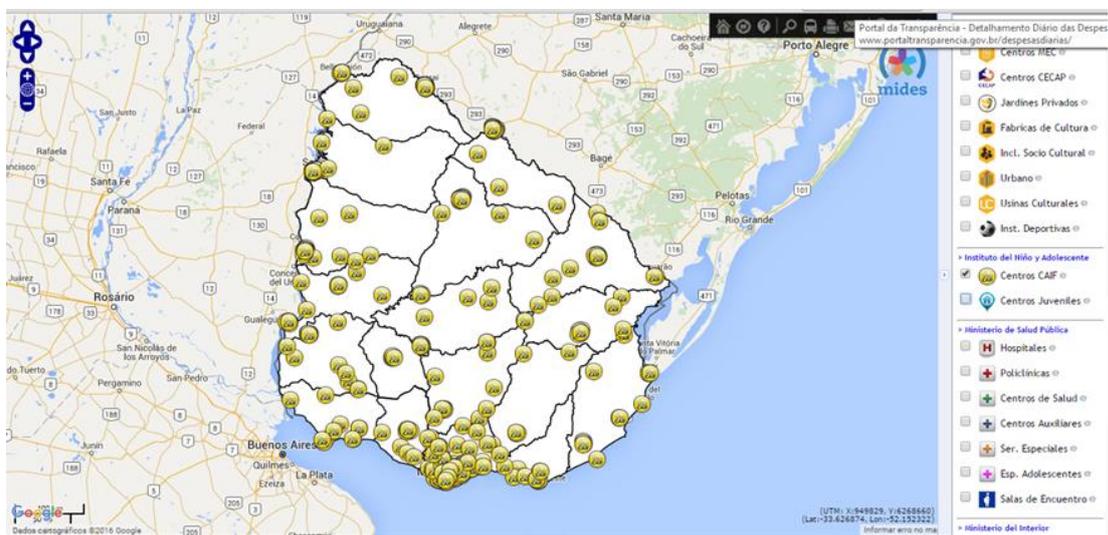
Mapa Refúgio, 24 Horas, Centro Diurno, Centro Recuperação, Medio Camino, Casa Asistida

Fonte: MIDES, 2016.



Mapa Centros Juveniles

Fonte: MIDES, 2016.



Mapa Centros CAIF

Fonte: MIDES, 2016.

ANEXO B – Memorandum de Entendimento Entre a Fundação Legião Brasileira de Assistência Social e o Ministério de Educação e Cultura da República do Uruguai para a Cooperação no Campo da Assistência Social

Uruguai 207.4

MEMORANDUM DE ENTENDIMENTO ENTRE A FUNDAÇÃO LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA E O MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI PARA A COOPERAÇÃO NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.

A Fundação Legião Brasileira de Assistência, e
O Ministério de Educação e Cultura da República Oriental do Uruguai (doravante denominados "Partes"),

Considerando a necessidade de buscar-se o desenvolvimento de atividades de assistência social em benefício das populações carentes do Brasil e do Uruguai, com a interveniência do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e do Ministério das Relações Exteriores do Uruguai;

Conscientes de que a Fundação Legião Brasileira de Assistência detém larga experiência na prestação de assistência social à população brasileira carente, mediante programas de desenvolvimento social e de atendimento a pessoas;

Considerando que no Uruguai há várias instituições com ampla experiência na prestação de assistência social a populações carentes, com atividades que se revestem de grande importância e significado social, e

Tendo em vista o fato de que a colaboração entre as instituições brasileiras e uruguaias contribuiria positivamente para aperfeiçoar essa assistência,

Resolvem o seguinte:

ARTIGO I

As Partes emvidarão esforços no sentido de prestar assistência recíproca no campo da assistência social, a fim de se beneficia

am

beneficiarem da experiência recolhida na formulação e execução de seus diferentes programas de amparo à criança, à maternidade, aos deficientes, às populações carentes e à terceira idade.

ARTIGO 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.

ARTIGO III

1. Para o cumprimento dos objetivos acima descritos, é criado um grupo de trabalho presidido pelos signatários e coordenado, do lado brasileiro, pelo Presidente da Fundação Legião Brasileira de Assistência, e, do lado uruguaio, pelo Ministério de Educação e Cultura.

2. O grupo de trabalho, que contará com o apoio e a assessoria do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e do Ministério das Relações Exteriores do Uruguai, deverá realizar uma reunião ordinária anual, sem prejuízo de reuniões extraordinárias que se fizerem necessárias.

ARTIGO IV

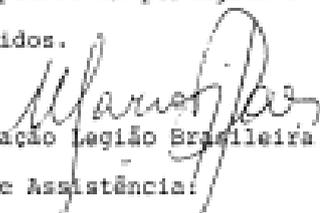
1. Em presença da Primeira Dama do Brasil, Senhora Marly Macielira Sarney, e da Senhora do Presidente da República Oriental do Uruguai, Senhora Marta Canessa de Sanguinetti, o presente Memorandum de Entendimento é firmado, pela Parte brasileira, pelo Doutor Marcos Villaça, Presidente da Fundação Legião Brasileira de Assistência; e pela Parte uruguaia, pela Doutora Adela Reta, Ministra de Educação e Cultura da República Oriental do Uruguai.

2. O presente Memorandum de Entendimento terá validade

WR

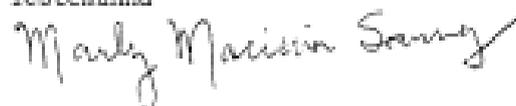
indeterminada, e entrará em vigor na data de sua assinatura.

Feito em _____, em _____ de _____ de 1987, em
dois exemplares em português e espanhol, sendo ambos os textos igual-
mente válidos.

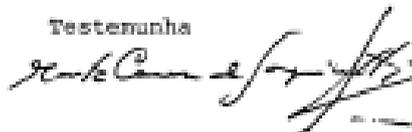

Pela Fundação Legião Brasileira
de Assistência:


Pelo Ministério de Educação
e Cultura da República
Oriental do Uruguai

Testemunha



Testemunha



ANEXO C – Acordo para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios, para a prestação de serviços de assistência de emergência e cooperação em Defesa Civil

3554-225

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

O Governo da República Federativa do Brasil

e

O Governo da República Oriental do Uruguai
(doravante denominados "Partes"),

Considerando os históricos laços de fraterna amizade existentes entre as duas Nações;

Reconhecendo que as fronteiras que unem os dois países constituem elementos de integração de suas populações;

Reafirmando o desejo de acordar soluções comuns com vistas ao fortalecimento do processo de integração entre as Partes;

Destacando a importância de contemplar tais soluções em instrumentos jurídicos de cooperação em áreas de interesse comum, como a circulação de pessoas e o controle migratório;

Resolvem celebrar um Acordo para permissão de ingresso, residência, estudo, trabalho, previdência social e concessão de documento especial de fronteiriço a estrangeiros residentes em localidades fronteiriças, nos termos que se seguem:

ARTIGO I

Permissão de Residência, Estudo e Trabalho

1. Aos nacionais de uma das Partes, residentes nas localidades fronteiriças listadas no Anexo de Localidades Vinculadas, poderá ser concedida permissão para:

- a) residência na localidade vizinha, situada no território da outra Parte, à qual fica vinculada na forma deste Acordo;
- b) exercício de trabalho, ofício ou profissão, com as conseqüentes obrigações e direitos previdenciários deles decorrentes;
- c) freqüência a estabelecimentos de ensino públicos ou privados.

2. Os direitos estabelecidos neste artigo estendem-se aos aposentados e pensionistas.

3. A qualidade de fronteiriço poderá ser inicialmente outorgada por 5 (cinco) anos, prorrogável por igual período, findo o qual poderá ser concedida por prazo indeterminado, e valerá, em qualquer caso, exclusivamente, nos limites da localidade para a qual foi concedida.

ARTIGO II

Documento Especial de Fronteiriço

1. Aos indivíduos referidos no artigo anterior poderá ser fornecido documento especial de fronteiriço, caracterizando essa qualidade.

2. A posse do documento especial de fronteiriço não dispensa o uso dos documentos de identidade já estabelecidos em outros acordos vigentes entre as Partes.

ARTIGO III

Concessão

1. Compete ao Departamento de Polícia Federal do Brasil e à Direção Nacional de Migrações do Uruguai conceder o documento especial de fronteiriço, respectivamente.

2. Do documento especial de fronteiriço constará a qualidade de fronteiriço e a localidade onde estará autorizado a exercer os direitos previstos neste Acordo e outros requisitos estabelecidos por ajuste administrativo entre o Ministério da Justiça do Brasil e o Ministério do Interior do Uruguai.

3. O documento especial de fronteira permite residência exclusivamente dentro dos limites territoriais da localidade fronteiriça a que se referir.

4. Para a concessão do documento especial de fronteira serão exigidos:

- a) passaporte ou outro documento de identidade válido admitido pelas Partes em outros acordos vigentes;
- b) comprovante de residência em alguma das localidades constantes do Anexo deste Acordo;
- c) documento relativo a processos penais e antecedentes criminais nos locais de residência nos últimos 5 (cinco) anos;
- d) duas fotografias tamanho 3x4, coloridas e recentes;
- e) comprovante de pagamento da taxa respectiva.

5. Não poderá beneficiar-se deste Acordo quem tiver sofrido condenação criminal ou esteja respondendo a processo penal nas Partes ou no exterior.

6. Mediante ajuste administrativo entre o Ministério da Justiça do Brasil e o Ministério do Interior do Uruguai poderá ser detalhada ou modificada a relação de documentos estabelecidos no parágrafo 4.

7. No caso de menores, o pedido será formalizado por meio de representação ou assistência.

8. Para a concessão do documento especial de fronteira serão aceitos, igualmente, por ambas as Partes, documentos redigidos em português ou espanhol.

ARTIGO IV Cancelamento

1. A qualidade de fronteira será cancelada, a qualquer tempo, ocorrida uma das seguintes hipóteses:

- a) perda da condição de nacional de uma das Partes;
- b) condenação penal em qualquer das Partes ou no exterior;
- c) fraude ou utilização de documentos falsos para sua concessão;
- d) obtenção de outro status migratório; ou

e) tentativa de exercer os direitos previstos neste Acordo fora dos limites territoriais estabelecidos no Anexo.

2. O cancelamento acarretará o recolhimento do documento especial de fronteira pela autoridade expedidora.

3. As Partes poderão estabelecer outras hipóteses de cancelamento da qualidade de fronteira.

ARTIGO V Outros Acordos

1. Este Acordo não modifica direitos e obrigações estabelecidos por outros acordos e tratados vigentes.

2. O presente Acordo não obsta a aplicação nas localidades nele abrangidas de outros tratados ou acordos vigentes.

3. Este Acordo não se aplica a qualquer localidade que não conste expressamente do seu Anexo de Localidades Vinculadas.

ARTIGO VI Anexo de Localidades Vinculadas

1. A lista de localidades fronteiriças e das respectivas vinculações para aplicação do presente Acordo é a que consta do Anexo, podendo ser ampliada ou reduzida por troca de notas entre as Partes, com antecedência de 90 (noventa) dias.

2. A ampliação da lista estabelecida no Anexo somente poderá contemplar aquelas localidades situadas em uma faixa de até 20 (vinte) quilômetros da fronteira e dependerá da concordância de ambas as Partes. A ampliação poderá contemplar a totalidade ou parte dos direitos previstos no Artigo I.

3. Cada Parte poderá, a seu critério, suspender ou cancelar unilateralmente a aplicação do presente Acordo em quaisquer das localidades constantes do Anexo, por meio de nota diplomática com antecedência de 30 (trinta) dias. O cancelamento ou suspensão poderá referir-se também a quaisquer dos incisos do Artigo I do presente Acordo.

4. A suspensão ou cancelamento da aplicação deste Acordo, previstos no inciso 3, não prejudica a validade dos documentos especiais de fronteira já expedidos, assim como o exercício dos direitos deles decorrentes.

ARTIGO VII Extinção de Penalidades

Ficam extintas as penalidades administrativas aplicadas ou aplicáveis na data da entrada em vigor deste Acordo em razão da permanência irregular das pessoas que tenham ingressado até 15 de março de 2002 nas localidades mencionadas no Anexo.

ARTIGO VIII Estímulo à Integração

Cada uma das Partes poderá ser tolerante quanto ao uso do idioma da outra Parte pelos beneficiários deste Acordo quando se dirigirem a órgãos ou repartições públicas para reclamar ou reivindicar os benefícios dele decorrentes.

ARTIGO IX Vigência

Este Acordo entrará em vigor na data da troca dos instrumentos de ratificação pelas Partes.

ARTIGO X Denúncia

O presente Acordo poderá ser denunciado por qualquer das Partes, com comunicação escrita, transmitida por via diplomática, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias.

ARTIGO XI Solução de Controvérsias

Qualquer dúvida relacionada à aplicação deste Acordo será solucionada por meios diplomáticos, com respectiva troca de notas.

Feito em Montevideu, em 21 de agosto de 2002, em dois exemplares originais, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.



PELO GOVERNO DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL



PELO GOVERNO DA REPÚBLICA
ORIENTAL DO URUGUAI

ANEXO DE LOCALIDADES VINCULADAS

Relação de Vinculação das Localidades Fronteiriças

1. Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (Brasil) a Chuy, 18 de Julho, Barra de Chuy e La Coronilla (Uruguai);
2. Jaguarão (Brasil) a Rio Branco (Uruguai);
3. Aceguá (Brasil) a Aceguá (Uruguai);
4. Santana do Livramento (Brasil) a Rivera (Uruguai);
5. Quaraí (Brasil) a Artigas (Uruguai);
6. Barra do Quaraí (Brasil) a Bella Unión (Uruguai).