

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

CATIANE BORGES CORRALES

FAMÍLIAS TRANSFRONTEIRIÇAS COM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E O  
ACESSO À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO EM CIDADES  
GÊMEAS DA FRONTEIRA GAÚCHA

PELOTAS

2017

CATIANE BORGES CORRALES

FAMÍLIAS TRANSFRONTEIRIÇAS COM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E O  
ACESSO À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO EM CIDADES  
GÊMEAS DA FRONTEIRA GAÚCHA

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

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Vini Rabasssa da Silva

Pelotas

2017

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C823f Corrales, Catiane Borges  
Famílias transfronteiriças com pessoas com deficiência e o acesso à Política de Assistência Social: um estudo em cidades gêmeas da fronteira gaúcha . / Catiane Borges Corrales. – Pelotas: UCPEL, 2017.  
207f.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Pelotas, BR-RS, 2017. Orientadora: Vini Rabassa da Silva.

1. fronteira. 2. transfronteiriço. 3. assistência social. 4. pessoas com deficiência. I. Silva, Vini Rabassa da, or. II. Título.

CDD 361

CATIANE BORGES CORRALES

FAMÍLIAS TRANSFRONTEIRIÇAS COM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E O  
ACESSO À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO EM CIDADES  
GÊMEAS DA FRONTEIRA GAÚCHA

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

**BANCA EXAMINADORA**

---

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

---

1ª Examinadora Profa. Dra. Idília Fernandes  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

---

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

Pelotas, 06 de março de 2017.

DEDICATÓRIA:

A minha filha Líria, minha fonte de alegria  
e de maior inspiração.

## AGRADECIMENTOS

Impossível não começar meus agradecimentos primeiramente a Deus, por ter me dado a vida e por viver em mim através dela.

Líria, agradeço-te mais uma vez por teres me dado o privilégio da maternidade, pois foi através dela que sou o que sou hoje: uma mãe cheia de defeitos, mas que, a cada novo dia que me dás, tem a chance de tentar acertar e fazer o melhor. Obrigada, filha, por todos os ensinamentos de vida que me dás.

Agradeço à minha família, por entenderem minhas ausências nesses dois anos que se passaram. O apoio de todos foi fundamental para a chegada deste momento. Obrigada por me amarem, apesar dos meus erros e defeitos.

Agradeço à minha segunda família, à Carmem, à Lu, à Ângela e ao Carlos, à Isa e ao Arnaldo, à Adiles. Esta família que foi formada ao longo da minha caminhada, como mãe de uma pessoa com deficiência. Obrigada pelas nossas trocas de experiências e pela convivência com nossos filhos, o Xandi, a Tici, a Carol, a Nessa e o Jadir, que nos uniram nesta vida.

Agradeço a todos os integrantes do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre a Política de Assistência Social na Fronteira (GEPPASF) os quais tive o privilégio de conviver durante as várias etapas da “nossa” pesquisa, obrigada pelas parcerias pelas trocas de aprendizado, que com certeza somaram muito a este trabalho final. Agradeço de modo especial ao querido colega Patrick, que entre os encontros da pesquisa adquiri um grande amigo, parceria de viagens, de comilanças e de sua prontificação sempre em ajudar, obrigada meu amigo, e agora chegou a tua vez, aproveita muito esse mestrado.

Obrigada a todos os meus amigos que estão sempre ao meu lado, especialmente às minhas amigas Ju, Bi, Lu e a Dada. Agradeço por nossos encontros, onde trocamos e dividimos nossos anseios da vida, como mães e mulheres que somos. Nossos bons momentos de alegria, risadas e tolices ajudaram minha caminhada a ser menos estressante. Obrigada por entenderem os momentos de ausência e pelas diversas vezes estar impossibilitada de recebê-las em minha casa, agora vamos voltar ao “nosso engorde” com muitas jantas.

Obrigada a minha querida amiga Josiela, minha eterna supervisora de estágio. Nossos caminhos se cruzaram e eu além de conhecer uma admirável profissional, ganhei também uma amiga, te admiro muito.

À minha orientadora, Professora Doutora Vini Rabassa da Silva, agradeço pelo seu incentivo, sua confiança, pela sua pontualidade em nossos encontros, com total profissionalismo, mas sempre demonstrando o seu lado doce, e compreensiva com os contratempos apresentados pela vida. Obrigada principalmente por sempre me induzir ao melhor e por me fazer sentir capaz em dar conta desta grande oportunidade a qual o destino me presenteou de me tornar mestre.

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

Agradeço especialmente a todas as famílias entrevistadas que ao terem conhecimento sobre o que se tratava este trabalho, se mostraram prontamente dispostas a colaborar e compartilhar suas histórias de vida e de seus familiares com deficiência, sem vocês este trabalho não seria realizado.

A todos, que direta ou indiretamente colaboraram para que este trabalho fosse escrito. Muito obrigada! Agradeço a todos que, direta ou indiretamente, participaram da minha vida nesses momentos de crescimento e conhecimento pessoais e profissionais. Obrigada pela ajuda para construir este trabalho, apoiando e acreditando em mim. A todos, muito obrigada!

*“Aqui há uma terra só, há só uma gente,  
seja do lado de cá, seja do lado de lá”*

Aldir Garcia Schlee.



## RESUMO

Ao caracterizar a região fronteira gaúcha, são destacadas, primeiramente, suas particularidades, especialmente, nas cidades gêmeas, as quais apresentam especificidades proporcionadas pela forte integração entre suas populações, devido à facilidade de acesso e de trânsito encontrada em quase todas as fronteiras do Rio Grande do Sul, principalmente nas cidades de divisa com o Uruguai. No entanto, esta intensa predisposição na convivência entre os seus habitantes é contradita pela ausência de políticas públicas sociais que lhes garantam direitos ao acesso, sobretudo, à Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Assim, famílias com pessoas com deficiência (PcD), mesmo atendendo ao critério de renda *per capita* exigida para o acesso à PNAS, são excluídas, devido às condicionalidades estabelecidas por essa política. Tendo em vista esse contraste encontrado nas cidades gêmeas, esta dissertação apresenta seus resultados, considerando a situação de desamparo pelo sistema de proteção social, possuindo, como pano de fundo, a falta de nacionalidade e a ausência de comprovante de residência pelas famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD. Este trabalho pretende problematizar a situação das famílias transfronteiriças, as quais, geralmente incentivadas pela facilidade de estabelecerem relações sociais, culturais e econômicas na cidade gêmea, deslocam-se para o Brasil e, quando necessitam, não conseguem acessar os direitos sociais, por falta de uma atenção específica para demandas existentes em territórios fronteiriços. Diante do contexto mencionado, a pesquisa permitiu perceber que, mesmo através da Agenda Social do Mercosul, voltada para atender às desigualdades sociais pertinentes entre seus países membros, os avanços condizentes com a proteção social ainda não conseguiram modificar o atual cenário exposto no que tange à ausência de uma cidadania ampliada, que corresponda à realidade vivenciada pela população dessas cidades. Verificou-se, ainda, que a falta de registros que indiquem, de forma específica, as demandas dos cidadãos transfronteiriços indocumentados que buscam atendimento impede a identificação e a sua caracterização, a fim de proporcionar números reais relativos à demanda, o que poderia permitir que esta pesquisa obtivesse um maior contingente de possíveis famílias a serem entrevistadas. Diante dessa realidade, busca-se demonstrar as particularidades apresentadas nestas cidades e as dificuldades enfrentadas pelas famílias com PcD, devido à localização em cidades que fazem divisa com outro país e que acabam configurando situações próprias dessas regiões, como a falta de políticas públicas específicas que contemplem as demandas da população.

**Palavras-chave:** fronteira, transfronteiriço, assistência social, pessoas com deficiência.

## ABSTRACT

Characterizing the border region of the state of Rio Grande do Sul, firstly, its particularities, especially in the twin cities, which have specificities due to the strong integration of their populations due to the ease of access and traffic found in almost all borders of Rio Grande do Sul, mainly in the border's cities with Uruguay. However, this intense predisposition in the coexistence among its inhabitants is contradicted by the lack of social public policies that guarantee them rights to access, especially to the National Social Assistance Policy (PNAS). Thus, families which there are people with disabilities (PwD), even according the *per capita* income criterion required for access to PNAS, are excluded due to the conditionality established by this policy. Viewing this contrast found in the twin cities, this essay presents its results, considering the situation of abandonment by the social protection system, having, as background, the lack of nationality and the absence of residence proof by the undocumented cross-border families with PwD. This work aims to problematize the situation of cross-border families, which, generally encouraged by the ease of establishing social, cultural and economic relations in the twin city, move to Brazil and, when they need it, they cannot access the social rights due to specific lack of attention for existing demands in border areas. Given the aforementioned context, the research showed that, even through the Mercosul Social Agenda, aimed at addressing the relevant social inequalities among its member countries, the advances consistent with social protection have not been yet able to modify the current scenario regarding the absence of an enlarged citizenship, corresponding to the reality experienced by the population of these cities. It has still been verified that the lack of records that specifically indicate the demands of undocumented cross-border citizens seeking care hinders identification and characterization in order to provide real numbers of demand, which could allow this research obtained a larger contingent of possible families to be interviewed. In view of this reality, it seeks to demonstrate the particularities presented in these cities and the difficulties faced by families with PwD, due to the location in cities that have borders with another country and that end up configuring specific situations to these regions, such as the lack of specific public policies that contemplate the demands of the population.

**Key words:** border, cross-border, social assistance, people with disabilities.

## LISTA DE FOTOS

Foto 1 - Aceguá - marco de fronteira.....	45
Foto 2 - Fronteira Brasil - Uruguai - acessos: Barra do Quaraí e Bella Unión.....	48
Foto 3 - Ponte da divisa Barra do Quaraí - Bella Unión .....	49
Foto 4 - Ponte Internacional de Barão de Mauá.....	51
Foto 5 - Fronteira Uruguai - Brasil.....	53
Foto 6 - Serviço de balsas para travessia do Rio Uruguai .....	54
Foto 7 - Porto Internacional.....	55
Foto 8 - Praça Internacional - Santana do Livramento - Rivera.....	57
Foto 9 - São Borja - Aduana.....	60
Foto 10 - Puente de La Integración – São Borja – San Tomé (Argentina). .....	61

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Faixa de Fronteira Nacional - divisão por Arcos.....	29
<b>Figura 2</b> - Faixa e Zona de Fronteira .....	32

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Síntese dos dados das cidades gêmeas pesquisadas .....	62
<b>Quadro 2</b> - Tipos de Serviços socioassistenciais previstos pela PNAS/SUAS (2004) que contemplam as PcD e suas famílias .....	99

## LISTA DE ABREVIATURAS

AIPD	Ano Internacional das Pessoas Deficientes
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
Art.	Artigo
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CDFI	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
CIF	Classificação Internacional de Funcionalidade
CMDPCD	Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência
CNAS	Conferências Nacionais de Assistência Social
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ENAFRON	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
GEPPASF	Grupo de Estudos e Pesquisa sobre a Política de Assistência Social na Fronteira
GRU	Guia de Recolhimento da União
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INES	Instituto Nacional de Educação de Surdos
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MI	Ministério da Integração Nacional

NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Programa de Atenção Integral às Famílias
PAS	Política de Assistência Social
PcD	Pessoa com Deficiência / Pessoas com Deficiência
PCCS	Planos de Carreira, Cargos e Salários
PDFF	Programa de Desenvolvimento em Faixas de Fronteira
PEAS	Plano Estratégico de Fronteiras
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SEESP	Secretaria de Educação Especial
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UCPEL	Universidade Católica de Pelotas
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>2 CONTEXTUALIZANDO A FRONTEIRA GAÚCHA</b> .....	<b>25</b>
2.1 FRONTEIRA, TERRITÓRIO E LIMITE: REVISANDO CONCEITOS .....	25
2.2 A FRONTEIRA GAÚCHA: PARTICULARIDADES DA REGIÃO E CIDADES GÊMEAS .....	34
2.2.1 Breve caracterização das cidades gêmeas pesquisadas .....	44
2.2.2 Famílias transfronteiriças em situação de pobreza .....	63
<b>3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PROTEÇÃO SOCIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA</b> .....	<b>67</b>
3.1 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O MERCOSUL .....	67
3.2 A PESSOA COM DEFICIÊNCIA NA SOCIEDADE BRASILEIRA .....	81
3.2.1 Os direitos da pessoa com deficiência estabelecidos na PAS .....	94
<b>4 FAMÍLIAS TRANSFRONTEIRIÇAS COM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E A LUTA POR PROTEÇÃO SOCIAL</b> .....	<b>101</b>
4.1 DESVELANDO A REALIDADE DE FAMÍLIAS TRANSFRONTEIRIÇAS INDOCUMENTADAS, EM SITUAÇÃO DE POBREZA, COM PCD EM CIDADES GÊMEAS GAÚCHAS .....	101
4.2 DEFICIÊNCIA E O ACESSO A PAS POR TRANSFRONTEIRIÇOS: TENCIONAMENTO ENTRE TERRITÓRIO, NACIONALIDADE E DIREITO .....	121
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>133</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>139</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>151</b>
APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....	152
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista - Conselheiro tutelar .....	154
APÊNDICE C – Roteiro de entrevista – Família indocumentada transfronteiriça com PcD .....	157
APÊNDICE D – Roteiro de entrevista – Gestor da Política de Assistência Social ..	159
APÊNDICE E – Roteiro de entrevista – Recepcionista Proteção Social Básica e Especial.....	164
APÊNDICE F – Roteiro de entrevista – Técnico da Proteção Social Básica.....	166
APÊNDICE G – Roteiro de entrevista – Técnico da Proteção Social Especial .....	171
<b>ANEXOS</b> .....	<b>176</b>
ANEXO A – Decreto Nº 5.105, de 14 de junho de 2004.....	177
ANEXO B – Decreto nº 7.239, de 26 de julho de 2010 .....	183
ANEXO C - Decreto 6.964, de 29 de setembro de 2009 .....	188
ANEXO D - Decreto 5.722, de 13 de março de 2006.....	196



## 1 INTRODUÇÃO

No ano de 2014, ao integrar o Grupo de Estudo e Pesquisa sobre a Política de Assistência Social na Fronteira da Universidade Católica de Pelotas (GEPPASF/UCPEL)<sup>1</sup>, chamaram-me a atenção as demandas existentes envolvendo famílias com PcD que residem nas cidades gêmeas<sup>2</sup> da fronteira gaúcha, surgindo o interesse de conhecer a realidade que envolve o cotidiano dessas famílias.

A escolha da temática sobre deficiência é motivada por questões familiares, por saber e conhecer as dificuldades enfrentadas pelo núcleo familiar quando há uma pessoa com deficiência (PcD). Importa destacar que o tema Pessoas com Deficiência já havia sido abordado no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) de Serviço Social da Universidade Católica de Pelotas (UCPEL). Momento em que procurei contextualizar o processo histórico de vida e de luta e a atual concepção da política inclusiva para as PcD, referenciando a questão da deficiência na sociedade brasileira, com destaque para as políticas sociais, para a família e para o profissional do Serviço Social dentro da perspectiva de garantidor de direitos.

Assim, em março de 2015, ao ingressar no curso de Mestrado em Política Social, na Universidade Católica de Pelotas (UCPEL), o despertar pela temática fronteira, além de ser persuadido através da inserção no GEPPASF, teve também como estímulo o trabalho de dissertação de Ugoski (2013) - o qual identificou a problemática de famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD em cidades gêmeas, onde as mesmas, embora atendessem ao critério de renda *per capita* exigido pela política de assistência, não obtinham acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Desse modo, a presente dissertação pretende abarcar as exigências 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.

---

<sup>1</sup> Vinculado ao programa de Pós-Graduação em Política Social

<sup>2</sup> Conforme a Portaria N° 125, Artigo 1º de 21 de março de 2014, que define as cidades gêmeas como “[...] 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 semi-conurbação 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”. (BRASIL, 2014, p. 45).

Este trabalho tem como propósito abordar as questões que envolvem a fronteira gaúcha e a situação de famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD em situação de pobreza nas cidades gêmeas, indicando as dificuldades e a negação quanto ao acesso à política de assistência social.

Por sua vez, destaca-se que a pesquisa referente às famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD é um recorte específico do projeto de pesquisa “Elementos intervenientes na proteção social de transfronteiriços indocumentados na fronteira Arco Sul”, com o objetivo geral de “Analisar as demandas e os elementos geopolíticos, jurídico-administrativos, técnico-operativos e relacionados à infraestrutura local, que interferem no acesso aos programas, ações e serviços ofertados pelo SUAS aos transfronteiriços indocumentados localizados em cidades gêmeas da fronteira” (SILVA, 2014).

Importa ressaltar que a pesquisa realizada anteriormente pelo GEPPASF, entre o período de 2012-2014, “Suas e a Proteção de Cidadãos Transfronteiriços: Um estudo em cidades gêmeas da fronteira gaúcha”, relacionada ao atendimento e aos direitos assegurados através da Política Nacional de Assistência Social nas cidades gêmeas da fronteira gaúcha, apresentou resultados que provocaram a edificação deste novo projeto, a fim de ampliar o campo pesquisado e aprofundar o tema.

Nesse sentido, o projeto passa a abranger as cidades gêmeas localizadas na fronteira Arco Sul do Brasil, formada pelos estados do Paraná (PR), Santa Catarina (SC) e Rio Grande do Sul (RS). O Arco Sul é composto por 418 municípios, com um total de 16 cidades gêmeas<sup>3</sup>; 11 (onze) localizadas no estado do RS (Aceguá, Chuí, Barra do Quaraí, Jaguarão, Quaraí, Itaquí, Santana do Livramento, Porto Mauá, Porto Xavier, São Borja e Uruguaiana); 1 (uma) em SC (Dionísio Cerqueira) e 4 (quatro) no PR (Barracão, Foz do Iguaçu, Guaíra e Santo Antônio do Sudoeste) (MI, 2015).

---

<sup>3</sup> A Portaria Nº 213, de 19 de julho de 2016, do Ministério da Integração Nacional reconhece mais dois municípios de fronteira como cidades gêmeas. As duas pertencentes ao Arco Sul, Porto Mauá no Rio Grande do Sul e Santo Antônio, no Sudoeste no estado do Paraná. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=20/07/2016>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

Portanto, objetiva-se, com esta dissertação, apresentar os resultados obtidos com a pesquisa realizada, a fim de identificar as famílias transfronteiriças indocumentadas com pessoas com deficiência, bem como as dificuldades que enfrentam na busca de acesso a PNAS, reportando a pesquisa para as cidades gêmeas da fronteira gaúcha que autorizaram a sua realização, sendo elas 6 (seis) cidades: Aceguá, Barra do Quaraí, Jaguarão, Porto Xavier, Santana do Livramento e São Borja.

Ao caracterizar as peculiaridades das regiões fronteiriças, os estudos efetuados revelam que, apesar dos avanços na área econômica, conforme os acordos estabelecidos entre os países envolvidos e as intensas relações socioculturais manifestadas, principalmente entre as populações do Brasil e Uruguai, em se tratando de negociações e de formalização de acordos ou convênios bilaterais<sup>4</sup>, no campo da assistência social, há poucos avanços concretizados. Ademais, há poucos estudos referindo-se diretamente às questões da política de assistência social nas cidades de fronteira, considerando a realidade instituída nestes territórios para atender a todos os cidadãos que lá residem.

Os resultados da pesquisa realizada pelo GEPPASF<sup>5</sup> e as recentes produções<sup>6</sup> da Pós-Graduação em Política Social da UCPEL apontam para a indispensável questão relativa ao reconhecimento das demandas existentes nas cidades gêmeas, assinalando para a necessidade de se criarem políticas públicas dirigidas para os cidadãos transfronteiriços, uma vez reconhecidas as situações de vulnerabilidade e risco social entre os mesmos. O acesso aos serviços, programas e benefícios ofertados pela PAS não é efetuado em razão da falta de documentação, ocasionando a negação de atendimentos, mesmo se encontrando em situação de pobreza.

---

<sup>4</sup> A exemplo dos acordos que visam às questões trabalhistas e de educação, como o acordo entre Brasil e Uruguai, firmado em 2004, através do Decreto 5.105/04 (Anexo A), e complementado pelo Decreto 7. 239/10 (Anexo B).

<sup>5</sup> Pesquisa: “Sistema Único de Assistência Social e proteção de cidadãos transfronteiriços: um estudo em cidades gêmeas da fronteira gaúcha”, realizado de dez. de 2012 a dez. de 2014, sob a coordenação da Prof<sup>a</sup>. Vini Rabassa da Silva, coordenadora do GEPASF.

<sup>6</sup> As dissertações têm sido fruto do projeto de pesquisa anteriormente citado. São elas: “Desafios e limites do “SUAS” em cidades gêmeas da fronteira do RS”, de Daiane da Rosa Ugoski, 2013; “Possibilidades e limites para o acesso aos direitos socioassistenciais por cidadãos transfronteiriços”, de Nara Regina Pereira Janelli da Silva, 2014. Além disso, já foram publicados outros trabalhos em eventos e capítulos de livros.

Ao caracterizar as cidades gêmeas da fronteira gaúcha, reporta-se às indicações manifestas pela predisposição apresentada por quase todas as suas fronteiras, proporcionando o livre acesso e trânsito entre seus moradores, criando um ambiente que propicia a amizade e a formação de laços familiares. Contudo, possui como objeção quando se refere ao acesso às políticas públicas e aos direitos sociais ofertados entre os seus países de divisa.

A apresentação do espaço contraditório formado nas fronteiras das cidades gêmeas expõe uma realidade de integração entre os seus cidadãos, marcada, ao mesmo tempo, por condições únicas de vínculos históricos, culturais e sociais, permeada pela ultrapassada concepção de cidadania, ainda demarcada por legislações específicas de cada país de divisa, idealizada no antigo contexto de separação e de nacionalidade (BENETTI; ARAUJO, 2012).

Em tal sentido, a indicação de cidadania precisa ser conciliada diariamente pelos moradores das cidades gêmeas gaúchas, principalmente por aqueles que se encontram em situação de pobreza, ao avistarem um “mundo” de novas oportunidades do outro lado, ainda sem receber qualquer tipo de proteção ofertada pelo país vizinho, a não ser se estiver dentro das circunstâncias legais exigidas pelo Estado. Assim, os cidadãos residentes da fronteira que não se enquadram dentro dessas exigibilidades são aqui identificados como cidadãos transfronteiriços indocumentados, que buscam a oportunidade de atravessar uma fronteira e obter uma vida com melhores condições e com novas chances de prosperidade.

A liberdade de trânsito entre dois países traz consigo um misto de unificação e separação, ao mesmo tempo aproxima e acaba dividindo, principalmente quando se trata das chamadas famílias binacionais, formadas por duas nacionalidades nas cidades gêmeas de fronteira. Portanto, o livre acesso para outro país se contrapõe aos princípios ainda conservados pelas leis preestabelecidas de cada Estado-nação, criando um ambiente paradoxal, principalmente quando se trata das políticas públicas ofertadas nessas localidades.

Nesse sentido, importa destacar que as nomenclaturas adotadas neste trabalho, para determinar as relações que contemplam as famílias residentes nas cidades gêmeas seguem a caracterização de Astorga J., Pinto C. Figueroa M. (2004), acompanhando diferentes nomeações, conforme a sua composição

Família binacional

É aquela constituída por membros que têm diferentes nacionalidades.

Família trans-fronteiriça

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 trans-fronteiriça

É aquela formada por uma combinação de família binacional e família trans-fronteiriça. (Idem, 2004, p. 29, 30).

Essas nomenclaturas auxiliam a especificar as distintas composições para os arranjos familiares encontrados nas cidades de fronteira, evidenciando o diferencial, identificado especificamente nestas áreas territoriais, formando verdadeiros mix de famílias transfronteiriças e binacionacionais. Cabe salientar que este trabalho irá seguir o conceito determinado por Astorga (2004) para definir as relações familiares existentes nas cidades gêmeas de fronteira. Entretanto, para facilitar a compreensão, usará a expressão “famílias transfronteiriças” para designar as diferentes especificidades familiares apresentadas nas cidades de fronteira, que têm em comum a particularidade de laços familiares e/ou de nacionalidade do país vizinho.

Retomando-se a questão a respeito do território de fronteira, o qual é permeado por singularidades e dispõe de uma vasta diferenciação de quaisquer outras localidades, essas regiões não recebem um olhar diferenciado quando o assunto é uma maior autonomia dos gestores para poderem atender às demandas particulares em suas cidades.

Mesmo a assistência social sendo garantida pela Constituição Federal de 1988 para todo cidadão que dela necessitar, quando a questão se refere à demarcação territorial e à ausência de nacionalidade brasileira, há a negação da assistência.

A Agenda Social do bloco econômico do Mercado Comum do Sul (Mercosul), mesmo apresentando diversificadas propostas de unificação de cidadania entre a população dos seus países membros, e, por consequência uma ampliação de direitos para os seus cidadãos, almejando resultados que alterem as condições de vida, principalmente dos moradores das cidades gêmeas pertencentes ao bloco, ainda é marcada pela morosidade e pela não concretização de medidas que atinjam aqueles que estão desassistidos da proteção social.

Convém lembrar que é na família que as PcD encontram a base fundamental para o seu desenvolvimento e socialização, perdurando a referência e

comprometimento com o seu cuidado e prover econômico dos seus familiares é, na maioria das vezes, de sua total responsabilidade. Ademais, no Brasil, as políticas públicas sociais têm a família como seu direcionamento principal de efetivação e a concretização dos objetivos das políticas como propulsora e responsável pelo atingimento de suas metas, entretanto recebendo um aporte insuficiente para exercer toda a responsabilidade que lhe são exigidas.

Em razão disso, ao ter conhecimento das circunstâncias adversas enfrentadas pelas famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD, em situação de pobreza e por falta de requisitos normativos para o acesso à proteção social não-contributiva ofertada pela PNAS, é reconhecido um agravamento das condições de sua subsistência, podendo ter repercussões nas suas relações familiares e no cuidado dos seus familiares com deficiência.

Logo, este trabalho tem como finalidade abordar, especificamente, as demandas identificadas por famílias transfronteiriças indocumentadas que possuam familiar com deficiência. E como propósito mostrar como vivem essas famílias, propondo-se a uma análise crítica sobre as dificuldades enfrentadas com seus familiares com deficiência e sobre o agravante de residirem em cidades gêmeas, tendo como foco de análise o acesso à Política de Assistência Social, buscando a essência do fenômeno a partir da historicidade, do movimento contraditório e da totalidade que o constitui.

Observa-se que, ao expor os contrastes de vida das famílias com PcD nas cidades gêmeas gaúchas, este trabalho proporciona maior visibilidade para essa demanda geralmente não percebida ou naturalizada pela negação de atendimento. E reforça a necessidade de ruptura com as restrições impostas que inviabilizam o acesso aos direitos sociais nas cidades gêmeas da fronteira gaúcha, a fim de assegurar a proteção social independente da nacionalidade como um direito humano a uma vida digna.

Sendo assim, considerando que, no Brasil, está sob a responsabilidade da PAS a proteção social para pessoas que dela necessitam, mas que enfrentam exigências burocráticas para seu acesso, a pesquisa realizada buscou responder ao seguinte questionamento: Quais as dificuldades de acesso e suas possibilidades de acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que as famílias transfronteiriças com PcD, localizadas em cidades gêmeas da fronteira

gaúcha, enfrentam quando deles necessitam, devido a estarem em situação de pobreza?

Com esta questão principal, a pesquisa busca analisar as dificuldades e as possibilidades para o acesso à Política de Assistência Social por famílias indocumentadas transfronteiriças com PcD, em cidades gêmeas do Rio Grande do Sul, tendo como objetivos específicos: a) identificar famílias indocumentadas transfronteiriças em situação de pobreza, com familiares com deficiência, nos territórios das cidades gêmeas do Rio Grande do Sul; b) verificar a existência de acordos ou de outras formas de normatização, ou de construção de estratégias entre as cidades gêmeas para o atendimento de famílias transfronteiriças com PcD; c) descobrir as dificuldades de acesso e as possibilidades de acesso aos programas, projetos e benefícios socioassistenciais por famílias com PcD; d) problematizar a relação entre nacionalidade e o acesso à proteção social por transfronteiriços no âmbito da PAS.

A metodologia usada segue a perspectiva teórico-metodológica crítico-dialética, a fim de ultrapassar a aparência dos fenômenos, com uma interpretação crítica e questionadora da realidade apresentada decorrente de uma análise que considerasse a historicidade e a totalidade das relações sociais, econômicas e políticas que constituem a realidade das famílias selecionadas para a pesquisa. Seguindo essa perspectiva, a autora procurou conhecer o fenômeno e “extrair dele as suas múltiplas determinações” (NETTO, 2011, p. 53), identificando e analisando os processos sociais historicamente situados, com o intuito de descobrir o seu conteúdo e os seus determinantes. Assim, o desenvolvimento da pesquisa foi perpassado pela concepção do materialismo histórico, conforme situado por Minayo, isto é, enquanto “método de abordagem da realidade, reconhecendo-a como processo histórico em seu peculiar dinamismo, provisoriedade e transformação” (2013, p. 108).

No desenrolar da pesquisa, estão presentes as dimensões históricas, econômicas, políticas e culturais, as quais precisam ser compreendidas como elementos da totalidade, nunca isoladas ou como complementos, mas sempre sobrepostas e vinculadas, conforme alertam Behring e Boschetti (2011).

O movimento metodológico, propriamente dito, iniciou com uma revisão bibliográfica por meio de livros e da internet, abrangendo artigos científicos, dissertações e teses, bem como o estudo das políticas e leis existentes acerca do

tema de acesso a direitos socioassistenciais por não nacionais em regiões fronteiriças.

Em um segundo momento, é realizada a pesquisa de campo nas seis cidades gêmeas que autorizaram a pesquisa<sup>7</sup>. Iniciadas, em julho de 2016, as entrevistas com os gestores da Política de Assistência, trabalhadores do CRAS e CREAS (recepcionista e um técnico), assim como um Conselheiro Tutelar de cada cidade. A pesquisa é aplicada por meio de entrevistas semiestruturadas, contando com gravações, a fim de preservar ao máximo os elementos obtidos com os sujeitos entrevistados.

A cada entrevista, é questionada a possível demanda de famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD em seu núcleo, que procuram sua inserção na PAS ofertada nas suas cidades. Cada família identificada foi posteriormente contatada pelos entrevistados para possíveis entrevistas, exigindo retornos em algumas cidades para a aplicabilidade da pesquisa. Em uma das cidades gêmeas, foram identificadas, através de uma escola especial, três famílias transfronteiriças indocumentadas com filhos que recebiam atendimento. As famílias que não residiam em solo brasileiro se disponibilizaram a vir até a cidade gêmea brasileira para serem entrevistadas.

É preciso salientar que, apesar de sete famílias terem sido identificadas e entrevistadas nesta pesquisa, é constatado um número muito maior de famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD. Porém, os registros, tanto das equipes dos centros de atendimento como os das secretarias e dos conselhos tutelares não são realizados de forma a poderem identificá-las e diferenciá-las das demais demandas. Foi observado, também, o não acompanhamento dos cidadãos transfronteiriços indocumentados que procuram os serviços e benefícios ofertados pela PAS. Por outro lado, os não atendimentos em função de a família não se enquadrar nas condições exigidas, gerando a negativa de acesso a prováveis direitos, acabam no esquecimento; algumas dessas famílias são citadas pelos entrevistados “como aquela família” cuja localização era desconhecida pela ausência de registro, o que impossibilitou a realização de mais entrevistas.

---

<sup>7</sup> Conforme Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice A).



Houve tentativa de identificar famílias através de representantes do Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CMDPCD), porém inexitosa, por não haver nenhum conselho ativo nas cidades pesquisadas, quando aplicada a pesquisa.

Após a realização das entrevistas, todas foram degravadas, exigindo uma releitura das conversas, posteriormente sistematizadas, tendo como base a identificação das perguntas direcionadas para a obtenção das factíveis respostas para o objetivo exclusivo desta dissertação.

No terceiro momento, foi feita a análise final dos dados de forma correlacionada com aquilo que foi descoberto na revisão bibliográfica e na observação *in loco*, a fim de descobrir as múltiplas determinações que constituem a relação estabelecida por famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD junto à política de assistência social nas cidades gêmeas gaúchas.

A exposição dos resultados da pesquisa será apresentada nos capítulos seguintes. O segundo capítulo apresentará os conceitos considerados básicos referentes às questões que configuram as definições sobre fronteira, território e limite. A seguir, serão abordadas as particularidades da formação da região fronteira do Estado do Rio Grande do Sul e suas particularidades com as fronteiras do Estado Uruguaio e Argentino, e suas constituições territoriais. Conta, ainda, com uma breve caracterização das cidades gêmeas pesquisadas, direcionando à sua constituição sócio-histórica, cultural e econômica, considerando suas particularidades e seus diferenciais evidenciados em seus territórios fronteiriços. Por fim, neste capítulo, são expostas algumas definições para classificar as famílias transfronteiriças, contribuindo para a fundamentação da realidade desses cidadãos, baseadas a partir da falta de documentação, agravando, ainda mais, a situação de pobreza em que se encontram.

O terceiro capítulo é direcionado à proteção social e à Política Nacional de Assistência Social na atualidade, revisando seu processo de mudança, fazendo os principais apontamentos que envolvem as demarcações territoriais do Brasil e enfatizando as diferenciações das regiões fronteiriças e as principais indicações propostas pelo Mercosul quanto à garantia de direitos socioassistenciais, referindo-se aos cidadãos sem a documentação estabelecida para acessar a PNAS. Apresenta-se, ainda, uma breve abordagem do processo histórico das pessoas com deficiência na sociedade brasileira e sua trajetória marcada por suas lutas por

direitos e suas conquistas, perpassando pela exclusão, integração e a atual perspectiva da inclusão social. Também é realizada uma demonstração das principais conquistas asseguradas pela PNAS, considerando os direitos da pessoa com deficiência.

O quarto capítulo expõe os principais resultados da pesquisa realizada nas cidades gêmeas da fronteira gaúcha, buscando dar visibilidade aos esforços empreendidos e às dificuldades enfrentadas por famílias em situação de pobreza – que possuem algum familiar com deficiência –, para obtenção de benefícios ou de algum serviço ofertado pela PAS. Ainda são expostas as diferentes determinações que envolvem as questões relacionadas aos limites de território e à nacionalidade, no se refere à condição de cidadania e direito, e ao acesso à política de assistência social para os transfronteiriços com deficiência.

Por isso, um dos principais debates neste trabalho é travado pelo não acesso das famílias transfronteiriças indocumentadas, que não se enquadram nas condicionalidades exigidas pelas leis federais para a obtenção de direitos –, às políticas sociais. Diante das revelações encontradas neste estudo, procura-se dar maior evidência às famílias transfronteiriças indocumentadas com familiar com deficiência, objetivando possíveis mudanças quanto ao tratamento recebido nas cidades gêmeas e propondo maior visibilidade para as condições de vida e para a dura realidade que as atinge.

## 2 CONTEXTUALIZANDO A FRONTEIRA GAÚCHA

Este capítulo busca apresentar os conceitos considerados básicos e de ampla relevância para o esclarecimento e entendimento referente às questões que configuram as definições sobre fronteira, território e limite.

O capítulo ainda abordará as particularidades da formação da região fronteira do Estado do Rio Grande do Sul, possuindo, como foco de estudo, as especificidades do desenvolvimento destas regiões com as fronteiras do Estado Uruguaio e Argentino, e suas constituições territoriais.

Diante da heterogeneidade regional encontrada na fronteira gaúcha, será destacada, também, neste tópico, a caracterização territorial do Estado, evidenciando as suas divisas com o Uruguai e a Argentina. Em seguida, apresenta-se uma breve caracterização das cidades gêmeas pesquisadas, composta pela sua constituição sócio histórica, cultural e econômica, considerando suas particularidades e seus diferenciais evidenciados em seus territórios fronteiriços.

Para finalizar este capítulo, são expostas algumas definições para classificar as famílias transfronteiriças, contribuindo para a fundamentação da realidade desses cidadãos, baseadas na sua posição a partir da falta de documentação, agravando, ainda mais, a situação de pobreza em que se encontram.

### 2.1 FRONTEIRA, TERRITÓRIO E LIMITE: REVISANDO CONCEITOS

Conforme a etimologia da palavra fronteira, esta se origina do latim *frons* ou *frontis*, tendo como significado o que está posicionado à frente, indicando que esta palavra, originariamente, expressava “o terreno que se situava “in frente”, ou seja, na frente, nas margens” (BORGES FILHO, 2008, p. 05).

Nesse sentido, a expressão fronteira no momento atual é popularmente utilizada para fazer referência ao termo que designa as demarcações entre dois lugares, geralmente para caracterizar as limitações entre dois países, isto é, a separação entre divisas de regiões e nações, sendo estas distinguidas por suas particularidades e singularidades próprias de suas localidades.

De acordo com Iora (2013), a condição geográfica apresentada pela fronteira também é construída pelas percepções e compreensões da sociedade, por esse motivo, conforme enfatiza a autora, ela pode ser caracterizada, principalmente,

como um fato social, e, ao mesmo tempo, “material, pois está circunscrita no espaço: limitando, separando, diferenciando, homogeneizando e, ainda, unindo, ao mesmo tempo em que se torna moral” (IORA, 2013, p. 183).

Ainda conforme contribuição de Iora:

No seio dessa geografia confusa, deve-se dar atenção especial aos lugares de junção (ou de confronto) social, local onde se travam verdadeiras batalhas culturais. São esses os lugares privilegiados constituídos dos mais diferentes tipos de identidades resultado das relações de confrontações, de empréstimos, e das experiências, constituindo zonas de particular fecundidade. O sentido ambíguo da fronteira, considerada, de um lado, como zonas ou regiões de contato potencialmente de conflito, e, de outro, de troca entre culturas, está expresso notadamente hoje nas mais variadas literaturas. (Idem, 2013, p, 183).

Importa destacar que a nomenclatura que contextualiza a fronteira na atualidade possui um duplo sentido, podendo ser um espaço de disputa e desordem, como também um espaço de integração, cuja unificação entre os territórios envolvidos, mesmo com suas delimitações, consente que essas regiões permutem suas culturas, suas tradições e suas histórias, que acabam consolidando-se reciprocamente.

As terminologias adotadas, na época presente, sobre limite e fronteira foram sendo construídas através dos séculos, as quais originaram as atribuições entre os estados nacionais, principalmente para as áreas da Ciência Política, Geografia Política e Geopolítica, porém perdurando muitas dúvidas no campo filosófico, especialmente quanto aos princípios espaço-temporais (MACHADO, 2010).

Dessa forma, faz-se necessário definir as diferenciações entre limite, fronteira e território, porquanto suas nomenclaturas normalmente são confundidas com expressões de sentido similares. Assim, Oliveira (2005) distingue o termo limite por meio de uma concepção mais linear, precisa e determinada pelo terreno; já a referência de fronteira alude a uma área mais abrangente, a uma região ou ao longo do limite.

Machado (2010) define o termo limite internacional como:

O limite internacional foi estabelecido como conceito jurídico associado ao Estado territorial no sentido de delimitar espaços mutuamente excludentes e definir o perímetro máximo de controle soberano exercido por um Estado central. Apesar de não ter vida própria nem existência material (por definição, a linha é abstrata e não pertence a nenhum dos lados) o limite

internacional não é uma ficção e sim uma realidade geográfica que gera outras realidades (Idem, 2010, p, 60).

Segundo Ferrari (2014), a concepção de fronteira determina os perímetros lineares onde estes demonstram diferenças e uma realidade política territorial diferenciada a que estaria associada. Por demarcação linear, entende-se a fixação da linha limite com a implantação de marcos sobre o terreno, permitindo identificar o fim o ou começo de um domínio político territorial, passando o limite a compreender a linha de controle legal de um Estado-nação, ao passo que a fronteira é considerada como zona geográfica entre dois sistemas estatais diferenciados.

O conceito de território, definido por Santos e Silveira (2011), é caracterizado como forma de pertencimento, seguindo um processo de territorialidade

Por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada. Mas o sentido da palavra *territorialidade* como sinônimo de *pertence* àquilo que nos pertence... esse sentimento de exclusividade e limite ultrapassa a raça humana e prescinde da existência de Estado. Assim, essa ideia de territorialidade se estende aos próprios animais, como sinônimo de área de vivência e de reprodução. Mas a territorialidade humana pressupõe também a preocupação com o destino, a construção do futuro, o que, entre os seres vivos, é privilégio do homem. (SANTOS; SILVEIRA, 2011. p.17).

Percebe-se que o conceito de território, muito mais do que um divisor de regiões, mantido pela questão geográfica, materializa-se no modo de interação e de fazer parte de determinada localidade; sendo este espaço o responsável e provedor das características e das implicações que constituirão as tendências e as pré-disposições de formação, influenciando o processo de relações entre nações, grupos, comunidades e também indivíduos, a partir das suas delimitações.

Machado (2000) distingue os termos fronteira e limite da seguinte forma:

Se é certo que a determinação e defesa dos limites de uma possessão ou de um Estado se encontram no domínio da alta política ou da alta diplomacia, as fronteiras pertencem ao domínio dos povos. Enquanto o limite jurídico do território é uma abstração, gerada e sustentada pela ação institucional no sentido de controle efetivo do Estado territorial, portanto, um instrumento de separação entre unidades políticas soberanas, a fronteira é lugar de comunicação e troca (MACHADO, 2000, p. 09).

Dito isso, é importante destacar, dentro destas diferenciações, o processo constituído simultaneamente, o qual é determinado pela questão do perímetro territorial e sua legalização constitucional, pertinente à estabilização da zona de

fronteira – composta por suas condições particulares, compreendendo seus segmentos econômicos, culturais (a exemplo da identidade do linguajar) e sociais, compondo um espaço de formação de cidadania totalmente diferenciado, por meio do processo de intercâmbio das diferentes nacionalidades desses locais.

Conforme Furquim Junior (2007), as mudanças ocorridas por meio dos processos históricos e geográficos atingiram as fronteiras ao longo dos anos, transformando-as e legitimando-as como territórios, muitos marcados por enfrentamentos que atravessaram os séculos pelo mundo todo. Particularmente no Brasil, apenas no século XX, é que essas fronteiras obtiveram sua ordem estabelecida e, atualmente, a sua principal atuação é na defesa das demarcações territoriais.

Importa assinalar que a aceção sobre faixa de fronteira foi instituída para que a área estabelecida legalmente pelo Estado seja sinalizada por uma dimensão geográfica que delimite a divisa com o país vizinho, concomitantemente com uma dimensão jurídica diferenciada, já que a mesma é tratada como objeto constitucional, que requer um tratamento político mais específico que as demais localidades. Conforme destaca Antunes (2015), essa medida se dá para distinguir a faixa de fronteira dos demais territórios, já que ele está submetido às regras de defesa e segurança nacional, a partir de uma perspectiva militar.

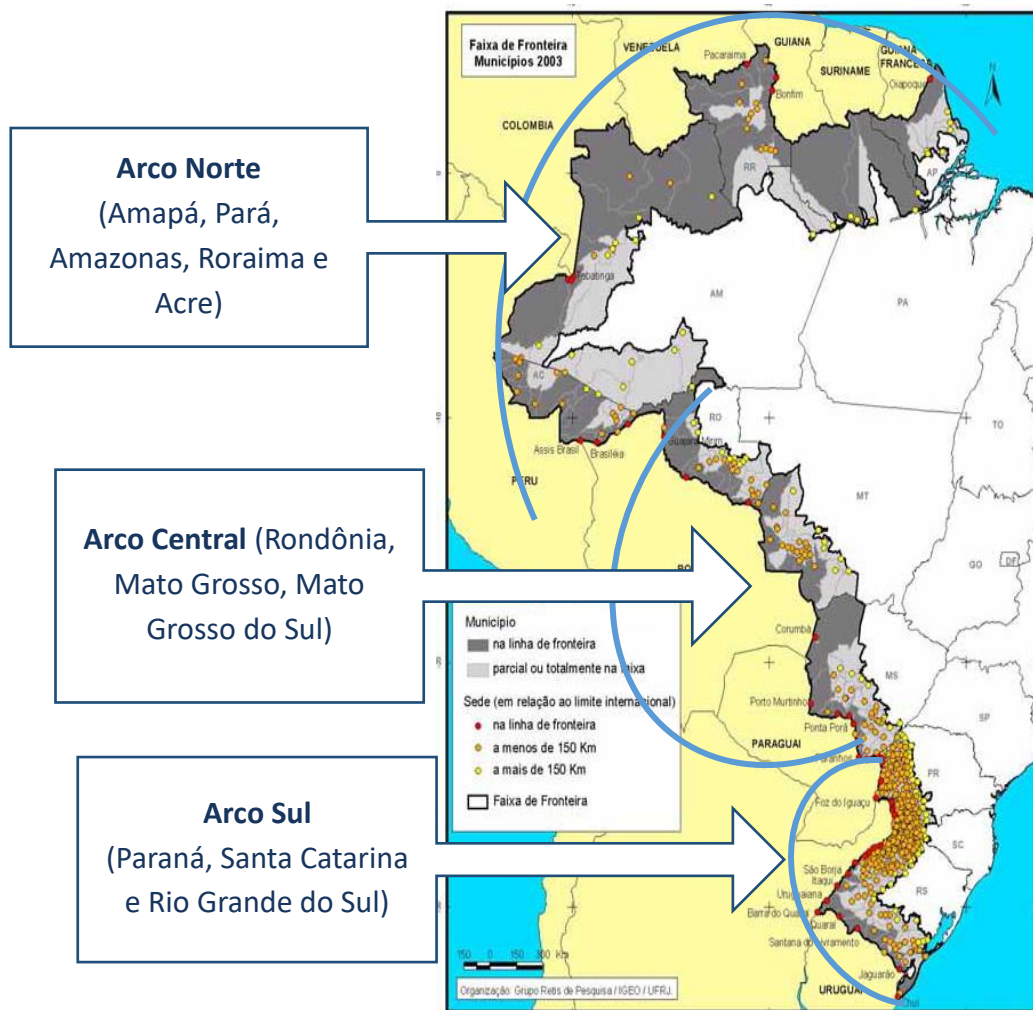
Antunes (2015) ainda apresenta um delineamento composto ao longo do processo histórico brasileiro, na formação da faixa de fronteira e suas diferentes delimitações geográficas, quanto ao seu posicionamento perante a jurisdição e suas principais características. Aqui, destaca-se que esta dimensão territorial, reconhecida no ano de 1850, pela Lei nº 601, de 18 de setembro, mas sua expressão surgiu somente através da Constituição de 1934, definindo “faixa de fronteira” geograficamente, de acordo com sua delimitação de 100 km, proposta juridicamente na época, com enfoque na segurança e na defesa nacional.

Atualmente, a legislação nacional, que define os termos sobre os limites da Faixa de Fronteira, através da Lei 6.634/79, e, em concordância com a Constituição Federal de 1988, conforme Art. 20, § 2º, determinou a extensão da faixa de fronteira para 150 km de largura, considerando a separação do território brasileiro, caracterizando os municípios que ficam localizados nessas regiões como cidades de faixa de fronteira (BRASIL, 2011).

Além disso, a fronteira do Brasil é conhecida pela sua vasta extensão territorial, possuindo um total de 15.719 km, definidos por uma faixa de fronteira, abrangendo 11 estados, somando um total de 588 municípios fronteiriços, estabelecendo esta divisa com 10 países da América do Sul.

Segundo o Programa de Desenvolvimento em Faixas de Fronteira (PDFF, 2005), essa extensa região é compreendida por três macrorregiões apresentadas como Arcos: Arco Norte (Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre), Arco Central (Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) e o Arco Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 - Faixa de Fronteira Nacional - divisão por Arcos



**Fonte:** Grupo RETIS/UFRJ adaptado por Daiane Ugoski (2013) para destacar a composição dos Arcos Norte, Central e Sul.

O Arco Sul apresenta 418 municípios localizados em Faixa de Fronteira, em que 16 são considerados cidades gêmeas. Perante esses números, a fronteira do Estado do Rio Grande do Sul comporta quase metade dos municípios situados em Faixa de Fronteira, contando com um total de 197 e, dentre esses, 11 são cidades gêmeas: Aceguá, Barra do Quaraí, Chuí, Itaqui, Jaguarão, Porto Mauá, Porto Xavier, Quaraí, Santana do Livramento, São Borja e Uruguaiana. A região do Arco Sul ainda está dividida em três sub-regiões: sub-região Portal do Paraná, sub-região Vales Coloniais Sulinos e sub-região Fronteira da Metade Sul do Rio Grande do Sul (MI, 2005).

Assim, os municípios caracterizados como cidades gêmeas configuram-se pela sua forte integração territorial e pelas relações intensas de troca e de convivência devido a sua proximidade. Segundo o Ministério de Integração Nacional

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

Iora (2013) chama a atenção para a realidade apresentada nas cidades gêmeas e para as diferentes situações compreendidas nessas fronteiras. A autora destaca que esses espaços recebem fortes influências históricas e são caracterizados por suas singularidades e particularidades entre as mesmas, cuja “realidade cotidiana de cada uma em sua dinâmica na maioria das vezes é porosa, líquida no qual a institucionalidade que se vai construindo é diferente da estruturada pelo seu Estado-nação” (Idem, 2013, p, 182).

Compreende-se, então, que cada cidade gêmea de fronteira é constituída por uma caracterização própria, diferenciada e particularizada, de acordo com sua rotina. Dessa banda, o seu processo histórico-cultural é, sem dúvida, instituído por meio das articulações desenvolvidas conforme as relações constituídas em suas divisas, edificando uma realidade que, na maioria das vezes, está totalmente fora do contexto e das normatizações consolidadas pelos países aos quais elas pertencem.

Do mesmo modo das distinções socioeconômicas, as regiões fronteiriças apresentam especificidades culturais, decorrentes do intercâmbio entre seus cidadãos, que refratam principalmente na educação e nos laços sociais desta



população. Porém, muitas vezes, esta forte ligação acaba esbarrando nas resoluções que definem os termos de limite, fronteira e território, e que, através de legislações vigentes e acordos diplomáticos, expõem uma jurisdição fragmentada, que segue apenas conceitos e não reconhece as questões diferenciadas que envolvem a realidade dessas regiões (MACHADO, 2000).

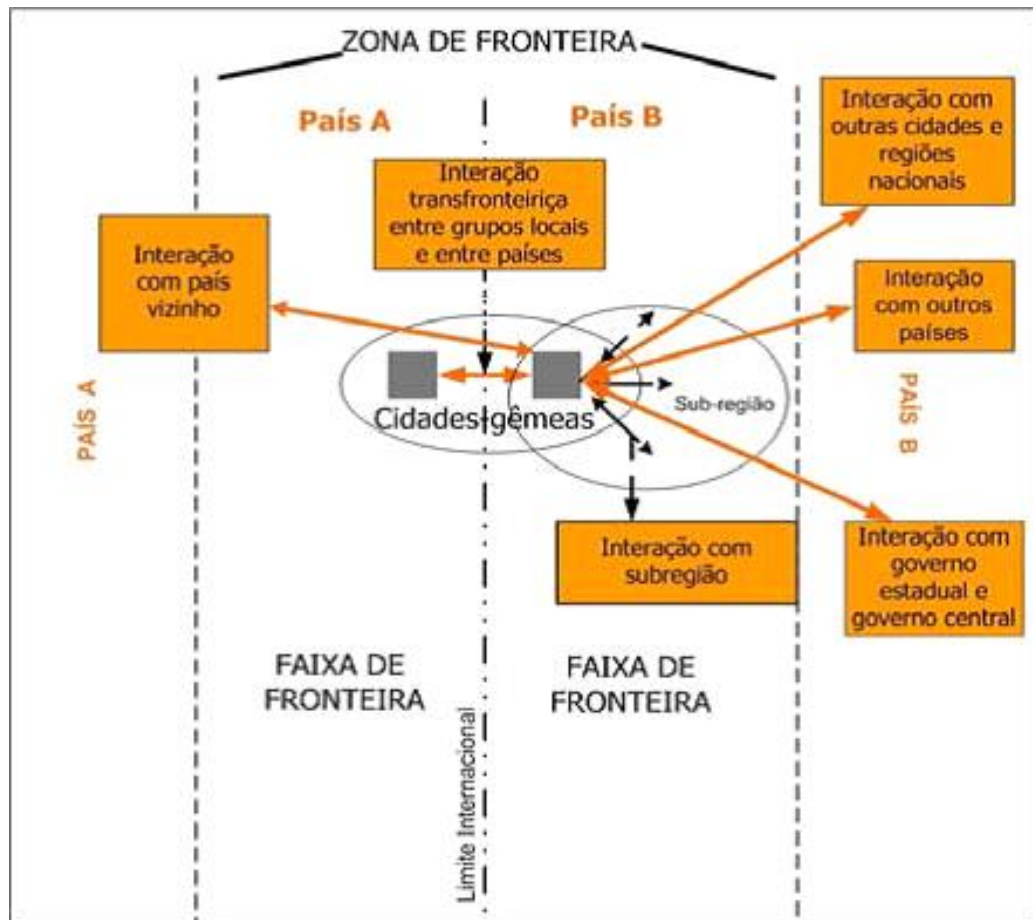
Segundo o Ministério de Integração Internacional (2010), as cidades gêmeas manifestam, como principal característica, o favorecimento da forte integração entre os países, por estarem divididos apenas por uma linha de fronteira. Entretanto, as potencialidades de integração social e cultural contrastam com fragilidades específicas encontradas nessas regiões, que requerem atenção especial e políticas públicas de maior complexidade que atendam às demandas perante questões trabalhistas, de educação, saúde, segurança, assistência, dentre outras (MI, 2010).

Segundo as determinações do MI (2005) que apresenta a concepção sobre zona de fronteira, este indica que:

Enquanto a faixa de fronteira constitui uma expressão *de jure*, associada aos limites territoriais do poder do Estado, o conceito de zona de fronteira aponta para um espaço de interação, uma paisagem específica, com espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialização mais evoluída é a das cidades-gêmeas (Idem, 2005, p. 21).

A seguir, apresenta-se a Figura 2, a qual identifica a Faixa de Fronteira e a Zona de Fronteira, e expõe a aproximação e interação entre as cidades gêmeas, responsável pela formação e pela manutenção dos vínculos dos cidadãos dessas regiões, compreendidas entre o local, o nacional e o internacional.

Figura 2 - Faixa e Zona de Fronteira



**Fonte:** Ministério Integração Nacional (2005) - Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

Em 08 de setembro de 2010, através de Decreto, sob o comando do MI, foi instituída a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), formada por diversos órgãos do governo e por alguns membros de entidades convidadas para integrarem essa comissão, detendo, como principal atribuição, aprimorar a gestão das políticas públicas, visando ao desenvolvimento das faixas de fronteira, e estimular uma maior integração entre seus governantes locais, proporcionando ações conjuntas em meio aos seus representantes (MI, 2010).

Um dos principais fatores que comprovam a necessidade de um olhar diferenciado para as zonas fronteiriças está relacionado à falta de mais investimentos por parte do poder público para essas regiões. A maior parcela dos recursos é destinada, aos chamados grandes centros, o que contrasta com o fato de

a maioria das cidades de fronteira possuem baixa densidade populacional, sendo classificados como municípios de Pequeno Porte<sup>8</sup>, gerando, nas zonas de fronteira, a falta de promoção de bens e serviços, muitas vezes até os de natureza básica (MI, 2010).

Ao analisar as concepções quanto à preocupação nacional referente à defesa de território, considera-se que esta não pode ser discutida isoladamente; essa questão também está atravessada para além do desenvolvimento econômico, contestando com o âmbito social dessas regiões.

Segundo as ações previstas pela CDIF, são conduzidas para o enfrentamento dos baixos índices de desenvolvimento econômico e social, considerando os dados divulgados pelo MI (2010) – que analisaram esse aspecto como principal responsável pelas grandes dificuldades para garantir o acesso aos direitos à cidadania nos municípios localizados na faixa de fronteira. Embora legitimada, a segurança nacional não consegue acompanhar a disposição de uma política pública na construção de uma cidadania que consista em atender à idiossincrasia regional da fronteira (MACHADO, 2000).

Na linha de fronteira, as cidades gêmeas apresentam certas simetrias e um potencial de integração econômica e cultural distinto das demais cidades. Igualmente, são áreas onde se condensam alguns problemas próprios de áreas limítrofes internacionais que sinalizam para efeitos imediatos nas condições de cidadania (NOGUEIRA; DAL PRÁ; FERMIANO, 2009).

Em relação à cidadania, faz-se necessário considerar a questão a respeito dos direitos dos residentes nas zonas de fronteira, os quais, tendenciosamente, são alinhavados apenas para ações diplomáticas e acordos entre os países envolvidos, em que, na maioria das vezes, privilegiam apenas interesses da área econômica. Assim sendo, ao confrontar com a realidade destes cidadãos, concorda-se com a exigência de uma nova contextualização e definição de fronteira na atualidade, evidenciada por Silva, M. (2009).

---

<sup>8</sup> Classificação adotada pela Política de Assistência Social para os municípios considerando a sua densidade populacional: Pequeno 1 (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.)

Repensar um conceito ampliado de fronteira, de acordo com as novas configurações da geopolítica geradas pelo fenômeno da globalização, implica em definir a fronteira a partir de uma visão um pouco mais condizente com a realidade contemporânea (SILVA, M., 2009, p. 26).

A partir das considerações referentes ao processo de globalização, este se constitui pelo rompimento legitimado das barreiras socioculturais na atualidade. Porém, ainda não são condizentes com a realidade que se apresenta nas regiões fronteiriças do território brasileiro e dos cidadãos que lá residem, pois essa “quebra de barreiras” não abrange o âmbito do desenvolvimento social dessas localidades (MI, 2005).

Observa-se que, mesmo com as novas tendências da globalização e da ininterrupta expansão do capital, estes não correspondem às assimetrias sociais que se formam e que se estendem nas áreas de fronteira. Com isso, essas regiões ainda não são contempladas com políticas públicas sociais que atendam à realidade apresentada no seu dia a dia, visto que, entre os cidadãos dessas áreas, são constituídas relações sociais e formações consanguíneas, compondo famílias de diferentes nacionalidades, tão comuns nessas regiões. Ressalta-se que essa parcela da população ainda é privada quando o assunto se refere à questão da garantia dos mais variados direitos.

## 2.2 A FRONTEIRA GAÚCHA: PARTICULARIDADES DA REGIÃO E CIDADES GÊMEAS

Ao avaliar a palavra fronteira, Bento (2012) a denomina como não sendo uma palavra neutra, porquanto, segundo o autor, fronteira provoca divergentes sentidos e entendimentos, podendo indicar, ao mesmo tempo, o início ou término de algum local, assim como de algum Estado, tencionando a formação de uma linha imaginária, podendo ser avaliada também como “o fim do mundo para quem deixa o seu Estado de pertença; ou o início do mundo, para quem volta ao seu Estado de pertença” (BENTO, 2012, p. 14).

Portugal e Espanha, no ano de 07 de junho de 1494, antes mesmo da descoberta do Brasil, já haviam assinado o Tratado de Tordesilhas, um acordo que previa futuras definições entre esses dois países ibéricos, apontando possíveis acertos nas divisões territoriais de cada país descoberto no novo continente. Sugestionado por este tratado, a Constituição atual do Estado do Rio Grande do Sul

previamente seria de responsabilidade da coroa espanhola (GARCIA 2010 apud BENTO, 2015).

Desde a descoberta do Rio Grande do Sul pelos colonizadores no início do século XVI, a história da formação da fronteira gaúcha foi sendo constituída ao longo dos séculos por inúmeros processos de disputas territoriais e por constantes batalhas e revoluções, que chegaram até o litoral do extremo sul do Brasil a partir de expedições litorâneas, marcadas pelo domínio da exploração e comércio de pau-brasil e pelo massacre de indígenas e sua servidão (BENTO, 2015).

Conforme Targa (1991) e Ugoski (2013), dentre os fatores principais da constituição da fronteira gaúcha e seus limites, permaneciam as disputas entre os Impérios da Espanha e Portugal, que tinham como importante elemento os conflitos travados, pois as fronteiras significavam alvos estratégicos de batalhas, fluxo de acesso e de passagem e, ainda, as rixas nas negociações de gado.

Dessa forma, a composição do Estado do Rio Grande do Sul possui seu processo de formação e histórico, estabelecido entre lutas e demarcações de terras, sendo um dos estados do Brasil que, intrinsecamente, mais participou nas guerras de fronteira, pela razão da sua posição estratégica demográfica. Portanto, sua característica de localização litorânea permitia que as terras gaúchas estivessem em constante evidência no cenário das guerras que afetavam o País, pois, se não estavam em combate, serviam de corredor para o escoamento dos soldados. Isso permitiu, como particularidade efetiva dessas regiões, a constituição de colônias e de povoamentos – agrupados em frações territoriais, compostas pelo sistema latifundiário, personificando a região gaúcha pelo título agrário latifundiário (TARGA, 1991).

Os territórios atualmente ocupados pelo Estado do Rio Grande do Sul e pelo Uruguai eram, ainda no século XVIII, uma terra de ninguém entre as regiões ocupadas pelas colônias americanas dos Impérios Português e Espanhol. O gado selvagem que ali se multiplicava passou a ser disputado em função de dois epicentros: o comércio exportador de couro (e de outros derivados do gado) de Buenos Aires e de Montevidéu e a demanda de animais de corte e de transporte dos mineradores da região do hoje Estado de Minas Gerais. A luta entre os dois epicentros pelo usufruto dos rebanhos levou à formação de bandos armados de predadores de gado pelas duas facções. As planícies e o gado do sul da América Latina tornaram-se objeto de disputa entre populações que pertenciam a formações históricas diferentes (TARGA, 1991, p. 311).

Golin (2002) contribui nesse sentido, ao sustentar que a fronteira gaúcha apresenta uma “fixação da linha divisória, sua afirmação ou suas oscilações, em épocas diferentes, apesar das operações concretamente regionais, dependeram de decisões acordadas politicamente nos centros de poder” (GOLIN, 2002, p. 13).

A partir disso, as fronteiras com formação no passado possuem total influência na época atual, a partir de decisões de outrora, resultantes de um contexto histórico composto por guerras, disputas entre coroas, e pelo intenso processo escravagista, comum à época da formação da sociedade brasileira. Além da suma importância que os escravos consistiam para o processo econômico da região, também tiveram destaque, na participação em uma das principais e longas batalhas da região gaúcha, a Revolução Farroupilha (1835- 1845) (ALADRÉN, 2012).

Com o passar dos séculos, a questão da demarcação dos limites territoriais do Rio Grande do Sul foi sendo formada, também, pelas imigrações de várias nacionalidades e pelo constante intercâmbio estabelecido nas zonas das divisas do estado.

En Río Grande do Sul, por ejemplo, se encuentran todavía hoy colonias italianas y alemanas donde la gente todavía mantiene vivos los dialectos oriundos de los países de origen de sus abuelos y bisabuelos desde fines del siglo XIX, época de las respectivas inmigraciones. Sin embargo, si pensamos en la propia geografía del estado sureño nos deparamos con otro tipo de contacto producido por la rutina puerta con puerta de gentes que charlan, pelean, compran, venden, se casan y viven un realidad propia, la realidad del fronterizo<sup>9</sup> (RETAMAR; RISSO, 2011, p. 96).

Com isso, a composição do estado do Rio Grande do Sul foi constituída pelas migrações da época, que contribuíram para a diversidade de culturas, costumes e dialetos, assim como acontecem, até hoje, situações de troca entre diferentes nacionalidades, vivenciadas, cotidianamente, nas regiões de fronteira, onde, na maioria das vezes a extensão do seu espaço de convivência é o país vizinho.

---

<sup>9</sup> No Rio Grande do Sul, por exemplo, ainda se encontram colônias italiana e alemã, onde as pessoas ainda mantêm vivos os dialetos nativos dos países de origem de seus avós e bisavós, desde o final do século XIX, época das respectivas imigrações. No entanto, se pensarmos sobre a própria geografia do estado do sul, somos confrontados com outro tipo de contato produzido pela de rotina porta com porta com pessoas conversando, lutando, comprando, vendendo, casando e vivendo uma realidade própria, a realidade da fronteira (tradução livre da autora).

Conforme a caracterização do MI (2005) referente aos estados da Região Sul, as demarcações que incidiram no transcorrer histórico, seguindo a atual composição da fronteira do Estado do Rio Grande do Sul, bem como a dos outros Estados do Arco Sul, Santa Catarina e Paraná, foram resultantes dos processos motivadores pela ordem dos perímetros das fronteiras internacionais.

A ocupação da Faixa de Fronteira do Arco Sul decorreu de processos territoriais distintos. Na época colonial, a colonização se deu por portugueses e espanhóis. Os portugueses chegaram ao atual porto de Rio Grande e se expandiram pela Campanha Gaúcha no século XVIII. Os espanhóis, especialmente as missões jesuíticas, chegaram dois séculos antes, e ocuparam o atual Noroeste do Rio Grande do Sul a partir do território das Missões, que chegou a estender-se até o Oeste do atual Estado do Paraná (MI, 2005, p. 59).

A partir das considerações quanto à formação dos limítrofes territoriais que constituem a formação atual das divisas do Estado do Rio Grande do Sul, essas foram resultados dos processos de disputas- os quais são responsáveis pelas suas delimitações atuais – e de muitas lutas recorrentes para as ocupações das extensões territoriais, circunstâncias também que cooperaram para as influências e que contribuíram para compor a identidade da população que reside na fronteira gaúcha.

Conforme definição de Bento (2012), o território de fronteira, entre diferentes nações-Estados, permite uma vida cotidiana diferenciada, repleta de situações experienciadas somente nestas regiões, que não são identificadas “no miolo” do Estado, o que caracteriza esses espaços como zonas de integração de forma muito específica e peculiar.

Bento (2012) ainda descreve, de forma particular, sobre o âmbito da fronteira gaúcha como um lugar que transmite uma qualificação diferenciada ao seu povo e à sua própria região, que intercorre uma configuração de originalidade e de peculiaridade. O autor interpreta que “No Rio Grande do Sul, no âmbito da poesia regional, fronteira indica genuinidade. O gaúcho mais gaúcho seria de localização fronteiriça. Fronteira idealizada, amada e não temida” (BENTO, 2012, p. 17).

Dessa forma, a composição da heterogeneidade regional encontrada na fronteira gaúcha possui, como fundamental caracterização, a sua formação territorial composta por seus países de divisa, Uruguai e Argentina. Em suas fronteiras, são encontradas particularidades e diferenciais que emanam da distinção de cada

cidade gêmea gaúcha de forma totalmente única, ainda que as fronteiras sejam estabelecidas com o mesmo país.

As relações originadas entre a fronteira gaúcha e o Uruguai possuem uma correlação bilateral desde a sua formação, devido à proximidade entre suas cidades, havendo uma vinculação direta e concomitante, decorrendo, hoje, no bom convívio entre suas populações, mas que, em seu passado, houve constantes episódios de conflitos e disputas.

Conforme indica Ferrer (2010), o vínculo mantido atualmente pelos moradores das cidades das fronteiras do Brasil e Uruguai foi abalado por ocasiões que tumultuaram e estreitaram suas relações antes determinadas.

Ao longo do século XIX, as relações entre o Brasil e os Estados platinos foram marcadas por profundos momentos de tensão, principalmente com o Estado Oriental do Uruguai, que, segundo Aliatar Loreto (1953:139), se tornou o mais delicado e perigoso problema de nossa política externa naquele período. Portanto, a política internacional do Brasil, naquela época vigente, primava em manter a independência do Uruguai, bem como, manter sua fronteira sossegada e segura. (FERRER, 2010, p. 31).

Na primeira metade do século XIX, por fim, era estabelecida a região da fronteira Brasil-Uruguai, instituída em decorrência de muitas batalhas em meio à Coroa Espanhola e Portuguesa, e, posteriormente, entre a Coroa Espanhola e o Império Brasileiro. Desde o final do século passado, a criação de bovinos e ovinos é uma das principais fontes da economia fronteiriça Brasil e Uruguai, e, em ambos os lados, a mesma está configurada pela grande concentração de propriedade de terras (MÉLO, 2004).

Mélo (2004) destaca, ainda, que o desenvolvimento sócio-histórico entre Brasil e Uruguai também foi designado por meio das relações comerciais, políticas e sociais em suas divisas. Constituída por aproximadamente 1.008 km, a linha de fronteira entre esses dois países está livre de quaisquer barreiras físicas, possuindo mais de um terço de sua formação por fronteira seca, “fazendo com que se tenha efetivamente um processo de interação humana em atividades – legais e ilegais – regidas por legislações distintas, mas que conformam sociabilidades e práticas sociais que atravessam a linha de fronteira” (Idem, 2004, p. 122).

Observa-se que, ao longo da história, as relações entre Brasil e Uruguai são marcadas por acordos, tratados e estatutos jurídicos que demarcam e caracterizam os processos de vinculação entre os dois países, de maneira bastante própria e



peculiar, formando fortes alianças que ultrapassam os limites territoriais, determinando parâmetros que predisõem avanços nas relações sociais, culturais e, principalmente, na dependência econômica e comercial efetuada nesses espaços de fronteira e que afetam, principalmente, as cidades da fronteira do Estado do Rio Grande do Sul.

Considerando as particularidades evidenciadas entre a fronteira gaúcha e o Uruguai, Bentancor (2010) ainda pondera que as relações entre esses dois países vão muito além da exterioridade apresentada, pois as especificidades estabelecidas por meio do convívio entre as suas populações não descaracterizam suas identidades nacionais, contudo seus moradores são reconhecidos como cidadãos originários da fronteira.

Las interacciones en la frontera Uruguay-Brasil se dan entre naciones latinoamericanas, con raíces comunes (sin desconocer la heterogeneidad existente), en el marco económico del subdesarrollo, aunque con niveles diferentes. Ese espacio de historia común en nuestra América es lo que García Canclini denomina "espacio cultural latinoamericano, en el que coexisten muchas identidades"<sup>10</sup> (BENTANCOR, 2010, p. 95).

Pucci (2010) aborda a interdependência cotidiana vivenciada nas cidades de fronteira Brasil-Uruguai, evidenciando que, em meio aos dois países, de acordo com suas diferenças e particularidades, suas populações criam estratégias para tentar abrandar as situações não contempladas pela jurisdição nacional, uma vez que as condições experimentadas por seus moradores são exclusivas das suas cidades, porém grande parte delas não é coberta por nenhuma norma ou legislação que atenda às suas demandas específicas de cidade de fronteira.

Ao considerar essas condições que acabam por legitimar a não garantia de direitos para cidadãos transfronteiriços, percebe-se que, diferentemente das questões de outrora, as quais indicavam as ações de disputas territoriais e de suas divisas com o Uruguai e Argentina – atualmente, suas pendências seguem na alçada dos limites, pelas barreiras configuradas pelo poder político. Essas pendências estão estagnadas por trâmites burocráticos e pela soberania nacional de

---

<sup>10</sup> As interações na fronteira Uruguai-Brasil se dão entre as nações latino-americanas com raízes comuns (sem ignorar a heterogeneidade existente), e no quadro econômico do subdesenvolvimento, embora com níveis diferentes. Que o espaço da história comum em nossa América é o que Garcia Canclini denomina "espaço cultural latino-americano, em que muitas identidades coexistem" (tradução livre da autora).

cada país, as quais limitam e emperram resoluções para problemáticas somente vivenciadas na zona de fronteira e permanecem pela inexistência de legislações específicas.

Entretanto, ressalta-se que, nas regiões da fronteira gaúcha, existem alguns mecanismos de cooperação, principalmente entre as cidades da divisa Brasil-Uruguai, devido à facilidade proporcionada pela proximidade de suas cidades, e pelo fato de os municípios brasileiros tidos como referências, em alguns serviços sociais, estarem localizados mais distantes do que a cidade gêmea, especialmente na área da educação e saúde, no que se refere principalmente aos atendimentos emergenciais, conforme foi observado na pesquisa de campo realizada nas cidades gêmeas com a fronteira uruguaia<sup>11</sup>.

A partir das considerações referentes à formação e às relações entre a fronteira gaúcha com o Uruguai até aqui desenvolvidas, a história regional traçada com a fronteira da Argentina também foi demarcada por grandes batalhas e conflitos entre as coroas de Portugal e Espanha durante o período do colonialismo. Não diferente, na época da pós-independência, as suas relações ainda persistiam pelas contrariedades diplomáticas, pela concorrência e pelas situações referentes à competitividade em suas fronteiras.

Conforme Mello (1996), a região da Bacia do Rio da Prata tornou-se um dos principais motivadores dos inúmeros e mais violentos combates das “Questões Platinas” que visavam aos interesses diplomáticos e militares nas regiões envolvidas. Assim, o século XIX foi traçado pelas eminentes disputas, dentre elas, têm-se como destaque a Guerra da Cisplatina (1825-1828) entre Brasil e Argentina; a Tríplice Aliança (1865-1870) também chamada de Guerra do Paraguai, uma disputa entre Brasil, Argentina e Uruguai contra o Paraguai.

Nota-se que essas afirmações revelam que as relações entre Brasil e Argentina também tiveram, em seu cenário, constantes guerras e batalhas, tendo como um desses marcos a Guerra do Paraguai, iniciada na década de 1860, motivada pelo processo de rivalidade, concorrência que perdura entre suas regiões

---

<sup>11</sup> A cidade de Barra do Quaraí, como exemplo, possui como município brasileiro de referência mais próximo Uruguaiana, que fica a uma distância de mais de 70 km entre as cidades. Entretanto, a cidade gêmea uruguaia Bella Unión fica a apenas a um pouco mais de 7 km da cidade gêmea brasileira, o que favoreceu, segundo informações da técnica da proteção social básica, um acordo de atendimento para consultas e situações de emergências entre as duas cidades.

ante a passagem dos séculos, principalmente no campo político e no econômico-comercial (CANDEAS, 2010).

Contudo, Granato (2012), ao avaliar as relações bilaterais brasileiras-argentino, a partir do século XIX, considera que as mesmas progrediram desde sua fase inicial quanto à questão da rivalidade, pendendo para uma colaboração mútua, fundamentada em um processo estratégico, organizada por uma alavanca no processo de integração regional, sobretudo no âmbito econômico.

Ao se tratar da legislação vigente e específica sobre as faixas de fronteira estabelecidas com os países que fazem divisa com o Rio Grande do Sul, esses possuem diferentes determinações; o Uruguai, por exemplo, não possui regulamentação específica que estipule algum limite para a zona de fronteira em seu território. Já a Argentina regulamenta essas áreas de acordo com o Decreto Nacional 887 de 1994, porém o mesmo não determina a largura, contudo define as “Zonas de Frontera para el Desarrollo e Zonas de Seguridad de Fronteras”<sup>12</sup> (STEIMAN, 2012, p. 156).

Atualmente, a fronteira Brasil-Argentina possui uma extensão de 1.261,3 km, deste total, 724 km constituem a fronteira com o Estado do Rio Grande do Sul. No entanto, para se chegar a essas demarcações vigentes hoje, ocorreram, anteriormente, diversos tratados e modificações ao longo dos anos. Destaca-se o primeiro deles em 1898, com o estabelecimento da linha divisória dos dois países, assinada pelos presidentes da época, sendo alterado em 1910; conforme registros, recebeu sua última alteração em suas divisas através da Convenção Complementar de Limites em 27 de dezembro de 1927 (CANDEAS, 2010).

Quanto à contextualização da formação entre os países que fazem divisa com o território gaúcho, aqui destacando a Argentina, compreende-se que suas relações foram construídas a partir das múltiplas referências históricas e edificadas pelo domínio territorial que possuíam como pano de fundo, ocupações determinadas por questões de ordem econômica.

Atualmente, as requisições que perpassam entre as divisas do Estado gaúcho e a Argentina se defrontam com premissas mais específicas do que as disputas referentes ao espaço geográfico, pois suas relações também precisam dar conta das

---

<sup>12</sup> “Zonas de Fronteira para o desenvolvimento e Zonas de Segurança de Fronteira” (tradução livre da autora).

questões implicadas pelo diálogo político e econômico de suas fronteiras e pela integração entre suas populações, ou, também, pela falta dela.

Segundo o autor Bueno (1997), as relações de amizade entre Brasil-Argentina foram ocorrendo com o passar dos anos, acompanhando, conjuntamente com as deliberações do intercâmbio comercial, sendo submetidas à dependência da estabilidade do contexto político mundial, provocando oscilações no panorama de suas ligações comerciais e econômicas. Ainda hoje, resiste o sentimento ocasionado pelas guerras que atravessaram os dois países, que vai da rivalidade à construção de laços de amizade e aliança entre as duas nações. Todavia, um pouco distante do pensamento do antigo presidente da Argentina, Roque Sáenz Peña (1910-1914), o qual retratava a aproximação Brasil e Argentina da seguinte forma: “tudo nos une, nada nos separa”.

É importante destacar outro fato que foi autor de grandes mudanças em praticamente toda a América do Sul: a redemocratização política dos seus países na década de 1980. Esse fato assinalou grandes mudanças na história política do Brasil, Uruguai e Argentina, considerado como um período de transição, aspirando novos rumos através de um novo ponto de partida com o processo da abertura e de retomada da democracia, como, por exemplo, o rompimento das antigas linhas do regime militar, assinaladas com algumas distinções para os países (MOREIRA, 2000).

Além do processo histórico e político que marcou a trajetória dos três países, após a abertura para a democracia, também período fortemente marcado pela tendência neoliberal, mais precisamente no início da década de 1990, instituído em praticamente todo o cenário mundial, novamente Brasil, Uruguai e Argentina tornaram a condicionar suas relações, impulsionados pela nova onda de integração entre os países. Assim, a proposta de formação de um bloco econômico pelos países da América do Sul, foi firmada com a composição do Mercado Comum do Sul (Mercosul), assinada em 1991, por meio do Tratado de Assunção, firmado inicialmente pelo Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai, tendo como foco, principalmente, as políticas de integração para o fortalecimento político, econômico e das aduaneiras entre os países, que veio a alargar as relações entre estes países, acarretando no exercício das estratégias para acompanhar as novas disposições atribuídas pelo sistema capitalista e sua manutenção.

O autor Bentancor (2008) identifica a dependência econômica entre os países do Mercosul, nas mais variadas formas de atividades comerciais, que acabam por comprometer, principalmente, as localidades fronteiriças, porque estas absorvem de forma mais intensa as mudanças, sobretudo as alterações cambiais sofridas.

Convém ressaltar que as relações entre as cidades gêmeas também sofrem variações, dependendo não só das relações binacionais, mas também daquelas estabelecidas entre os governantes dessas cidades e da própria cultura da população que nelas residem. Assim, por exemplo, na pesquisa de campo, foi observado que há uma fraca integração entre as cidades gêmeas brasileiras São Borja e Porto Xavier, com as cidades da Argentina, já que suas fronteiras são espaços que delimitam a circulação de seus habitantes, dificultadas pelo forte esquema de ultrapassagem de um lado para o outro, relembrando uma rivalidade muito presenciada no meio dos esportes entre os dois países.

A partir dessas considerações a respeito do contexto sobre o desenvolvimento e a consolidação da fronteira gaúcha e, conseqüentemente, suas relações com os dois países fronteiriços – Uruguai e Argentina –, traçado a partir de um processo histórico de formação, edificado conjuntamente por meio dos acontecimentos políticos e econômicos, que culminaram na organização dos seus espaços territoriais, contribuem para compor o atual cenário de suas localidades, conservando, na maioria de suas fronteiras, relações de amizade e de troca intensa, construídas por intermédio de afinidades culturais e de dependências de caráter estrutural.

Com isso, torna-se imprescindível apresentar a fronteira do Rio Grande do Sul com base em uma perspectiva regida por seus determinantes específicos e singulares de cada localidade territorial. Desse modo, a seguir, será exposta uma breve caracterização de cada cidade gêmea gaúcha que participou da pesquisada, destacando, principalmente, seus aspectos quanto a sua formação de cidade de fronteira, suas relações observadas com as cidades gêmeas do seu país vizinho, destacando suas particularidades que conformam cada uma dessas regiões fronteiriças.

### 2.2.1 Breve caracterização das cidades gêmeas pesquisadas

A fronteira do Rio Grande do Sul possui uma acentuada integração na maioria das suas divisas, dispendo, como principal responsável, a sua delimitação geográfica, composta, atualmente, pelo grande número de municípios em suas faixas de fronteira, visto que, do total dos seus 497 municípios<sup>13</sup>, 197<sup>14</sup> são considerados em zonas de faixa de fronteira. Ainda prevalece, na fronteira gaúcha, o maior número de cidades gêmeas; dentre os 09 estados brasileiros que comportam as 32 cidades gêmeas brasileiras, 11 dessas cidades concentram-se no Estado do Rio Grande do Sul, caracterizando ainda mais a sua fronteira.

A realidade que geralmente é encontrada nas cidades gêmeas gaúchas que fazem divisa com o Uruguai, reconhecida pelos aspectos comuns, como a constante movimentação dos cidadãos entre as cidades gêmeas, o intenso comércio consentido<sup>15</sup> em ambos os países e a facilidade de permissão da circulação de veículos. Entretanto, essas mesmas condições não são encontradas nas cidades gêmeas gaúchas que fazem fronteira com a Argentina, em que suas divisas são distinguidas pelos fortes aparatos de controle entre os dois Estados, às vezes mais rigorosos de um lado que do outro, de modo a restringir o movimento e o deslocamento de seus habitantes, dificultando a integração e as relações transfronteiriças entre as cidades gêmeas argentinas e brasileiras.

Outro elemento fundamental que caracteriza também a região da fronteira do Estado do Rio Grande do Sul está configurado através da sua Identidade Cultural, formada pela constituição da identidade territorial, ou seja, seu espaço referencial para a orientação identitária. A identidade regional, como o nome já demonstra, está composta pelos princípios da região, e, por fim, pelas identidades múltiplas que fazem parte da noção multiterritorial. Dessa banda, a identidade regional, que irá definir a identidade social de uma região, pode também ser denominada por uma

---

<sup>13</sup> Conforme dados do IBGE. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?coduf=43>>. Acessado em: 19 set. 2016.

<sup>14</sup> Segundo MI (2010). Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e64-d6248ebd1353&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e64-d6248ebd1353&groupId=10157)>. Acesso em 12 out. 2016.

<sup>15</sup> As ações comerciais são delimitadas pelas cotas estipuladas por cada país, definidas no Brasil pela Receita Federal do Brasil. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/viagens-internacionais/guia-do-viajante/entrada-no-brasil/cota-de-isencao-duty-free-e-bagagem-tributavel>>. Acesso em: 28 out. 2016.

região-paisagem, não deixando dúvidas de que a região fronteira representa um símbolo da identidade regional nos espaços da fronteira gaúcha (MI, 2005).

Diante destas considerações referentes ao reconhecimento da identificação regional da fronteira do Rio Grande do Sul, este trabalho será subsidiado por uma breve caracterização das cidades gêmeas gaúchas pesquisadas, composta pela sua constituição sócio histórica, cultural e econômica<sup>16</sup>, considerando suas particularidades e seus diferenciais evidenciados em seus territórios fronteiriços, originadas, também, pelas influências das cidades gêmeas vizinhas.

A primeira cidade gêmea a ser apresentada é Aceguá, a qual recebeu este nome quando foi definida como município, por intermédio da Lei Estadual nº 10.766. E, em 14 de abril de 1996, sendo desmembrada da cidade de Bagé, porém constituída como sede somente em 1º de janeiro de 2001, estabelecida pela Lei nº 003/2002, responsável pela criação de distritos e devidamente seus limites.



Foto 1 - Aceguá - marco de fronteira  
Imagem disponível pelo Google

---

<sup>16</sup> Dados conforme o Panorama Municipal, segundo o Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php?file=entrada&relatorio=121#>>. Acesso: em 15 out. 2016.

Atualmente, a cidade conta com uma área geográfica de 1.551,12 km, dividida como Aceguá (Sede) e seus respectivos distritos Rio Negro, Colônia Nova e Minuano<sup>17</sup>.

A palavra Aceguá é originária da língua guarani, possui vários significados; um deles tem como definição *Local de descanso eterno*, pois provavelmente era o local escolhido pelo povo indígena, que lá habitava, para enterrar seus mortos, supostamente pela elevação do terreno. Situada no extremo Sul do Brasil, Aceguá é reconhecida como “Princesa da Fronteira”, e seus habitantes são nominados como aceguaenses. A cidade gêmea uruguaia recebe o mesmo nome, Aceguá, com sua divisão demarcada por uma rua, a qual recebe a designação de fronteira seca.

A relação entre a população dos dois países vizinhos é identificada pela irmandade; além de dividirem o espaço geográfico, compartilham também o dialeto próprio da sua região, denominado de “portunhol”, em que o português e o espanhol interagem em uma nova forma de comunicação<sup>18</sup>.

A cidade de Aceguá conta com uma população estimada, no ano de 2016, de, aproximadamente, 4.731<sup>19</sup> habitantes, contrastada pelo número de 4.394 revelado pelo Censo (2010), sendo considerada como cidade de Pequeno Porte I. Conforme dados disponibilizados pelo site da prefeitura deste município<sup>20</sup>, do total da sua população, estima-se que, aproximadamente, 75% residam na área rural, contando com as presenças das etnias alemã, espanhola, italiana, portuguesa e quilombolas.

Com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>21</sup> de 0,687 (2010), a cidade de Aceguá possui, como seu forte condutor, a agropecuária, através do setor leiteiro e da criação de gado para o corte, contando, ainda, com a criação de cavalos de raça, assim como as consideráveis plantações de arroz e soja; atualmente, conta com o cultivo de azeitonas. Com isso, a composição econômica evidencia uma participação significativa da agropecuária, compreendendo 58,4% do PIB da

---

<sup>17</sup> Disponível: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=430003&search=rio-grande-do-sul|acegua|infograficos:-informacoes-completas>>. Acesso em: 17 out. 2016.

<sup>18</sup> Informações disponíveis pelo site da Prefeitura de Aceguá. Disponível em: <<http://www.acegua.rs.gov.br/269/DadosMunicipais/>>. Acesso em: 10dez. 2016.

<sup>19</sup> Dados disponíveis pelo site do IBGE. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2016/estimativa\\_dou\\_2016\\_20160913.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_dou_2016_20160913.pdf)> Acesso em: 16 out. 2016.

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.acegua.rs.gov.br/269/DadosMunicipais/>>.

<sup>21</sup> “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](http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=26)>.



cidade<sup>22</sup>, constituindo o setor com maior número de empregos formais da cidade, contrapondo com a área da indústria, que, no ano de 2005, contava com 11,9% dos postos de trabalho formais, sofrendo uma redução para 7,8%, em relação ao ano de 2009.

Outro dado que merece ser destacado é relativo às finanças da cidade, a qual contou, em 2005, com o equivalente a R\$ 7,4 milhões, alavancando, em 2009, para R\$ 11,1 milhões, representando um aumento de 10,52% ao ano, ou o equivalente a 49,2% no período. Em relação aos investimentos, 81,22% foram comprometidos nas áreas da educação, saúde, administração, agricultura e urbanismo, contra um orçamento total de 1,20% no âmbito da assistência social, sendo este inferior à média de todos os municípios do Estado no período, de 2,61% (MDS, 2010).

Ainda, conforme o panorama municipal provido pelo MDS (2010), no que se refere aos índices de pobreza, é apontado que 5,3% da população se encontram em situação de extrema pobreza, com maior acentuação na zona rural, com 5,4% e 5,0% no perímetro urbano.

A segunda cidade gêmea em destaque é Barra do Quaraí<sup>23</sup>, cujos registros históricos apontam para o ano de 1814 como marca da defesa territorial através da instalação da Guarda Portuguesa de Fronteira contra os ataques da guarda da Espanha, por estar situada em uma localização considerada privilegiada, entre as margens de dois grandes rios muito importantes dos países vizinhos, Uruguai e Argentina, havendo grande interesse no domínio deste território.

---

<sup>22</sup> Os dados econômicos e sociais das cidades gêmeas estão dispostos pelo Relatório de Informações Sociais. Panorama Municipal Segundo o Senso Demográfico 2010. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)/MDS, 2010. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php?kseg=1>>. Acesso em: 16 out. 2016.

<sup>23</sup> Histórico da cidade disponível em: <http://www.barradoquarai.rs.gov.br/PDF/historia.pdf>



Foto 2 - Fronteira Brasil – Uruguai – acessos: Barra do Quaraí e Bella Unión  
Imagem disponível pelo Google

A partir das várias versões apresentadas para a denominação de Barra do Quaraí, dentre as que parecem mais prováveis, evidencia-se a que se refere pela sua proximidade no desembocar do rio Quaraí, o qual irá desaguar no rio Uruguai. Outra justificativa para a origem do nome da cidade derivaria da procedência da linguagem indígena tupi-guarani, Quaraí significaria rio dos Guarás e dos buracos.

A região de Barra do Quaraí e de seus territórios próximos era, inicialmente, habitada pelos Índios Charruas, que, por meio da catequização dos seus povos pelos missionários alojados nestas províncias, acabou afastando-os da sua cultura originária. Mas ainda nos dias atuais, é possível reconhecer os traços desses ancestrais, por meio da mistura racial identificada na população desta cidade.

A emancipação do município de Barra do Quaraí ocorreu em 22 de outubro de 1995, por meio de plebiscito popular, sendo desmembrado de Uruguaiana, quando a cidade atingiu sua independência política e administrativa, por meio da instalação dos Poderes Executivo e Legislativo, a contar a partir do dia 1º de janeiro de 1997. A cidade Barra do Quaraí conta hoje com uma expansão territorial de 1056,146 km<sup>2</sup>, considerada como cidade de Porte Pequeno I, com uma população

de, aproximadamente, 4.212 habitantes<sup>24</sup>, distribuídos em seus distritos Francisco Borges, Guterrez e Passo Cruz, cujos habitantes são denominados de barrenses.

Com uma localização privilegiada no Estado do Rio Grande do Sul, a cidade gêmea Barra do Quaraí fica situada à beira de dois rios importantes, e constitui naquela região sua divisa com Bella Unión (Uruguai) e Monte Caseros (Argentina), compondo a única Tríplice Fronteira do Estado. Contudo, Hartmann (2004) aponta que não existe uma interligação direta acerca das cidades do Brasil e Argentina, devido à única alternativa de atravessar as suas fronteiras seria cruzando pelo meio do rio, cruzamento somente realizado pela divisa da cidade Bella Unión e Monte Caseros, através de barca, obstaculizando a interação entre as cidades gêmeas brasileiras e argentina.

A ligação entre Barra do Quaraí (Brasil) e a Bella Unión (Uruguai) faz-se através do rio Quaraí, onde foi construída a ponte internacional que liga e possibilita uma constante atividade comercial, principalmente acompanhando a variação do câmbio.

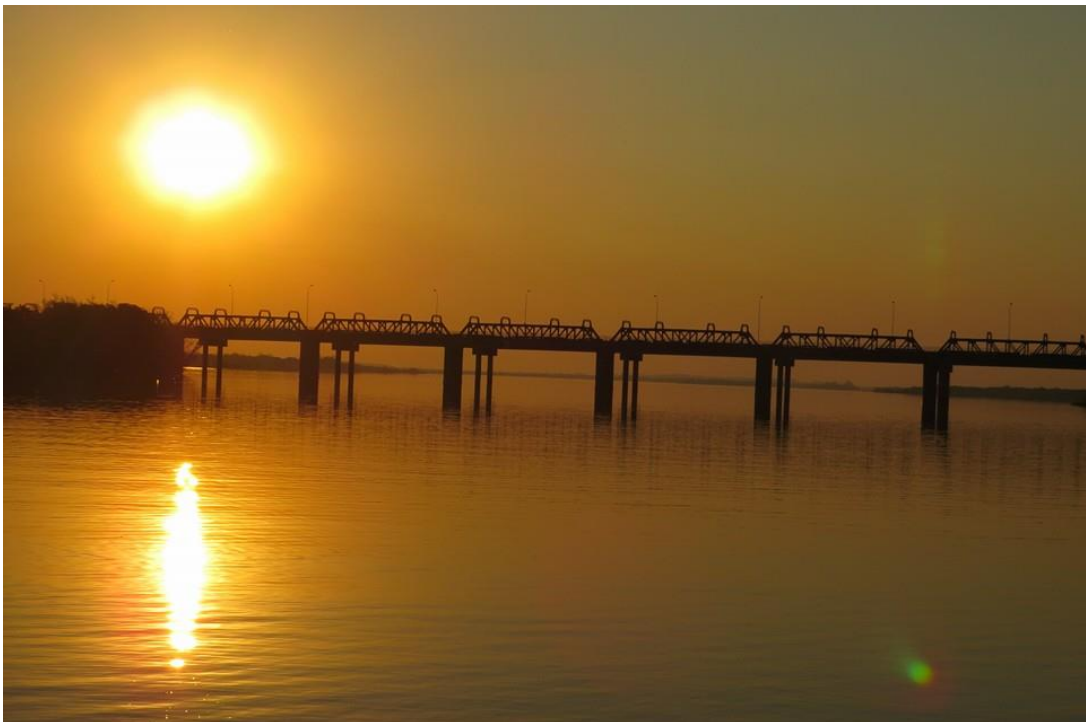


Foto 3 - Ponte da divisa Barra do Quaraí – Bella Unión  
Imagem disponível pelo Google

---

<sup>24</sup> Dados disponíveis pelo site do IBGE. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=430187&search=rio-grande-do-sul|barra-do-quarai>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

Quanto aos níveis de pobreza, em termos proporcionais, 7,2% da população está na extrema pobreza, com intensidade maior na área urbana com um índice de 7,9%, contra 5,5% da população em extrema pobreza na área rural de Barra do Quaraí. E o IDH do município ficou em torno de 0,662 no ano de 2010.

Referindo-se aos aspectos econômicos da cidade, foi constatado um crescimento do PIB no mesmo período (2005 a 2009), de 74,7%, contando com uma estrutura econômica a qual corroborava com a participação considerável da agropecuária, representado 63,1% do PIB da cidade. Contudo, registrando, na área da indústria local, uma redução na participação do PIB, passando de 7,8% em 2009 para 9,2% em 2005, no município.

O mercado de trabalho formal de Barra do Quaraí contou com um aumento considerável em seus indicadores, com o surgimento de novas vagas ocupadas dentre 2004-2009, registrando um aumento de 78,8%, conforme os dados apresentados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que concluiu que a Administração Pública foi o setor com maior volume de empregos formais, seguido pelo setor da agropecuária, contraposto com o ramo do Comércio que sofreu uma queda no mesmo período de 24,57% para 15,27% em vagas oferecidas.

Um dado considerável apresentado pelo MDS (2010) a respeito do município de Barra do Quaraí é em relação a sua dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) a respeito das suas finanças públicas, que, mesmo diminuindo de 37,50% em 2005 para 37,37% em 2009, ficou bem acima da média estadual apresentada em 2009, que foi de 19,57%, ainda contando com o aumento da receita orçamentária total própria do município no período de 4,63% para 9,95%.

As despesas com administração, educação, saúde, legislativa e agricultura foram responsáveis por 91,79% das despesas municipais. Na área da assistência social, as despesas alcançaram 1,67% do orçamento total, valor esse inferior à média dos municípios do estado em 2009 (MDS, 2010).

A cidade gêmea de Jaguarão teve a sua origem através de acampamentos militares para a defesa da fronteira do Brasil, e, em 23 de novembro de 1855, obteve a qualidade de cidade, ganhando, através da lei provincial nº 322, a sua atual denominação (AVEIRO, 2006).

A cidade de Jaguarão fica situada no extremo sul do Rio Grande do Sul, a 380 km de distância da capital Porto Alegre, e tem como divisa a cidade de Rio

Branco, localizada no país uruguaio; as duas cidades são cortadas pelo rio Jaguarão e ligadas pela Ponte Internacional de Barão de Mauá.



Foto 4 - Ponte Internacional de Barão de Mauá.  
Imagem disponível pelo Google

Segundo o contexto histórico da cidade, a denominação Jaguarão foi dada à cidade motivada pelo nome do rio que divide a fronteira do Brasil e seu país vizinho Uruguai. O rio Jaguarão, que tem sua nascente nas proximidades do município de Bagé, desaguando na Lagoa Mirim, em solo uruguaio. Outras interpretações ao nome da cidade também são apresentadas, recebendo possíveis indicações de que seu batismo foi determinado em prol de um animal pertencente ao continente americano, sendo esta palavra derivada da língua tupi, que, em português, significa onça (IBGE, 2010).

Outra provável explicação ao nome Jaguarão é determinado por uma lenda indígena, o nome JAGUA-RU era dado a um animal “monstro”, formado com a cabeça e patas de garras de tigre e corpo de lobo marinho, com o tamanho comparado a de um cavalo, muito temido, na época, pelos moradores, ele resistia a

todas as investidas e às armadilhas criadas para sua captura. O Jagua-ru permanece circunscrito até os dias de hoje, no imaginário popular<sup>25</sup>.

Sendo reconhecida pelo seu complexo histórico, arquitetônico e paisagístico, em 2010, a cidade de Jaguarão teve seu acervo tombado, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), com mais de 800 exemplares considerados o maior tombamento de imóveis do Rio Grande do Sul (Ribeiro *et al*, 2011).

A cidade de Jaguarão possui uma extensão territorial de 2.054, 39 km<sup>2</sup>, e sua economia é alicerçada na agropecuária, como a criação de bovinos e ovinos, e no cultivo do arroz, que vai desde a sua industrialização e beneficiamentos ao comércio e a outros serviços.

Conforme os últimos censos do IBGE, a população do município sofreu uma redução em seu percentual de habitantes de 0,74%; hoje, possui uma população estimada em 28.230 habitantes<sup>26</sup>; segundo a caracterização da PNAS, de acordo com seu número de habitantes, o município é considerado de Pequeno Porte II, e seus conterrâneos chamados de jaguarenses.

Referindo-se aos níveis de pobreza, 3,8% da população permanecem em extrema pobreza na cidade, com o equivalente de 3,6% na área rural e 3,8%, na área urbana. Quanto ao IDH do município de Jaguarão em 2010, este consistia em 0,707.

Segundo dados do IBGE, o PIB de Jaguarão cresceu de 56,7%, entre 2005 e 2009; de acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego, o trabalho formal do município proporcionou um salto em ocupações de vagas, ficando a área do comércio com melhor índice de crescimento de ofertas, entretanto houve uma diminuição no âmbito da agropecuária, reduzida de 25,43% para 20,87% o percentual de vagas.

Os gastos efetuados pelo município foram de um total de 80,66% em 2009, contabilizados em educação, saúde, administração, urbanismo e assistência social,

---

<sup>25</sup> Dados históricos retirados do site oficial da Prefeitura de Jaguarão. Disponível em: <[http://www.jaguarao.rs.gov.br/?page\\_id=364](http://www.jaguarao.rs.gov.br/?page_id=364)>. Acesso em: 01 fev.2017.

<sup>26</sup> Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431100&search=||inifogr%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas>>. Acesso em: 15 set. 2016.



ficando, este último, com percentual de 5,76%<sup>27</sup> do orçamento total, valor superior à média de todos os municípios do estado (MDS, 2010).



Foto 5 - Fronteira Uruguai - Brasil  
Imagem disponível pelo Google

Os *Freeshops* localizados no Uruguai podem ser avaliados, atualmente, como um dos grandes incentivadores nas ligações entre os dois países, motivados pelo livre acesso da população entre suas fronteiras, beneficiando várias partes do comércio de Jaguarão, tais como hotéis, restaurantes; e o turismo, é, principalmente, estimulado pelo câmbio do dólar, mantendo os laços de boa vizinhança entre as cidades de Jaguarão e Rio Branco.

A cidade gêmea de Porto Xavier faz fronteira com a cidade Argentina San Javier. Destaca-se que a fronteira entre essas duas cidades é demarcada pelo rio Uruguai, sendo necessário, para sua travessia, utilizar uma balsa, que conta com

---

<sup>27</sup> Um investimento menor que o realizado com o urbanismo da cidade foi de 6% em 2009. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega\\_pdf.php?rel=panorama\\_municipal](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=panorama_municipal)>. Acesso em 15 out. 2016.

horários específicos e com saídas diárias, fazendo a travessia de veículos e pessoas da cidade gêmea gaúcha para a cidade argentina e vice-versa; confirmado em entrevista o fácil acesso para entrada e permanência na cidade de Porto Xavier, por cidadãos argentinos, contrastando com a exigência burocrática para o cruzamento para o lado argentino.



Foto 6 - Serviço de balsas para travessia do Rio Uruguai  
Imagem disponível pelo Google

Os dados do IBGE apresentam, quanto ao processo de formação de Porto Xavier, no ano de 1870, quando a cidade começou a ser povoada, inicialmente, com a denominação de Francisco Xavier, a qual foi constituída através das Missões Jesuíticas, fundada pelo Padre Roque Gonzales, no século XVII. Com o decorrer dos anos e após receber outras denominações, o território Porto Xavier, inicialmente pertencente ao município de São Luiz Gonzaga, até o ano de 1950, passou a fazer parte da formação da cidade de Cerro Largo, desmembrada e elevada à categoria de município em 1965, contando, atualmente, com a divisão distrital de Rincão Comprido, recebendo os conterrâneos da cidade a designação de porto-xavierense.



Hoje, Porto Xavier possui uma população estimada em 10.737<sup>28</sup> habitantes, classificada como cidade de Pequeno Porte I que, conforme os últimos Censos Demográficos realizados entre os anos de 2000 e 2010, houve uma redução percentual de 0,58% anual, diminuindo, principalmente, a população dentro da faixa etária entre 0 a 14 anos e de 15 até 59 anos (IBGE, 2010).



Foto 7 - Porto Internacional  
Imagem disponível pelo Google

Ao referir-se aos níveis de extrema pobreza na cidade de Porto Xavier, é constatado o percentual de 6,1% com maior expressividade; na área rural, com 10,3%; e, na área urbana, com 1,7%, o índice de extrema pobreza. Quanto ao IDH do município de Porto Xavier este foi de 0,723 no ano de 2010.

Quanto aos aspectos econômicos, de acordo com o IBGE, o PIB da cidade de Porto Xavier, entre 2005-2009, obteve um aumento percentual de 49,7%. Neste período, contudo, o município obteve um decréscimo na participação do setor industrial de 7,3% em 2005 para 5,9% em 2009.

De acordo com dados do Ministério do Trabalho e Emprego, o mercado de trabalho formal da cidade registrou um aumento no município de Porto Xavier de 58,4% de postos de trabalho entre 2004 e 2009. O maior aumento de postos de trabalho formais registrados no município foi no setor de serviços, seguido pela administração pública e indústria de transformação, contrastando com a redução de ofertas na área do comércio.

Quanto aos aspectos referentes às finanças públicas da cidade de Porto Xavier, entre 2005 e 2009, o município apresentou um aumento na sua receita orçamentária de 78,6% neste período. Os custos mais elevados no ano de 2009 foram com a educação, saúde, administração, encargos especiais e agricultura, com um percentual total de 74,51%. E 4,64% foram empregados para o âmbito da assistência social no município, evidenciando um percentual acima da média investido nas cidades gaúchas no ano de 2009, (MDS, 2010).

A cidade gêmea Santana do Livramento nasceu no meio de um período de guerras, tempo em que o direito à terra estava sujeito à luta armada com fronteiras instáveis e defendidas pelas pontas das lanças, inicialmente ocupadas pelos índios Minuanos e Charruas, os primeiros habitantes do seu território<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Dados retirados do site oficial da Prefeitura da cidade de Santana do Livramento. Disponível em: <<http://www.sdolivramento.com.br/renovado/cidade/>>. Acesso em: 19 out. 2016.



Foto 8 - Praça Internacional - Santana do Livramento - Rivera  
Imagem disponível pelo Google

Santana do Livramento começou a ser povoada em 1814, a partir das doações das primeiras sesmarias realizadas pelo Marquês de Alegrete; os missionários jesuítas espanhóis foram os primeiros europeus que habitaram esta região do Rio Grande do Sul, ocasionando, na época, a sua povoação. Em 1834, houve a doação de uma imagem de Nossa Senhora de Santa Ana para a igreja local, com a condição de que Santana do Livramento fosse o nome adotado para a localidade, adquirindo a condição de cidade pela Lei Provincial n.º 1.013, de 06 de abril de 1876, a partir da qual, com o passar de alguns anos, adotou apenas denominação de Livramento, restabelecido, no ano de 1957, seu codinome antigo, Santana do Livramento.

A população do município de Santana do Livramento<sup>30</sup> teve uma redução, conforme aponta os Censos Demográficos de 2000 e 2010, de -0,95% ao ano, passando de 90.747 para 82.464 habitantes neste período. Segundo dados atuais do IBGE, a cidade está composta por uma população de, aproximadamente, 82.631<sup>31</sup> habitantes, contando com um território de 6.950,354 km<sup>2</sup>, distribuídos entre

---

<sup>30</sup> Também reconhecida sua ortografia oficial como Sant'Ana do Livramento.

<sup>31</sup> Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431710&search=rio-grande-do-sul|sant%27ana-do-livramento>. Acesso em: 19 out. 2016.

os distritos de Cati, Espinilho, Ibicuí, Pampeiro, São Diogo, Upamaroti, sendo seus moradores conhecidos como santanenses, e a cidade considerada uma cidade de Porte Médio.

Santana do Livramento é reconhecida pela excelente integração com sua cidade gêmea Rivera, sua fronteira é vista como um espaço comum dos dois países, tendo como apelido oficial de "Fronteira da Paz"; na zona central das duas cidades, há a Praça Internacional e um obelisco edificado precisamente sobre a linha de fronteira que divide Brasil e Uruguai. Sua linha de divisa é um lugar de constante e total convivência entre suas populações. Santana do Livramento e Rivera construíram, na passagem dos anos, uma vida coletiva de forma harmoniosa, a união entre casais binacionais, compondo famílias transfronteiriças, proporcionadas por sua liberdade de ir e vir neste ambiente internacional, mais parecendo extensão do outro país, uma fronteira perfeitamente diagnosticada pelo sociólogo uruguaio Enrique Mazzei como “um espaço social com acentuada unidade na diversidade” (BENTO, 2012, p. 22).

Bento (2012) indica que, contando os quase noventa mil residentes na cidade de Santana do Livramento, somados aos outros quase setenta mil moradores da cidade gêmea uruguaia Rivera, unidas, essas duas populações estabelecem uma fronteira de, aproximadamente, cento e sessenta mil habitantes que percorrem diariamente e livremente as fronteiras dessas duas cidades e, sem contabilizar, ainda, os turistas que por lá também circulam diariamente.

Uma das provas da integração que unem Santana do Livramento e Rivera é referenciada por meio da declaração do Art. 1º da Lei nº 12.095, de 19 de novembro de 2009, que reconhece e nomeia a cidade gêmea gaúcha “como cidade símbolo da integração brasileira com os demais países membros do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL” (BRASIL, 2009).

Em relação os dados econômicos do município, o PIB de Santana do Livramento obteve um aumento de 33,0% entre os anos de 2005 e 2009, de acordo com o IBGE, ficando abaixo da média estadual no período, que foi de 49,7%. O município possui sua economia voltada para do setor de Serviços, correspondendo 61,1% do PIB da cidade, e a agricultura com 18,9% e o setor da indústria com 7,4% em 2009.

Os dados do Ministério do Trabalho e Emprego apontam que o mercado de trabalho formal de Santana do Livramento sofreu um aumento em seus postos de

trabalho de 15,8%, entre 2004 e 2010. Os setores que mais ampliaram suas vagas foram o comércio, de 33,14% para 37,52%, e a indústria, de 0,28% para 2,20%, contando com uma baixa no setor de serviços de 30,73% para 27,36%, no período de 2004 a 2010, na cidade.

Reportando aos níveis de pobreza no município de Santana do Livramento, este apresenta um percentual de 5,0% da população, que se encontra em estado de extrema pobreza, com maior magnitude na área rural, em torno de 14,1% e 4,0% na área urbana. Em relação ao IDH de 2010, o município apresentou um índice de 0,727 no período.

Para administrar a cidade no ano de 2009, foram contabilizados 88,37% para arcar com as despesas com administração, previdência social, saúde, educação e encargos especiais, utilizados do seu orçamento 0,82% em assistência social, ficando este índice inferior ao apresentado pela média estadual no ano de 2009 (MDS, 2010).

Por fim, apresenta-se a cidade de São Borja, com origem em 1887, com o seu desmembramento do município de Rio Pardo, que, primeiramente, foi habitado pelos indígenas, os quais propiciaram uma herança cultural de sua etnia na região, assim como fizeram os Jesuítas que permaneceram naquela localidade até o ano de 1756, trabalhando no cultivo da terra, em artesanatos e na pecuária, até seu legado cair em decadência. Após a retirada destes últimos colonizadores, seguidamente, nesta cidade, foram estabelecidas as estâncias, marcadas pelas suas grandes extensões de campos, prevalecendo, com destaque, a pecuária na região.

Ainda no final do século XIX, com a chegada dos imigrantes europeus, a área da agricultura teve um grande aumento, trazendo desenvolvimento para a lavoura através da utilização do arado; e, no século seguinte, XX, a cultura do arroz estendeu-se, ocupando grandes áreas de vegetação.

São Borja, atualmente, dispõe, em sua divisão territorial, dos distritos Nhú-Porã, Samburá e Sarandi, com população estimada em 62.897<sup>32</sup> habitantes, denominados de são borjenses. Esse município é considerado de Porte Médio, sua fronteira com a cidade gêmea da argentina, San Tomé, possui a divisa totalmente

---

32

Disponível em:  
<<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431800&search=rio-grande-do-sul|sao-borja>>. Acesso em 20 out. 2016.

fechada. O cruzamento entre as suas fronteiras somente é permitido se todos os requisitos legais estiverem de acordo com regulamentos exigidos.



Foto 9 - São Borja - Aduana  
Imagem disponível pelo Google

Conforme os últimos censos realizados, houve um declínio no total da população da cidade de São Borja, de 0,50% ao ano, a diminuição da população urbana e o registro do aumento da população idosa, contrastada com a diminuição da população na faixa etária dos 15 aos 59 anos, de 0,6% ao ano no município.

Em relação aos aspectos econômicos da cidade, conforme o IBGE, o PIB de São Borja demonstrou um aumento de 67,9% entre 2005 e 2009, percentual superior ao registrado no Estado nesse mesmo período, que foi de 49,7%, o que permitiu ao município aumentar sua participação no PIB estadual de 0,48% para 0,54%, de 2005 a 2009. Um dos principais contribuintes da área econômica de São Borja é o setor de serviços, que conta com 41,2% de participação no PIB do município, contrastando com uma diminuição na contribuição no setor industrial, com queda de 20,02% para 18,6% no período de 2005 e 2009.

Segundo os aspectos do mercado de trabalho formal, o Ministério do Trabalho e Emprego apresenta o número de ocupações com um aumento de 38,7% em 2010 em relação a 2005, prevalecendo a área do comércio com a maior oferta de empregos formais, acompanhado pelo setor de serviços, que, em conjunto, foram responsáveis por 52,8% de vagas, contrastando com a decaída do setor da agropecuária, de 21,41% para 16,13% no mesmo período, em São Borja.





Foto 10 - Puente de La Integración - São Borja – San Tomé (Argentina).  
Imagem disponível pelo Google

O IDH do município em 2010 ficou em torno de 0,736 e, em relação aos índices de pobreza, cerca de 4,2% da população identifica-se em estado de extrema pobreza, encontrando-se em maior percentual na área rural, com 6,9% e 3,% na área urbana.

Conforme os dados apresentados, as principais despesas realizadas pelo município de São Borja foram com educação, saúde, administração, previdência social e urbanismo, responsáveis por 84,85% das despesas do município, ficando o percentual de 4,12% do orçamento para o âmbito da assistência social, com o percentual da cidade acima da média gaúcha em 2009 (MDS, 2010).

A seguir, no Quadro número 1, apresenta-se, de forma resumida, alguns dos dados comentados sobre as cidades, para uma melhor visualização de algumas informações consideradas de maior relevância na identificação das cidades gêmeas pesquisadas.

**Quadro 1 - Síntese dos dados das cidades gêmeas pesquisadas<sup>33</sup>**

<b>Cidade</b>	<b>Cidade Gêmea</b>	<b>País de divisa</b>	<b>Estimativa de hab.<sup>34</sup></b>	<b>Porte do município</b>	<b>IDH<sup>35</sup></b>	<b>Investimento em assistência social<sup>36</sup></b>
Aceguá	Aceguá	Uruguai	4.731	Pequeno I	0,687	1,20%
Barra do Quaraí	Bella Unión/ Monte Caseros	Uruguai/ Argentina	4.212	Pequeno I	0,662	1,67%
Jaguarão	Rio Branco	Uruguai	28.230	Pequeno II	0,707	5,76%
Porto Xavier	San Javier	Argentina	10.737	Pequeno I	0,723	4,64%
Santana do Livramento	Rivera	Uruguai	82.631	Médio	0,727	0,82%
São Borja	San Tomé	Argentina	62.897	Médio	0,736	4,12%

Fonte: Quadro construído pela pesquisadora, a partir dos dados coletados através de pesquisa bibliográfica.

<sup>33</sup> Quadro desenvolvido para melhor visualizar as informações mais pertinentes das cidades gêmeas pesquisadas.

<sup>34</sup> Segundo dados obtidos pelo site do IBGE. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=43&search=rio-grande-do-sul>>. Acesso em: 15 out. 2016.

<sup>35</sup> 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. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id\\_pop=26](http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=26)>.

<sup>36</sup> A Média Percentual do estado do Rio Grande do Sul em assistência no ano de 2009 foi de 2,61%, conforme MDS.



### 2.2.2 Famílias transfronteiriças em situação de pobreza

As cidades gêmeas de fronteira são caracterizadas por, na maioria das vezes, estarem localizadas longe dos grandes centros e, muitas vezes, serem dependentes de serviços de cidades vizinhas de maior porte. Ressalta-se que essas cidades, além de enfrentarem todas as situações que são comuns a qualquer outra cidade, em relação à existência e funcionamento dos serviços públicos dirigidos à proteção social, ainda se defrontam com as particularidades que geralmente são provenientes da sua localização geográfica, como o grande fluxo de cidadãos dos países vizinhos e as influências socioculturais e econômicas que se refletem, sobretudo nas questões de saúde, educação, assistência social, dentre outras, conforme o Ministério da Integração Nacional (MI, 2005).

Do mesmo modo, é comum nessas cidades haver pessoas indocumentadas, isto é, pessoas que não possuem documentação que regulamente a sua situação no Brasil, o que torna o acesso à proteção social, quando necessário, mais complexo.

Nesse sentido, importa destacar que a denominação “indocumentada” foi adotada neste texto seguindo a expressão usada no GEPPASF para caracterizar as famílias transfronteiriças que não possuem a documentação exigida para permanência no Brasil, por compreender que a expressão “migrantes em situação ilegal” remete à “ilegalidade”, aproximando da situação de infração ou delito<sup>37</sup>, apesar de os imigrantes apenas ultrapassarem um limite geográfico, sem uma prévia autorização. Assim, entende-se que a designação de indocumentado chama a atenção para uma população expressiva que reside nas regiões de fronteira, não caberia enquadrá-la como infratora do Código Penal, em precedência da sua situação irregular ou ilegal não proposital.

Sendo assim, os habitantes das localidades de fronteira não devem ser identificados como transgressores da lei, uma vez que, para obter as condições legais de livre acesso e os direitos de cidadania no país vizinho, é preciso despender de recursos financeiros elevados<sup>38</sup>, sua viabilização gratuita é de difícil acesso e

---

<sup>37</sup> Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm)>.

<sup>38</sup> Para adquirir nacionalidade brasileira, é necessário arcar com as despesas da tradução juramentada de documentos, que varia de acordo com o número dos mesmos; taxa referente à Guia

quase irrealizável, considerando a burocracia. A falta de acordos entre os países envolvidos conduz a um dos maiores entraves para a viabilização de direitos para a população em situação de pobreza nas cidades gêmeas da fronteira gaúcha (UGOSKI, 2013).

Ao considerar as adversidades encontradas nas chamadas zonas de fronteira, as famílias transfronteiriças que residem nas cidades gêmeas gaúchas enfrentam, diariamente, situações que são agravadas pelas questões quanto à nacionalidade, afetando, principalmente, as famílias que se encontram em situação de pobreza.

Yazbek (2009) e Silva (2010; 2012) evidenciam a situação de pobreza como uma das principais expressões da questão social, ligada diretamente à acumulação e à centralidade na produção capitalista, preeminente em suas relações. Para Yazbek, pobreza é um “[...] produto dessas relações que, na sociedade brasileira, produzem e reproduzem a pobreza enquanto tal, quer no plano socioeconômico, quer no plano político, constituindo múltiplos mecanismos que fixam os pobres em seu lugar na sociedade” (2009, p.31).

Silva (2010), ao também fazer referências à questão de pobreza, contribui, a partir de suas considerações, que é fundamentada pelo processo capitalista através da exploração, estipulando suas determinações estruturais, de forma que:

[...] a pobreza é concebida para além da insuficiência de renda; é produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; significa o não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna, e não participação social e política (SILVA, 2010, p.22).

Portanto, o entendimento de pobreza segue a perspectiva que tem como embasamento teórico a posição marxista, considerando a pobreza como uma consequência do próprio desenvolvimento capitalista e de sua ordem, sendo imprescindível a acumulação de capital. Nesse compasso, é impossível proferir o processo de desenvolvimento econômico em relação à pobreza, pois um dá ênfase

ao outro, o capitalismo, considerando a pobreza como condição estrutural do modo de produção capitalista.

Assim, a análise aqui adotada não assume uma concepção de pobreza centrada na insuficiência de renda dos sujeitos, ou seja, apenas na categoria econômica, mas também como uma categoria política, de falta de protagonismo de sua história, sujeitos de direitos, vontades, razões e vínculos efetivos.

As famílias indocumentadas transfronteiriças que se encontram em situação de pobreza nas cidades gêmeas da fronteira gaúcha ainda são atingidas pelo processo de exclusão quanto aos postos de trabalho, uma vez que, sem uma regularização, esses cidadãos também ficam excluídos do mundo do trabalho. E, ainda, sem poder acessar a Política de Assistência Social, esses fatores contribuem para que algumas famílias entrem para o mercado informal, ou sejam cooptadas, muitas vezes, para atividades ilegais, como tráfico de drogas, contrabando, prostituição, exploração de trabalho infantil, entre outras, comuns nas regiões de fronteira.

Em 2016, foi apresentado um “Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico da Faixa de Fronteira”, realizado pela equipe de pesquisa do Departamento de Geografia, Grupo Retis, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e idealizado pelo Ministério da Justiça - Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)/Programa ENAFRON (Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras) – sobre as questões de violência e de criminalidade nas regiões de fronteira, como objetivo principal de evidenciar a necessidade de aumentar a fiscalização e o controle nessas áreas brasileiras. Para subsidiar este estudo referente às questões de segurança, criminais e de violência, também foram contempladas algumas condições relacionadas aos aspectos demográficos, desigualdade de renda e aos índices de vulnerabilidade socioeconômica municipal, dentre eles, a questão da pobreza na faixa de fronteira, retratada nos Arcos Norte, Central e Sul (BRASIL, 2016).

O estudo destaca a falta de dados mais precisos para a elaboração do Diagnóstico, tendo em vista que informações obtidas quanto ao investimento efetivado pelo tesouro nacional e pelos convênios federais nessas regiões são apresentados de forma imprecisa, o que levou a usar os dados referentes aos

recursos investidos através do Programa Bolsa Família (PBF)<sup>39</sup>. Foram utilizados, também, os dados do Cadastro Único – que identificam as famílias que recebem menos de um salário mínimo. Entretanto, avalia-se que esse programa não pode ser utilizado como referência para diagnosticar precisamente a situação de pobreza nas cidades gêmeas, visto que ele não atinge as famílias transfronteiriças indocumentadas, pois, para acessar PBF, assim como outras formas de proteção social ofertadas pela PAS, persistem as exigências de documentação, como a inserção dessas pessoas no Cadastro Único (a exemplo: Cadastro de Pessoa Física – CPF, título de eleitor, comprovante de residência, dentre outros), os quais as famílias transfronteiriças indocumentadas não conseguem atender.

Nesse contingente de cidadãos indocumentados, encontram-se famílias em cujo núcleo existe algum familiar com deficiência, também excluídas da proteção social nas cidades gêmeas. Essa situação é agravada pela não abrangência da PAS a essas famílias e às PcD. Mesmo se encontrando dentro do padrão de exigência quanto à condicionalidade de renda estabelecida para ter direito a essa política, as famílias são impossibilitadas do acesso, expondo as famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD a enfrentarem uma tripla situação de vulnerabilidade: a situação de pobreza, a de ter um membro familiar com deficiência e a ausência de nacionalidade brasileira para acessar a PAS.

---

<sup>39</sup> Segundo a PNAS (2004), os benefícios de transferência de renda continuados, além do PBF, o Benefício de Prestação Continuada compreende a segurança de sobrevivência de seus beneficiários; esses benefícios têm como propósito garantir a proteção social aos indivíduos e às famílias que não possuem renda.

### **3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PROTEÇÃO SOCIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**

Neste capítulo, será abordada, mais especificamente, a proteção social predisposta por meio da Política Nacional de Assistência Social na atualidade, compreendendo o seu processo de mudança em relação a uma perspectiva de direito, porém não esquecendo a sua vinculação com as novas tendências propostas pelo sistema capitalista. Nesse cenário, faz-se um traçado referente às questões que envolvem as demarcações territoriais do Brasil, destacando a realidade diferenciada das regiões fronteiriças e seus embates quanto à garantia de direitos socioassistenciais nessas localidades, principalmente quando dirigidos para pessoas que não possuem toda a documentação exigida pela PNAS, embora já tenham sido realizadas discussões envolvendo os países do bloco econômico do Mercosul, as quais originaram a sua Agenda Social. E, nessa Agenda, consta a proposta de garantia de direitos direcionada para as pessoas com deficiência, por meio da adoção de medidas e políticas para a plena implementação da Convenção das Nações Unidas sobre Direitos das Pessoas com Deficiência, de forma integral, por todos os países integrantes deste Bloco.

Para melhor compreensão dessas questões, apresenta-se, aqui, uma abordagem conjuntural do processo histórico das pessoas com deficiência na sociedade brasileira, passando pela sua trajetória quanto à conquista de direitos e sua contínua luta em busca da efetivação dos mesmos, visando a um melhor entendimento dos avanços conquistados e dos limites existentes, considerando, a seguir, os direitos assegurados pela PNAS da pessoa com deficiência.

#### **3.1 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O MERCOSUL**

O histórico da assistência social no Brasil possui, como característica principal, o descomprometimento e a quase total ausência do Estado, esta suprida pela atuação de entidades religiosas, filantrópicas e assistenciais – que primam seus atendimentos enraizados nas vertentes assistencialista e clientelista, baseados na caridade, na ajuda e na benevolência. Assim, foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que a Assistência Social passou a ganhar atributos de política

pública, adquirindo perspectivas de direito, dando início ao processo de ruptura com a forma “tradicional” de prática da assistência social no Brasil.

A proteção social no Brasil, por meio da Carta Constitucional, pode ser vista como um marco para a população brasileira, emergindo para uma nova perspectiva de seguridade social, permitindo afirmar que esta recente configuração foi uma conquista em decorrência da organização da sociedade e da constante batalha da classe trabalhadora e de vários movimentos sociais de diferentes segmentos, entretanto com os mesmos objetivos na reivindicação de direitos (MARCONSIN; SANTOS, C., 2010).

Com a Carta Magna de 1988, a assistência social passa a ser considerada um direito universal, porém este deverá ser concedido *a quem dela necessitar*. Conforme o Art. 203, constituirá na garantia à provisão dos mínimos sociais, independente de contribuição, constituindo, assim, a seguridade social no Brasil, juntamente com a previdência social, e a saúde, sendo estas últimas, respectivamente, de caráter contributivo e universal (BRASIL, 2011).

Por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 7 de dezembro de 1993, tem início a trajetória da Assistência social como política social, de responsabilidade do Estado, que deve garantir o seu acesso no âmbito da Seguridade Social, dentro do reconhecido tripé (previdência, saúde e assistência social). O Art. 1º, da LOAS, consolida a assistência social como

[...] direito do cidadão e dever do Estado, Política de Seguridade não contributiva, que prevê os mínimos sociais realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993).

Netto e Braz (2007) afirmam que o contexto brasileiro foi determinado pelo êxito dos direitos sociais no final dos anos de 1980, e, logo a seguir, pela adoção do controverso processo econômico, já adotado em várias partes do mundo, o qual é desenvolvido com políticas ideológicas neoliberais, praticados por um Estado mínimo, e com a desqualificação da provisão de serviços sociais.

[...] o Estado foi demonizado pelos neoliberais e apresentado como um trambolho anacrônico que deveria ser reformado - e, pela primeira vez na história do capitalismo, a palavra reforma perdeu o seu sentido tradicional de conjunto de mudanças para ampliar direitos; a partir dos anos oitenta do século XX, sob o rótulo de reforma(s) o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco processo de contrarreforma(s), destinado a

supressão ou redução de direitos e garantias sociais (NETTO; BRAZ 2007, p. 227).

Nota-se que essas afirmações revelam que, no Brasil, embora a política de assistência social seja de caráter estatal e predomínio da sua condução seja de responsabilidade do Estado, é acompanhada pela forma tendenciosa, seguindo as disposições da ótica neoliberal, sob o descomprometimento do Estado, o qual propõe que ações de direito sejam invertidas para a lógica de uma sociedade voluntária ou parceira. Ademais, possibilitam a sua vinculação com o “damismo” em alguns municípios, e, atualmente, no cenário do governo presidencial.

Costa (2008) assinala que uma das circunstâncias predominantes para as disposições estabelecidas perante as políticas sociais é estarem diretamente correlacionadas ao sistema econômico vigente. Assim, a prioridade de investimentos de cunho social estará condicionada à expansão econômica e submetida às relações de forças estabelecidas entre governantes e organizações da força de trabalho.

Conforme Pereira (2011), as relações de força são instituídas de acordo com as determinações no processo de disputa, compondo as tensões do domínio estatal e dos pactos societários de regulação e de interesses.

Na prática, os Estados têm grande dificuldade de exercer o seu poder, regular a sociedade, aplicar regras e controlar a entrada de elementos externos indesejáveis no seu território. Portanto, mesmo havendo concordância quanto a sua definição, torna-se evidente que a existência do Estado não é tranquila, assim como não são as ligações que ele mantém com seus elementos constitutivos. Com a sociedade, com a qual estabelece constante e simultânea relação de antagonismo e de reciprocidade, os seus liames são tensos. (PEREIRA, 2011, p. 143).

Tais posicionamentos do Estado estabelecem suas intervenções, as quais são persuadidas pela lógica dos interesses burgueses, atingindo diretamente a sociedade e as ações econômicas, normatizando e estabelecendo limites às ações individuais, regulando os princípios da economia e prevalecendo a lógica do capital. De acordo com Vieira (2009), “Tal interferência varia de acordo com os imperativos da acumulação capitalista e talvez não seja exagero dizer que os avanços e os recuos da ação estatal se assemelham aos movimentos de aceitação e de rejeição dos monopólios” (Idem, 2009, p. 195).

Behring e Boschetti (2011) contribuem com a análise sobre a atual composição da política social, a qual possui suas ações radicadas no conservadorismo, principalmente na área da política de assistência — e ainda opera com a permanência da prestação de serviços de entidades privadas, caracterizada pelo processo da benevolência e caridade —, formando um verdadeiro “mix” contraditório entre direito e ajuda aos seus usuários, evidenciado pelas práticas seletivas e focalizadas.

Um fato que merece reconhecimento no campo da assistência social foi a efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), regulamentado pela Lei 12.435/11. Agregado ao texto da LOAS, o SUAS significou uma grande conquista, traçando uma nova concepção para a operacionalização da Política de Assistência Social.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constituiu-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 32-33).

Com o SUAS, a política de assistência social adquiriu uma nova concepção de articulação, que agrega a responsabilidade aos três níveis de poder, centralizando a execução dos serviços sob o encargo municipal. Igualmente, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), conforme Resolução Nº 269, de 13 de dezembro de 2006, também vem a somar-se como ferramenta, dirigida para a qualificação dos profissionais e executores; e é utilizada como instrumento, apontando para melhor atendimento e efetivação dessa política.

A partir das considerações referentes à PNAS até aqui desenvolvidas, apresenta-se como um dos principais condutores de seus avanços, mudanças e ajustamentos, as Conferências Nacionais de Assistência Social (CNAS). Estas são realizadas periodicamente, assinalando momentos essenciais para a efetivação de avaliações, para a contínua apresentação de novas propostas e para a aprovação



de reformulações nesta política, assegurando um novo caminho para a Assistência Social no Brasil, estabelecendo, paralelamente, os avanços e a permanente discussão, tendo como objetivo o seu contínuo aprimoramento.

Desse modo, entre os diversos debates que promovem e problematizam a realidade cotidiana da população em situação de vulnerabilidade e risco social, refere-se, como destaque, maior visibilidade à população que reside nas regiões de fronteira do Brasil, sendo esta demanda indicada nos relatórios finais das últimas CNAS (SILVA, V.; UGOSKI, 2013)<sup>40</sup>.

Dando continuidade à busca realizada pelas autoras citadas, foi encontrada, na X Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2015, a publicação das deliberações, através da Resolução nº 1, de 3 de março de 2016, última conferência realizada até o momento, regida sob o tema “Consolidar o SUAS de vez, rumo à 2026”, trazendo, como prioridade de atenção e responsabilidade Estatal, a prestação de serviços socioassistenciais, a estruturação de rede e a intervenção da política de assistência social nos territórios, tendo como relevância a caracterização das cidades brasileiras, levando em consideração as diversidades geográficas, locais e regionais, dentre elas, as questões dos territórios de fronteira. Dentro das prioridades propostas, são evidenciadas duas regiões fronteiriças que se destacaram como prioridade: na Região Sul, a criação de unidades de acolhimento de serviços de média complexidade que atendam às demandas de migrantes nas regiões de fronteira, e nos centros que possuam este tipo de demanda, buscando, por meio de um sistema integrado de informações, o levantamento de estudos e diagnósticos sociais; e a região centro-oeste, que postula a garantia de recursos federais para a implantação de equipes volantes para os CRAS e CREAS, para atender os municípios de fronteira da sua região (BRASIL, 2016).

Entretanto, apesar de alguns projetos sociais terem sido desenvolvidos e efetivados por meio de parcerias, em algumas cidades gêmeas do Rio Grande do

---

<sup>40</sup> Segundo levantamento realizado, através dos relatórios finais das CNAS, as autoras destacam que as questões fronteiriças, foram evidenciadas conforme o presente resumo: a I CNAS (1995) em sua 8ª deliberação, demonstrou preocupação em assegurar nos municípios de fronteira uma política de assistência social mais específica para estas regiões, através de parcerias com seus países de divisa; a III CNAS (2001) também cita as áreas das fronteiras como regiões prioritárias de investimentos; V CNAS (2005) possui em suas deliberações através da estipulação das Metas de Gestão do SUAS, principalmente no que concerne na edificação de CRAS também, nas regiões de fronteira; a VIII CNAS (2011) foi apresentada a temática fronteira em uma das suas oficinas, “SUAS e a questão das fronteiras” (SILVA, V.; UGOSKI, 2013).

Sul<sup>41</sup>, com as cidades de divisa do país vizinho, os projetos e programas são desenvolvidos e realizados em demandas específicas e pontuais, com prazos pré-determinados para sua efetuação e finalização, não constituindo caráter de mudanças concretas, como políticas ou acordos formalizados entre os países envolvidos. Desse modo, os apontamentos até então registrados nas Conferências Nacionais de Assistência Social, os quais destacam a necessidade de uma atenção especial para a realidade vivenciada nos municípios de fronteira, ainda exigem ações específicas para atender as demandas diferenciadas destas regiões, pois, lamentavelmente, só ficaram nos debates e nas propostas registradas nas deliberações, não surtindo efeitos concretos de transformação no que tange à efetividade de direitos ampliados para os cidadãos residentes nos territórios de fronteira.

A Política Nacional de Assistência Social (2004) prevê, dentre os princípios de sua atuação, através da efetivação dos serviços prestados pela proteção social especial, o qual considera, além do número populacional, também as prioridades, conforme a caracterização dos municípios considerados de pequeno porte I e/ou II, avaliando, assim, os indicadores complementares utilizados como critérios de priorização no caso dos atendimentos registrados como específicos de determinadas regiões.

Nesse sentido, com base nas questões apontadas conforme os critérios dos indicadores utilizados para caracterizar o nível de complexidade encontrado nos municípios de fronteira, foram desvelados, através da pesquisa de campo, que a classificação nem sempre corresponde à realidade. Inclusive, constatou-se que há certa flexibilidade para implantação de serviços nessas regiões, a fim de atender à sua especificidade.

A cidade gêmea Barra do Quaraí é caracterizada como município de pequeno porte I, segundo informação de uma técnica da proteção social básica, assim, a instauração do CREAS naquela localidade foi em consequência da sua caracterização de cidade de fronteira, considerando o seu enfrentamento nas

---

<sup>41</sup> Cita-se como exemplo o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR) e as ações integradas entre os países para o combate ao crack.

situações diferenciadas nos atendimentos, envolvendo cidadãos e famílias transfronteiriças.

Dessa banda, ao avaliar a ampla demarcação territorial do Brasil, que compõe as divisões entre os limites nacionais, cenário de uma realidade diferenciada das demais regiões, as cidades gêmeas apresentam especificidades de diferentes ordens, conforme indicações que

Destacam-se, na linha de fronteira, as cidades gêmeas, que apresentam certas simetrias e um potencial de integração econômica e cultural distinto das demais cidades. Igualmente são áreas onde se condensam alguns dos problemas próprios de áreas limítrofes internacionais que sinalizam para efeitos imediatos nas condições de cidadania. (NOGUEIRA; DAL PRÁ; FERMIANO, 2009, p. 90).

Portanto, ao ponderar as questões referentes às necessidades territoriais distintas da fronteira brasileira, faz-se indispensável uma atenção diferenciada para as cidades gêmeas; neste trabalho, as cidades da fronteira gaúcha, indicando a falta de políticas públicas sociais mais condizentes com a realidade da sua população, dentre elas, as áreas da seguridade social, educação, habitação, evidenciando, como ponto deste trabalho, a política de assistência social.

Ao definir as cidades gêmeas gaúchas, é imprescindível apresentar as suas particularidades e reconhecer, dentre as suas distinções, o grande movimento de cidadãos transfronteiriços nestas cidades e o excessivo trânsito nas suas divisas, proporcionando uma intensa troca cultural e social, estabelecendo situações de conflitos entre seus moradores, devido à influência das suas relações no que tange aos aspectos socioeconômicos instituídos nesses municípios (SILVA, V.; UGOSKI, 2013).

As denominadas cidades gêmeas por serem divididas apenas pela linha de fronteira são a melhor expressão da problemática desta região, pois nelas se concentram tanto a potencialidade da integração econômica e cultural como os efeitos negativos das desigualdades regionais. Geralmente distantes dos centros decisórios são cidades com menor infraestrutura de serviços públicos e opções de mercado de trabalho, concentrando grande número de pessoas sem proteção de direitos trabalhistas que sobrevivem de atividades informais (SILVA, V.; UGOSKI, 2013, p. 220).

Considerando que, nessas regiões fronteiriças, encontra-se uma grande parcela de cidadãos transfronteiriços e a comum situação de formação de famílias constituídas por pessoas de diferentes nacionalidades, cuja maioria não possui a

documentação exigida para regulamentar a sua posição quanto à nacionalidade, sendo caracterizada como indocumentados. Contudo, esta condição poderia ser atenuada caso a questão da dupla nacionalidade fosse de mais fácil acesso, pois, dentre as suas exigências, está o alto custo, impedindo que um grande número de cidadãos que não consegue arcar com as despesas da documentação.

Conforme o Art. 5º, da Constituição Federal de 1988, quanto à perspectiva de igualdade, “sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade [...]” (BRASIL, 2011, p. 15), e, no Título III, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, determina igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes no território nacional.

Apesar disso, mesmo havendo essa ressalva na CF, que determina a igualdade entre brasileiros e estrangeiros, ela não é efetivada em decorrência da falta de legislações vigentes que amparem legalmente esses direitos. Assim, a ausência de lei que regulamente os direitos igualitários a estrangeiros afeta, inclusive, os cidadãos transfronteiriços que residem nas cidades gêmeas gaúchas. Eles não têm acesso aos serviços básicos fundamentais para a sua sobrevivência, mesmo que muitos se encontrem em situação de pobreza; além disso, não conseguem acessar nenhum direito de ordem pública, já que se encontram condicionados à nacionalidade e ao limite territorial brasileiro.

No Brasil, o Estatuto do Estrangeiro, que vigora e rege as questões referentes às situações dos estrangeiros, é do ano de 1980, Lei nº 6.815, percebendo-se serem as mesmas desde o tempo da ditadura, seguindo, ainda, as normas baseadas no paradigma da segurança nacional, não estabelecendo parâmetros que abordem o debate acerca dos dissensos fronteiriços atuais, em torno do acesso a direitos para os cidadãos que lá residem.

Essas questões autorizam que se considere a relação tencionada, que permeia entre o acesso aos direitos sociais – condicionados, ainda, à nacionalidade, permanecendo uma objeção –, mesmo sendo consideradas as premissas da Declaração Universal dos Direitos Humanos, impugnados pelo atual contexto de expansão da economia global. Essas concepções traduzem que as políticas públicas sociais ainda perseveram em seus regimentos; e sua manutenção, conforme o ideário do sistema capitalista, conduz para a redução da responsabilidade do Estado em detrimento à ampliação de direitos.

O autor Schwarz (2014) analisa a vinculação dos direitos sociais, considerados como direitos humanos fundamentais, cuja garantia é elemento fundamental e determinante como alicerce para a conquista da cidadania pautada na dignidade humana.

Tudo isso demonstra a necessidade de (re)pensar os direitos sociais e as garantias a partir de uma noção de cidadania social. Cidadania que se coloca, aqui, como condição que se alcança quando a pessoa pode gozar dos seus direitos mais elementares, fundamentais mesmo à sua autonomia no seio de uma comunidade, direitos para uma vida decente. Direitos relacionados à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade e ao respeito aos seus modos de criar, de fazer e de viver e às suas formas de expressão. Esse objetivo será plausível se formos capazes de implementar todas as dimensões dos direitos sociais e de integrar os seus conteúdos na teoria e na prática dos direitos humanos fundamentais (SCHWARZ, 2014, p. 139).

Nesse sentido, destaca-se a problemática que se faz presente no cotidiano da população moradora das cidades gêmeas, intensificada pela sua localização e proximidade geográfica com as cidades dos países que fazem divisa, o fácil deslocamento de seus cidadãos, permitindo uma maior influência e interação, tanto de aspectos positivos e negativos, como de partilha de realidade e desafios para superação das desigualdades regionais, contrastando com os poucos recursos investidos em políticas públicas sociais (MI, 2005).

Reforçando quanto ao investimento para a política de assistência social, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS, 2005), aponta que os municípios contam com o cofinanciamento executado pela União, tanto para a efetivação da proteção social básica quanto para a proteção social especial. O financiamento está estabelecido dentro dos critérios de partilha e de transferência de recursos, seguindo a classificação adotada pela Política de Assistência Social para os municípios, considerando a sua densidade populacional, sendo esta uma regra geral estabelecida, porém podendo haver outros critérios para situações específicas, como já acontece no cálculo do Piso Básico Variável, que leva em consideração as diferenças regionais e que prevê um adicional para atender às especificidades regionais, dentre elas, as dos municípios de fronteira.

As regiões de fronteira muitas vezes são lembradas apenas pelas suas relações comerciais, comuns em suas cidades de divisas, como a instauração dos *Free Shops*, ocasionando o turismo e produzindo oportunidades e aumento de fluxo econômico nas redes locais, tais como hotéis, bares e restaurantes. A situação de

livre comércio é comum em várias cidades gêmeas da fronteira gaúcha, facilitada pela sua posição geográfica e intensificada pelo comércio internacional, tornando essa prática de transação habitual entre seus moradores, o que acaba valorizando a prosperidade comercial local.

As relações envolvendo o comércio e a grande movimentação turística nas fronteiras oportunizam o aumento do trabalho informal, a exploração sexual, o tráfico de drogas e de mercadorias, produzindo o aumento nos índices de violência (UGOSKI, 2013).

As oportunidades e os problemas originados pelas relações comerciais nas cidades gêmeas, intensificados pelas suas características e particularidades, os quais refletem diretamente nas expressões sociais locais, trazem à tona a necessidade de políticas públicas sociais conjuntas entre seus países – que estejam direcionadas para atender às situações de pobreza, muitas vezes resultantes do próprio ambiente que envolve essas cidades.

Conforme o MI (2005), a tipologia das cidades gêmeas é estabelecida, sobretudo, pelo seu diferencial, composto, principalmente, pelas relações instituídas por meio da população das suas cidades gêmeas vizinhas, concebida pela sua distinção geográfica. Essas cidades compartilham situações simétricas e assimétricas genuínas das suas regiões, situações essas que atravessam seus territórios nacionais para condições internacionais, mas que compreendem a sua realidade local.

Considerando as ligações estabelecidas entre as cidades gêmeas e suas disposições entre as questões que interagem entre o local, o nacional e o internacional, destaca-se, aqui, o Mercosul<sup>42</sup> (acordo assinado desde o ano de 1991) como um aliado entre os países integrantes, priorizando as ações de desenvolvimento de cunho econômico e político. É reconhecido, como objetivo do bloco, o fortalecimento de vínculos entre seus cidadãos, visando a uma maior cooperação, com a finalidade de uma melhor qualidade de vida.

Com base no ideário do Mercosul, houve a necessidade de serem colocadas em pauta as discussões relacionadas à instituição de políticas públicas e à sua contemplação conjunta pelos países do Mercosul. Em vista disso, esta parceria

---

<sup>42</sup> Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/>>

abrange igualmente a fronteira gaúcha e, conseqüentemente, suas cidades gêmeas, podendo gerar parcerias em projetos, programas e serviços que atendam determinadas demandas, latentes suas regiões.

Contudo, a dimensão social estabelecida pelo Mercosul somente apresentou maior evidência e maior espaço de discussão com o Tratado de Ouro Preto<sup>43</sup>, destacando o Foro Consultivo Econômico-Social, onde, conforme o Art. 28 deste tratado, o especifica como “órgão de representação dos setores econômicos e sociais e será integrado por igual número de representantes da cada Estado Parte” (BRASIL, 1996). As estratégias criadas por este tratado podem ser consideradas o início de um novo olhar para a conjuntura formada nas regiões de fronteira, que vão muito além do envolvimento entre planos comerciais e econômicos.

Conforme o preâmbulo do Tratado de Assunção de “acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social”, o Mercosul relaciona outras ações que também marcaram a Agenda Social com propostas que indicam iniciativas e futuros compromissos direcionados para atuações no âmbito social, propostos desde a instauração do Tratado do Mercosul.

A cronologia de eventos apresentada pelo Mercosul vislumbra a Agenda Social do bloco<sup>44</sup>, dentre eles, destaca-se como principais:

- 10/12/1998 - Declaração Sociolaboral do Mercosul, firmada pelos presidentes dos Estados-partes, no Rio de Janeiro;
- 16/12/2004 - Criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM);
- 21/07/2006 - Criação da Cúpula Social do MERCOSUL;
- 14/12/2006 - Sessão Inaugural do Parlamento do MERCOSUL
- 18/01/2007 - Aprovados os primeiros projetos pilotos do FOCEM e formalizada a Criação do Instituto Social do MERCOSUL;
- 24/02/2007 - Entra em vigor o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL;
- 07/05/2007 - Sessão de instalação do Parlamento, na cidade de Montevideú;
- 15/12/2008 - Criação do Fundo de Agricultura Familiar do MERCOSUL (FAF);

---

<sup>43</sup> Conforme Decreto Nº 1.901, de 9 de maio de 1996, o qual promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994.

<sup>44</sup> Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercocul>>

- 24/07/2009 - Criação do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH) do MERCOSUL;
- 16/12/2010 - Aprovação do Plano Estratégico de Ação Social – PEAS e a Instituição da Unidade de Apoio à Participação Social – UPS;
- 16/12/2010 - Aprovação do Plano de Ação para a conformação de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL;
- 06/12/2012 - Implementação do Plano Estratégico de Ação Social.

Como foi citado acima, em uma das medidas propensa a intervir nas demandas sociais apresentadas pelos países pertencentes ao Mercosul, evidencia-se a Cúpula Social do Mercosul – que tem a intenção de aproximar os espaços envolvidos, promovendo o diálogo entre governantes e sociedade civil, abrangendo entidades sindicais, empresários, movimentos sociais, direitos humanos, dentre outros, conduzindo, a partir do processo de integração regional, os problemas e os desafios enfrentados pela população. Destaca-se, aqui, o seu direcionamento, que objetiva as discussões que compreendem as políticas sociais dos países pertencentes ao bloco.

Durante a Cúpula Social, realizada em Córdoba, em 2006, na Argentina, foi sugestionada a criação de um plano que reunisse políticas regionais, que visassem à esfera social, sendo esta tarefa delegada pelos presidentes dos países pertencentes ao bloco e aos órgãos responsáveis pelo Mercosul, estabelecendo os temas sociais para todas as instâncias dos países vinculados nesta integração.

Dessa ação propiciou o surgimento do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), aprovado em dezembro de 2010, e implementado em 06 de dezembro de 2012, considerado como peça fundamental quanto ao desenvolvimento social da integração regional, reunindo políticas sociais e propondo a unificação dos serviços públicos entre os países membros do Mercosul. O PEAS tem sua estrutura contemplada por dez Eixos:

- Eixo 01 – Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais;
- Eixo 02 – Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero<sup>45</sup>;
- Eixo 03 – Universalizar a Saúde Pública;
- Eixo 04 – Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo;
- Eixo 05 – Valorizar e promover a diversidade cultural;

---

<sup>45</sup> Indicado como um dos objetivos prioritários deste eixo: adotar medidas e políticas para a plena implementação da Convenção das Nações Unidas sobre Direitos das Pessoas com Deficiência (MERCOSUL, 2010).



Eixo 06 – Garantir a inclusão produtiva;  
Eixo 07 – Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários;  
Eixo 08 – Promover a Sustentabilidade Ambiental;  
Eixo 09 – Assegurar o Diálogo Social;  
Eixo 10 – Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais (MERCOSUL, 2010).

Em 2010, foi aprovado o Plano de Ação para a adequação de um Estatuto da Cidadania, visando solidificar o projeto social do Mercosul, com o objetivo de expandir e concretizar direitos sociais para a população residente nos países deste bloco regional, recomendando, por meio do lançamento desse Estatuto, a consolidação de uma maior abrangência e a efetivação dos direitos sociais para os cidadãos do Mercosul, com a pretensão de alcançar uma cidadania regional. Dentre as propostas aderidas para o desenvolvimento do Estatuto da Cidadania, é a sua transformação em um tratado internacional que congregue uma disposição jurídica nacional de cada Estado membro do Mercosul, pretendendo uma concepção de “Cidadão do MERCOSUL”, como uma das principais perspectivas do Plano de Ação, até o ano de 2021, quando o bloco completará 30 anos<sup>46</sup>.

Ante os desafios e perspectivas apresentados pela atual economia global e suas constantes mudanças, Freitas (2009) faz referência à integração dos países do Mercosul quanto à situação de crescimento e de desenvolvimento, relacionando a necessidade da implementação de uma Agenda Social efetiva. A autora destaca o I Fórum de Saúde de 2003, quando são sugeridas algumas iniciativas que apontam para as políticas sociais de saúde, assistência social e previdência social, visando a uma melhor integração entre os países do Mercosul. Freitas (2009) ainda pondera quanto às bases da agenda social e da proteção social no Mercosul e aos desafios das desigualdades dos países pertencentes ao bloco

No momento em que novas formas de integração econômica e política são promovidas, considera-se importante reafirmar as iniciativas que têm como objetivo conhecer melhor e refletir sobre os caminhos atuais da luta pelos

---

<sup>46</sup> Dentre uma das medidas previstas para facilitar a vida dos cidadãos moradores dos países pertencentes do Mercosul, foi a criação e a adoção de uma placa para veículos de forma universal para identificar e facilitar a circulação de pessoas e o controle dos veículos que transitam no bloco. Este modelo de placa já foi deferido e deveria torna-se obrigatório nos Estados-partes a partir do ano 2016, para todos os veículos novos. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/o-mercossul-na-vida-do-cidadao/estatuto-da-cidadania>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

direitos humanos e pela construção de um sistema de proteção social nos países do Mercosul, especialmente se há a intenção de realizar uma integração que vá além de meros acordos aduaneiros. (FREITAS, 2009, p. 169).

A partir deste breve panorama apresentado pela autora, referente aos desafios e perspectivas quanto ao desenvolvimento e a edificação de uma Agenda Social adotada por todos os países membros do Mercosul e que contemple a proteção social de forma efetiva a todos os cidadãos pertencentes ao bloco, a mesma enfatiza que “Torna-se necessário, de uma vez por todas, trazer a implementação dessas políticas para o foco do debate, para encontrar mecanismos de executá-las de maneira mais eficiente, de forma a atingir o maior número possível de beneficiados”(FREITAS, 2009, p. 176).

Nogueira (2009) também avalia o papel do Mercosul, observando a necessidade de que as políticas sociais contemplem as características das regiões, respeitando suas diferenças e suas singularidades, as quais compõem sua formação regional e a de seus cidadãos, a fim de comprometerem-se a manter sua estrutura social local.

Mais do que identificar sua estrutura formal, importa analisar o papel que a dimensão social vem ocupando no interior do bloco e as perspectivas sob as quais tem sido debatida. A literatura sobre a relevância do social no Mercosul sinaliza a necessidade de legitimação do processo de integração, e Di Pietro Paolo (2003) retoma a afirmação de Podésta (1995), no sentido de dois componentes essenciais da dimensão social: as políticas sociais comunitárias e a participação da sociedade civil. O significado da participação seria a articulação entre a formalidade institucional e realização das políticas sociais regionais. A articulação dos dois componentes viabilizaria a criação de uma identidade regional, sem destruir as identidades nacionais. A definição de “pertença” seria dado nos dois planos que se completariam mutuamente, favorecendo a legitimidade social da integração. (NOGUEIRA, 2009, p. 161).

Observa-se que, mesmo com as atuais discussões proporcionadas pela Agenda Social do Mercosul, que indicam para uma maior integração e ampliação dos direitos sociais de uma forma unificada e que contemplem todos os cidadãos residentes nos países pertencentes a este bloco econômico, lamentavelmente, os avanços são tímidos e a morosidade nas decisões que atendam às questões socioassistenciais ainda se encontram direcionadas e travadas por ações de ordem econômica e pela ausência de investimentos pelos países partes.

Pelas entrevistas realizadas, foi constatado que não existe nenhum pacto/acordo formal e/ou informal estabelecido entre as cidades gêmeas para o atendimento através da Política da Assistência Social para as famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD.

O incentivo para um novo sistema de proteção social, unificado entre os países do Mercosul, exige que os mesmos considerem a realidade das cidades de fronteira, principalmente das cidades gêmeas, o que, conseqüentemente, poderia trazer mudanças significativas na vida de inúmeros cidadãos dessas localidades – que se encontram em situação de pobreza – e, principalmente, reduzir a desigualdade social, compreendendo, nessas demandas, as famílias transfronteiriças com PcD dessas regiões.

Demonstra-se, assim, a necessidade de se considerar as situações vivenciadas nas cidades gêmeas da fronteira gaúcha, trazendo em destaque seus aspectos de desenvolvimento econômico, que, em conseqüência, estão correlacionados às condições vinculadas às desigualdades sociais locais, em que, muitas vezes, a facilidade de mobilidade de seus cidadãos contradiz com a negação de direitos sociais básicos, relacionados com a não nacionalidade dos mesmos.

### 3.2 A PESSOA COM DEFICIÊNCIA NA SOCIEDADE BRASILEIRA

A história sobre a deficiência na sociedade brasileira principia a partir da era indígena, por intermédio dos nativos que aqui viviam. Esses povos cultuavam a beleza, a habilidade e a força, visto que, na cultura indígena, a força era considerada indispensável para a sobrevivência, necessitando ser desenvolvida desde a infância, sendo, por isso, a deficiência fortemente rejeitada, além disso, aqueles que padecessem de alguma moléstia incapacitante eram sacrificados no intuito de amenizar o sofrimento. A deficiência também era apontada como uma maldição, as crianças que nasciam com alguma imperfeição eram sacrificadas ou abandonadas na mata, exercida, portanto, a prática do extermínio. Por esse motivo, os colonizadores não encontraram pessoas com deficiência entre os nativos (BORGES, 2003; FIGUEIRA, 2008).

Ao longo dos anos, o Brasil foi acompanhando os avanços que ocorreram internacionalmente sobre os direitos das pessoas com deficiência e, conjuntamente, os princípios para a sua proteção social.

Durante a época da colonização do Brasil (1500-1822), a responsabilidade pelo cuidado e pelo trato com as pessoas com deficiência ficava unicamente como obrigação das suas respectivas famílias, sem receber qualquer auxílio do Império. Nesse período, foram criadas, no país, as instituições para o “cuidado” das PcD, mantidas pelas igrejas e pela caridade da sociedade, ficando os deficientes totalmente isolados e, na maioria das vezes, viviam enclausurados até os seus últimos dias, reproduzindo a prática da segregação utilizada na maior parte do mundo naquele período, sendo intitulado de paradigma da institucionalização (BRASIL/SEESP, 2007). Por um longo tempo, as instituições que abrigavam as pessoas com deficiência eram o único referencial para o tratamento das questões relativas à deficiência física e mental, sendo responsabilidade somente das famílias a decisão de internação ou não dos seus familiares que possuíssem alguma deficiência.

Em 1824, o imperador D. Pedro I executava a Constituição Imperial do Brasil, que estabelecia, no seu artigo 6º, as condições para a cidadania brasileira e, no 8º, suspendia o exercício dos Direitos Políticos ao considerar a incapacidade física ou moral do cidadão (MARQUEZAN, 2009). Ainda segundo o autor, nas Constituições seguintes de 1891, 1934 e 1937, não havia nenhuma referência aos cidadãos com deficiência; somente a partir da Constituição de 1946, a pessoa com deficiência foi sendo, progressivamente, incluída no espaço legal do nosso país.

Em relação à omissão do Estado, o cenário persistiu por muito tempo na história brasileira e começou a ser modificado através da interferência do Imperador Dom Pedro II (1840-1889), que, seguindo o movimento europeu, criou o Imperial Instituto dos Meninos Cegos (hoje, Instituto Benjamin Constant) no ano de 1854; e, após três anos, em 1857, foi fundado o Imperial Instituto de Surdos Mudos (Instituto Nacional de Educação de Surdos – INES), ambos localizados na cidade do Rio de Janeiro. Essas instituições foram referência para todo o país durante anos (SILVA, O., 1987).

Cabe ressaltar que, anterior ao surgimento das instituições especializadas, o Estado era totalmente omissivo quanto à sua atuação na questão da deficiência, e a condição dos cuidados das PcD ficava somente na obrigação das famílias. Logo, no que se refere à parte da política pública, o Estado apenas repassou a sua responsabilidade para as instituições privadas e beneficentes, que foram surgindo na época, as quais atuavam na área da educação e reabilitação médica das

peças com deficiência, contando essas instituições apenas com o “apoio” do Estado, geralmente sob a forma de poucos recursos financeiros repassados por meio de convênios.

Assim, como foi ocasionada a construção das escolas no Brasil, para as pessoas com deficiência auditiva e visual, movidas pelos acontecimentos internacionais, também outros fatos importantes ocorridos no exterior foram fortemente influenciadores no avanço quanto à questão da deficiência no país.

Dentre esses fatos, destaca-se a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que ocorreu em 1948, a qual afirma o reconhecimento dos direitos de cidadania das pessoas com deficiência e o dever de respeitá-los e defendê-los, conforme consta no seu artigo VII: “Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação” (ONU, 1948).

Foi, também, na década de 40, que o termo “crianças excepcionais” entrou em evidência, fazendo referência aquelas “que se desviavam acentuadamente para cima ou para baixo da norma do seu grupo em relação a uma ou várias características mentais, físicas ou sociais” (FIGUEIRA, 2008, p. 94).

Destaca-se que as crianças e adolescentes com deficiência não eram aceitas nas escolas regulares, havendo a necessidade de instituir entidades “especializadas” para o seu atendimento, muitas das quais fazem parte do nosso cotidiano até hoje, como, por exemplo, a rede Pestalozzi, inaugurada em São Paulo, em 1952, e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), em 1954, no Rio de Janeiro (LANNA JÚNIOR, 2010).

Mais tarde, no Brasil, na década de 60, surgem as primeiras discussões e questionamentos focando os paradigmas do espaço institucional e propondo o novo termo a ser empregado em relação à questão da deficiência para a integração. Esse conceito é fundamentado na defesa dos direitos das pessoas com deficiência e na forma como são assistidas e tratadas, alertando para a necessidade de sua integração na sociedade, buscando, ao máximo, a sua “adaptação” ao sistema (LANNA JÚNIOR, 2010).

Segundo Sasaki (1997, p.30), “A idéia de integração surgiu para derrubar a prática da exclusão social a que foram submetidas as pessoas com deficiência por vários séculos”. Embora esta proposta tenha tirado muitas pessoas da mais pura

segregação, trouxe junto a imagem de que as pessoas com deficiência deveriam moldar-se e superar os limites existentes na sociedade.

Ainda conforme Sasaki (1997), ao longo da história, há dois paradigmas que contemplam e orientam a forma como a sociedade relaciona-se com as pessoas com deficiência: o modelo médico e o modelo social. O modelo médico originou-se como um conceito pré-inclusivista – trata a deficiência como uma questão do sujeito, como um problema individual da pessoa com deficiência. Nesse modelo, o deficiente deve esforçar-se para conseguir adaptar-se socialmente, buscando ajuda de profissionais especializados para o tratamento do seu caso e obedecendo às suas orientações, sendo essa responsabilidade repassada ao núcleo familiar, quando o grau de dependência tornar a pessoa incapaz para tal.

O modelo social, ao contrário do modelo médico, valoriza a diversidade, conseguindo enxergar a totalidade da pessoa, considerando a deficiência como além das sequelas existentes no corpo, somando-se às barreiras físicas, econômicas e sociais impostas pelo ambiente à pessoa com deficiência. Dessa forma, o modelo social favorece a valorização das diferenças, sendo a pessoa com deficiência compreendida muito além dos limites do corpo, mas também como o somatório dos obstáculos físicos e das implicações sociais estabelecidas pelas circunstâncias estruturais aos cidadãos (SASSAKI, 1997).

É importante destacar que os dois modelos compreendem as implicações sociais da deficiência. Porém, o modelo médico entende que a pessoa com deficiência necessita se adaptar ao meio social em que ela está inserida, diferentemente do modelo social – segundo o qual é o ambiente que precisa ser modificado para que a pessoa seja incluída, eliminando as barreiras sociais que restringem e limitam as manifestações de suas potencialidades.

Assim, considerando as diferentes percepções referentes à deficiência, pode-se compreender que a atitude social estará de acordo com os paradigmas, conceitos e também a respeito das terminologias utilizadas que definem a mesma. Essas concepções direcionam e são responsáveis pela execução das políticas sociais, programas e projetos sociais para as pessoas com deficiência.

Por conseguinte, as políticas sociais direcionadas para as pessoas com deficiência caracterizaram-se pelos dois modelos de compreensão da deficiência: o modelo da integração social, estabelecido pela percepção médica da deficiência, determinando práticas sociais, com a função de favorecer a pessoa com deficiência

para uma melhor convivência na sociedade; já o modelo da inclusão social entende que a sociedade deve se adaptar às necessidades das pessoas com deficiência, a fim de possibilitar a sua inclusão e promover o seu desenvolvimento e participação na sociedade.

A perspectiva de inclusão condiz, conforme Sasaki (1997), ao

Processo pelo qual a sociedade se adapta para poder incluir, em seus sistemas sociais gerais, pessoas com necessidades especiais e, simultaneamente estas se preparam para assumir seus papéis na sociedade. A inclusão social constitui, então, um processo bilateral no qual as pessoas, ainda excluídas, e a sociedade buscam, em parceria, equacionar problemas, decidir sobre soluções e efetivar a equiparação de oportunidades para todos (SASSAKI, 1997, p. 41).

Nesse compasso, as primeiras organizações das PcD foram por intermédio de associações, as quais não possuíam sede própria, estatuto ou qualquer outro elemento formal; visavam ao auxílio mútuo e não objetivavam nenhuma posição política, pois seus espaços de convivência entre os pares buscavam a troca mútua das suas realidades e das suas dificuldades comuns, podendo serem reconhecidas e debatidas entre os seus integrantes. Essa aproximação acabou desencadeando um processo da ação política em prol de seus direitos humanos, criando um ambiente para a formalização da consciência que resultaria no 'movimento político das pessoas com deficiência' (LANNA JÚNIOR, 2010).

A Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes, sancionada em 1975, também foi outro episódio importante na área dos direitos humanos internacionais, influenciando diretamente as percepções referentes à causa das pessoas com deficiência no Brasil. Essa declaração destaca os direitos humanos e sociais, garantindo o pleno exercício à cidadania das pessoas com deficiência, tendendo à efetivação da proposta de integrá-las e de incluí-las na sociedade (ONU, 1975).

Ainda seguindo o exposto de Lanna Júnior (2010), no final dos anos 1970, na fase da redemocratização do Brasil, o movimento ganhou visibilidade, e, a partir daí, as PcD tornaram-se ativos agentes políticos na busca por transformação da sociedade e de espaço na sociedade, manifestando-se contra os costumes marcados por caridade na sua história; sob o desejo de serem protagonistas políticos, motivou uma mobilização nacional. Essa história alimentou-se da conjuntura da época: o regime militar, o processo de redemocratização brasileira e a promulgação, pela ONU, em 1981, do Ano Internacional das Pessoas Deficientes

(AIPD), colocou as pessoas com deficiência no centro das discussões do mundo e, também, do Brasil, tendo como tema "Participação Plena e Igualdade" (ONU, 1981).

Os movimentos sociais organizados no Brasil pelas pessoas com deficiência exerceram um papel fundamental para o avanço das normatizações sobre como devem ser consideradas e tratadas pela sociedade atual. O autor Sassaki (1997) evidencia a influência dos movimentos sociais das pessoas com deficiência, os quais percorreram as últimas décadas no Brasil:

A história do movimento de pessoas com deficiência no Brasil contém uma enorme quantidade de fatos, realizações, frustrações, sucessos e fracassos, e sobretudo muitas lutas, muitas horas de trabalho duro e muitos objetivos atingidos em quase todas as cidades. [...] posso garantir que poderíamos fazer uma longa, muito longa lista de nomes de companheiros que incansavelmente lutaram, e continuam lutando, em todo o País pela causa da participação plena e igualdade de direitos das pessoas com deficiência. Muitos desses valorosos militantes, a maioria anônimos para o grande público, não estão mais neste mundo, porém deixaram conosco o exemplo a ser seguido por outras gerações (SASSAKI, 1997, p.8).

O ano de 1981 teve como referência a palavra-chave “conscientização”, chamando a atenção para os direitos das pessoas com deficiência, que, segundo Figueira, recebeu destaque por “boa ou má a situação das pessoas com deficiência, começou a ser divulgada a partir de 1981. Inclusive, elas mesmas começaram a tomar consciência de si como cidadãs, passando a se organizar em grupos ou associações”. (FIGUEIRA, 2008, p. 119).

Foi na década de 1980 que as pessoas com deficiência se perceberam como sujeitos construtores da sua história, dando início à sua participação efetiva nos movimentos sociais e fazendo parte das discussões, quando muitos direitos foram reconhecidos e consolidados por meio da Constituição de 1988, a respeito de seus interesses e sobre as suas necessidades. Recusaram-se a ser representadas, assumindo a sua própria causa como sujeitos de uma luta por reconhecimento de identidade e de direitos.

Nesse compasso, as políticas públicas para as pessoas com deficiência no Brasil ganharam o reconhecimento com a Constituição Federal de 1988, alçadas a dever do Estado e a um direito para quem delas necessitar. Essa perspectiva de direitos trouxe para as pessoas com deficiência a concretização de vários anos de luta, com a garantia de direitos básicos como a assistência social, a saúde, a acessibilidade, a educação e a habitação, promovendo o surgimento de várias



políticas públicas sociais para garantir a inclusão social das pessoas com deficiência.

Goldfarb contribui com tal abordagem afirmando que:

A carta de 1988 corresponde a um importante instrumento de reconhecimento de direitos às pessoas portadoras de deficiência, sendo certo que pela primeira vez na história brasileira tantos dispositivos foram inseridos e tantos avanços puderam ser verificados (GOLDFARB, 2009, p.81).

Com a Constituição de 1988, as pessoas com deficiência tiveram direitos sociais reconhecidos e passaram a receber proteção social sem qualquer discriminação, sendo consideradas iguais perante a lei, conforme consta nos artigos:

ARTIGO 5 - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

ARTIGO 7 - § XXXI: proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência.

No ano seguinte, foi instituída a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, pela Lei nº 7.853/89, regulamentada pelo Decreto nº 3.298/99.

A LEI DE N. 7.853 DE 24 DE OUTUBRO DE 1989. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências (BRASIL, 1989).

No Brasil, entre os avanços quanto aos direitos das PcD, merece destaque aquele que está direcionado para a área da assistência social<sup>47</sup>, instituído pela Carta Magna de 1988, a qual apresenta objetivos específicos da Política da Assistência Social para as pessoas com deficiência. Esse avanço atinge um dos grandes desafios enfrentados pelas PcD e suas famílias no enfrentamento da pobreza, diante da expressiva desigualdade social existente no País. Trata-se do direito estabelecido no inciso V, do Art. 203, assegurando “a garantia de um salário mínimo de benefício

---

<sup>47</sup> A questão sobre a PAS para as PcD será abordada de forma mais detalhada no item 3.2.1

mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção, ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 2011, p.135).

Observa-se que, no Brasil, foi somente com o início dos anos 90 que surgiu a perspectiva da inclusão social no País, trazendo novas perspectivas para as pessoas com deficiência, principalmente para o campo da educação, baseando-se na Declaração Mundial sobre Educação para Todos, gerada pela Conferência Mundial de Educação na Tailândia (UNICEF, 1990). Essa Declaração prevê que os Estados firmem o compromisso principal de erradicar o analfabetismo e difundir a universalização do ensino fundamental (DELOU, 2008).

Também na década de 1990, sob a forte influência do neoliberalismo, chegado, nessa época, no Brasil, o qual vinha fortalecer e legitimar a lógica assistencialista e do voluntariado, com ações também voltadas para a atenção das PcD, desqualificando a condição de direitos dos mesmos.

Em 1994, em âmbito internacional, ocorre a Conferência Mundial a respeito das “Necessidades Educativas Especiais: Acesso e Qualidade”, realizada na cidade de Salamanca, Espanha, influenciando fortemente, no Brasil, a inclusão de pessoas com deficiência no âmbito escolar. Esse foi o segundo mais importante encontro sobre educação especial, apontando as perspectivas sobre o tema da inclusão na “Declaração de Salamanca” (UNESCO, 1994), buscando a garantia da educação para todos os cidadãos e um ensino pedagógico centrado no aluno em primeiro lugar, com atividades a serem desenvolvidas de acordo com as necessidades específicas dos estudantes.

Dessa forma, a área da educação pode ser reconhecida como a “peça-chave” para a adoção da perspectiva da inclusão no Brasil, sendo o ambiente escolar visto como o responsável por abrir as portas para a inclusão de todas as pessoas com deficiência em todos os recintos da sociedade.

Em 10 de julho de 1999, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE), por meio da Medida Provisória nº. 1.799-6, vindo a substituir o extinto CORDE (Coordenadoria Nacional para integração da Pessoa Portadora de Deficiência), possuindo como intuito o desenvolvimento e a disposição de novas propostas para a política nacional para as pessoas com deficiência no âmbito da educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, lazer, dentre outros. Hoje, o CONADE é denominado como

Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, como órgão superior de deliberação colegiada, designado para avaliar e acompanhar o avanço da política nacional para inclusão da pessoa com deficiência (SDH/PR, 2010).

Além disso, o Decreto n.º 3.298, de 20 de dezembro de 1999, traz, no seu art. 3º, as considerações sobre deficiência:

I - deficiência – toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano;

II - deficiência permanente – aquela que ocorreu ou se estabilizou durante um período de tempo suficiente para não permitir recuperação ou ter probabilidade de que se altere, apesar de novos tratamentos e;

III - incapacidade – uma redução efetiva e acentuada da capacidade de integração social, com necessidade de equipamentos, adaptações, meios ou recursos especiais para que a pessoa portadora de deficiência possa receber ou transmitir informações necessárias ao seu bem-estar pessoal e ao desempenho de função ou atividade a ser exercida. (BRASIL, 1999).

Ainda, o Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004, o seu Art. 5º, inciso 1º, considera deficiência conforme as categorias:

a) deficiência física: alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física, apresentando-se sob a forma de paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplegia, triparesia, hemiplegia, hemiparesia, ostomia, amputação ou ausência de membro, paralisia cerebral, nanismo, membros com deformidade congênita ou adquirida, exceto as deformidades estéticas e as que não produzam dificuldades para o desempenho de funções;

b) deficiência auditiva: perda bilateral, parcial ou total, de quarenta e um decibéis (dB) ou mais, aferida por audiograma nas frequências de 500Hz, 1.000Hz, 2.000Hz e 3.000Hz;

c) deficiência visual: cegueira, na qual a acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; a baixa visão, significando acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; os casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60º; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores;

d) deficiência mental: funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação antes dos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais como: comunicação; cuidado pessoal; habilidades sociais; utilização dos recursos da comunidade; saúde e segurança; habilidades acadêmicas; lazer e trabalho.

e) deficiência múltipla: associação de duas ou mais deficiências e pessoa com mobilidade reduzida, aquela que, não se enquadrando no conceito de pessoa portadora de deficiência, tenha, por qualquer motivo, dificuldade de movimentar-se, permanente ou temporariamente, gerando redução efetiva da mobilidade, flexibilidade, coordenação motora e percepção (BRASIL, 2004).

A Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em 13 de dezembro de 2006, para comemorar o Dia Internacional dos Direitos Humanos, em Protocolo Facultativo, por meio da Resolução nº 61/106, acatou, por unanimidade, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada pela ONU, tornando-se uma referência na luta das pessoas com deficiência (ONU, 2006).

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, firmada em Nova Iorque no ano de 2006, compreende por pessoas com deficiência:

(...) aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (ONU, 2006, art. 1º).

Em razão da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2006 que a terminologia “pessoa com deficiência” passa a ser adotada como denominação mais apropriada para reconhecer as pessoas com algum tipo de deficiência, com o propósito de designar uma denominação com a menor estigmatização possível.

Em 30 de março de 2007, foi sucedida, na cidade de Nova Iorque, a abertura oficial para as assinaturas da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, que foi classificada como o primeiro acordo de direitos humanos do século XXI.

No Brasil, o Congresso Nacional aprova a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008, como emenda constitucional, aplicando todos os artigos da Convenção, efetivados diretamente, reivindicando uma reformulação nas políticas e no requerimento de leis que correspondam em obrigações governamentais brasileiras, com o propósito de garantir e promover direitos que viabilizem melhores condições de vida e maior autonomia possível para as pessoas com deficiência.

O reconhecimento e a legitimação da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência reiteram a deficiência por meio de uma abordagem com o escopo direcionado para as questões referentes aos direitos humanos, como justiça, promoção e igualdade, para que as pessoas com deficiência possam exercer a sua participação na sociedade, vencendo as barreiras atitudinais sociais e as barreiras ambientais, conduzindo para a perspectiva da inclusão social.

Antes de ser signatário da Convenção dos Direitos das Pessoas, o Brasil já possuía legislações específicas para atender às questões que envolvem as PcD, como preconiza a Lei da Acessibilidade, nº 10.098/2000, que, conforme o seu art. 2º, almeja trazer o máximo de autonomia e de segurança, tanto nos espaços urbanos, nas edificações, nos meios de comunicação e nos meios de transporte para as pessoas que apresentem qualquer tipo de peculiaridade. A acessibilidade proporciona um dos principais processos de inclusão para as pessoas com deficiência, assegurando o seu desenvolvimento, contribuindo para sua autonomia; e é geradora de novas possibilidades, através da adaptação de serviços públicos (caixas eletrônicos, telefones, transporte coletivo, etc). A aprovação do acompanhamento por cães guia, inclusive em locais de lazer, faz parte de uma série de mudanças provocadas por essa normatização.

A respeito do processo de avaliação de deficiência, até então baseado no modelo médico, que tinha como prática cingir apenas a doença como forma de critério de avaliação, de acordo as determinações da Organização Mundial de Saúde (OMS), sob orientação da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), a CIF parte de uma visão coerente das diferentes perspectivas de saúde, na qual, além da parte biológica do sujeito, serão avaliadas as situações individuais, relevando questões psicológicas e de âmbito social em que vivem as PcD.

Pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, foi constituído o novo modelo de avaliação da pessoa com deficiência pelo grau de incapacidade, por meio de avaliação médica e social, com prazo até 31 de julho do ano de 2008 para a sua implantação. O Brasil passa a adotar a CIF na avaliação da concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), contribuindo na modificação da abordagem negativa acordada para a deficiência quanto à funcionalidade e à incapacidade, Ressalta-se que antes eram apenas avaliadas as questões médicas, porém, hoje, há uma percepção mais assertiva, passando a consentir a participação social e as atividades desempenhadas pelo indivíduo, propondo o rompimento apenas da visão médica para um novo paradigma, o biopsicossocial (BRASIL, 2007).

Ao longo da história, a pessoa com deficiência foi sendo tratada de diferentes maneiras. As ações destinadas a esse segmento têm sido desenvolvidas, compreendem desde ações assistencialistas e segregacionistas até propostas mais emancipatórias e autônomas. Atualmente, a questão dos direitos sociais da pessoa

com deficiência vem conquistando seu espaço nos fóruns de discussão de políticas sociais, visando, principalmente, à efetivação de direitos já garantidos por lei, buscando total inclusão das PcD no âmbito da sociedade.

O Brasil, até então<sup>48</sup>, apresentava abertura para novas possibilidades e avanços, por meio das políticas direcionadas para as pessoas com deficiência, contando com uma forte disposição governamental e atuando para a implementação da aplicação de todos os artigos propostos pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), com as práticas voltadas para a busca de uma total inclusão social. Até o momento, havia uma constante preocupação para que incidisse, cada vez mais, uma transformação na relação com a sociedade em relação aos métodos institucionais ainda utilizados.

Fazendo parte da esfera do Ministério da Justiça, o CONADE teve o nome ratificado em março de 2010, devido à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, realizada pela ONU; atualmente, atua como Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, sendo integrante da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR, 2010).

Nesse sentido, importa destacar a importância da formação e participação nos conselhos locais de pessoas com deficiência, pelas PcD. É indispensável a ocupação desses espaços para o fortalecimento e para a instauração das conferências estaduais e nacionais para a deliberação de políticas públicas direcionadas e condizentes com a realidade da vida das pessoas com deficiência. Até a presente data, foram realizadas quatro Conferências Nacionais dos Direitos da Pessoa com Deficiência; a última, realizada em abril de 2016, na cidade de Brasília. Todas com o objetivo de garantir e fortalecer a participação da sociedade civil e, sobretudo, das pessoas com deficiência como cidadãos de direitos e escritores de sua própria história na sociedade brasileira.

Conforme dados coletados, no momento da realização da pesquisa nas seis cidades gêmeas da fronteira gaúcha, apenas duas possuíam Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CMDPCD), São Borja, onde o conselho

---

<sup>48</sup> É importante destacar que a elaboração desta dissertação está acompanhando o atual cenário político brasileiro, o qual está vivenciando um momento de perspectiva de total desconstrução de direitos já conquistados, conduzindo para um futuro de incertezas e de retrocessos em toda esfera das políticas sociais, que, com certeza, afetará (e já está afetando) as pessoas com deficiência e suas famílias.

está constituído, o qual, conforme informações, não se encontra muito ativo; e a cidade de Santana do Livramento – que já teve o CMDPCD, mas que, na ocasião, está desarticulado. Nas outras quatro cidades gêmeas pesquisadas, Aceguá, Barra do Quaraí, Jaguarão e Porto Xavier, nunca foi formalizado o CMDPCD<sup>49</sup>.

Observa-se que a não instauração de conselhos municipais nessas cidades de fronteira propendam a uma maior vulnerabilidade de seus cidadãos que possuem algum tipo de deficiência. As competências dos conselhos vão desde a fiscalização das políticas públicas direcionadas às pessoas com deficiência até a formulação de critérios e prioridades para atendê-las da melhor maneira possível.

Em 6 de julho de 2015, foi sancionada a Lei Federal nº 13.146, reconhecida como a Lei Brasileira de Inclusão, que regulamenta o Estatuto da Pessoa com Deficiência, evidenciando um dos principais dispositivos que consolida as legislações já existentes, principiando como gerador de cidadania e despontando para a emancipação civil e social das pessoas com deficiência no nosso País. Conforme o seu art. 1º, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência é instituída, conjuntamente com seu Estatuto e “destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania” (BRASIL, 2015).

Enfatizar a necessidade da instauração de conselhos municipais pelos direitos das pessoas com deficiência nas cidades gêmeas gaúchas é evidenciar a falta de agentes sociais em movimentos que articulem e desempenhem suas metas na construção de uma perspectiva na garantia de direitos, desde a de ir e vir até a defesa daquelas pessoas com deficiência que estão à margem de direitos nessas cidades, como no caso das pessoas com deficiência transfronteiriças indocumentadas.

Retomam-se, a partir desse ponto, as considerações sobre os direitos sociais, efetivamente cobertos por meio das políticas sociais, sob a responsabilidade do Estado, que procura interceder e afirmar esses direitos para as pessoas que se encontram em situação de pobreza, que possuam alguma necessidade distinta, sendo dispensável a caracterização de baixa renda.

---

<sup>49</sup> Observa-se que as cidades que nunca tiveram formalizado o CMDPCD são aquelas consideradas de Pequeno Porte.

### 3.2.1 Os direitos da pessoa com deficiência estabelecidos na PAS

A eminência contínua de novos estudos sobre o atual contexto da deficiência, principalmente nos aspectos sociais, reflete diretamente no que tange aos direitos humanos, à justiça social, à cidadania e ao respeito às diferenças, incidindo diretamente na vida das pessoas com deficiência e de suas famílias.

Como já foi mencionado anteriormente, para se ter acesso ao BPC, uma das maiores conquistas das PcD, garantido pela Constituição de 1988, e assegurado através da LOAS, os usuários precisam estar dentro das condicionalidades impostas pelo benefício, cujos rendimentos da família da PcD não devem ultrapassar a renda *per capita* de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo por pessoa da família. Ainda, para que possa ser contemplado pelo BPC e ter garantido o provento de um salário, a PcD precisa estar incapacitada para manter a vida independente e para o trabalho e comprovar que não possui meios para prover a própria manutenção, nem de ser mantida pela sua família (BRASIL, MDS, 2011).

Assim, para que as pessoas com deficiência acessem o BPC, precisam encontrar-se em caso de extrema vulnerabilidade social, pois a renda *per capita* máxima exigida para ingressar na política da assistência impõe que as condições das famílias das pessoas com deficiência caracterizem quase caso de extrema pobreza; além disso, há, ainda, como critério, que, se uma mesma família possuir mais de uma PcD no núcleo familiar, somente uma poderá acessar o benefício.

Couto (2008) avalia a condicionalidade quanto à renda familiar para ter direito ao BPC, contribuindo com a seguinte análise:

O critério de pobreza remete para o sentido *stricto sensu*, onde a pobreza absoluta acaba prevalecendo. Por exemplo, por esse critério, uma família de quatro pessoas, onde uma delas auferisse uma renda de um salário mínimo, estaria fora do alcance do benefício. (COUTO, 2008, p. 176).

O fato é que o critério relativo à renda acaba deixando de fora um contingente de famílias que necessitam desse benefício, mas são excluídas do mesmo, muitas vezes por pouca diferença, uma vez que seu sistema de cálculo é rígido, precisando muitas famílias recorrerem à via judicial para a obtenção de tal benefício, pois não são considerados o alto custo de suas despesas e os elevados gastos para a manutenção de sua família.



Está em tramitação um Projeto de Lei do Senado (PLS 212/2013)<sup>50</sup>, propondo o aumento quanto ao critério da renda familiar, elevando o limite da renda *per capita* familiar, para o recebimento do BPC para de 3/4 de salário mínimo, o que implica elevação significativa e poderá beneficiar um maior número de pessoas. Se, hoje, a soma<sup>51</sup> é de R\$ 234,25, com a proposta apresentada em 2013, passaria para R\$ 468,50, elevando a renda *per capita* familiar de ¼ do salário mínimo para ¾.

Em 2011, por meio da Secretaria Especial dos Direitos das Pessoas com Deficiência, foi lançado o Plano Nacional das Pessoas com Deficiência e instituído o Plano Viver sem Limites, pelo Decreto 7.612, visando cumprir compromisso firmado através da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU, 2006). O Plano objetiva contemplar todas as demandas apresentadas pelas PcD, concretizando direitos na saúde, na educação, na assistência social e na habitação, adequados pela acessibilidade, atendendo a todos os parâmetros e espaços, permitindo, assim, atender a todos os princípios da inclusão social para a participação plena das pessoas com deficiência na sociedade brasileira.

A ação do Viver sem Limites partiu da elaboração conjunta de quinze Ministérios, coletivamente com o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), representante da sociedade civil (BRASIL, 2011).

Conforme dados estatísticos divulgados em 2015<sup>52</sup>, pela relatora da ONU Devandas Catalina Aguilar, a situação de pobreza é um dos principais agravantes que envolvem as questões da deficiência no globo mundial. Segundo ela, dentre mais de um bilhão de pessoas com deficiência no mundo, 80% encontram-se em situação de pobreza, mesmo nos países considerados desenvolvidos.

No Brasil, é importante destacar que o Estatuto da Pessoa com Deficiência, dentro das suas disposições, legitima a previsão do direito à assistência social, viabilizando direitos aos serviços, programas, projetos e aos benefícios previstos

---

<sup>50</sup> Ementa do projeto: Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social –, para elevar o limite da renda familiar que enseja o recebimento do benefício de prestação continuada. Situação atual: Último local: 03/11/2016 - Secretaria Legislativa do Senado Federal. Último estado: 03/11/2016 - Aguardando inclusão ordem do dia de requerimento. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/112968>>. Acesso em 19 jun. 2017.

<sup>51</sup> Exemplificação com o valor atualizado do Salário mínimo de R\$ 937,00.

<sup>52</sup> Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/disabilities-es/2015/08/18/mas-del-80-por-ciento-de-las-personas-con-discapacidad-son-pobres/>>. Acessado em 19 jan. 2017.

pela PAS à pessoa com deficiência e à sua família, possuindo como objetivo a garantia à segurança de renda, à acolhida, à habilitação e à reabilitação, ao desenvolvimento da autonomia e da convivência familiar e comunitária, para a promoção do acesso a direitos e da plena participação social. Conforme o Art. 39 desta Lei

§ 1º A assistência social à pessoa com deficiência, nos termos do caput deste artigo, deve envolver conjunto articulado de serviços do âmbito da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial, ofertados pelo Suas, para a garantia de seguranças fundamentais no enfrentamento de situações de vulnerabilidade e de risco, por fragilização de vínculos e ameaça ou violação de direitos.

§ 2º Os serviços socioassistenciais destinados à pessoa com deficiência em situação de dependência deverão contar com cuidadores sociais para prestar-lhe cuidados básicos e instrumentais (BRASIL, 2015).

Dessa forma, a Política Nacional de Assistência Social objetiva concretizar os propósitos da Assistência Social, gerando sustentação ao escopo da proteção social, garantindo “a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar”. (PNAS, 2004, p 31).

A Proteção Social Básica, oferecida pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) – devendo este compreender os atendimentos às PcD e suas famílias, elegendo que seus serviços sejam organizados em rede, de modo a contemplá-las de acordo com a realidade e a necessidade em que se encontram, compreendendo a oferta de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização, sendo determinados conforme a situação de vulnerabilidade em que se encontram (PNAS, 2004; NOB/SUAS, 2005).

De acordo com a PNAS (2004), o CRAS<sup>53</sup> está direcionado a atender às famílias e a indivíduos, visando à orientação e ao convívio sociofamiliar, considerando a conjuntura comunitária, ficando sob o encargo do Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF)<sup>54</sup> – tendo este como princípios os dois pilares do SUAS: a matricialidade sociofamiliar e a territorialização, ou seja, sua atuação terá

---

<sup>53</sup> O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS - é uma unidade pública estatal de base territorial, está localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social (PNAS, 2004, p. 35).

<sup>54</sup> O Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) oferta ações socioassistenciais de prestação continuada, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária (MDS, 2015).

centralidade na família, com ações voltadas de acordo com a organização territorial, a qual ficará sob a coordenação do gestor municipal (NOB/SUAS, 2005).

Segundo a PNAS (2004), a proteção social básica deve compreender seus serviços, programas e projetos, abrangendo o atendimento às PcD e a suas famílias, por meio dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, Serviços de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência, Inserção em Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos ou em outras atividades socioeducativas, e na Inserção em atividade de inclusão produtiva e aos benefícios eventuais<sup>55</sup>.

De acordo com a PAS, a Proteção Social Especial encontra-se dividida em Proteção Social Especial de Média e Proteção Social Especial de Alta Complexidade, e é determinada segundo a situação de gravidade dos casos e de acordo com os serviços disponibilizados para o atendimento dos mesmos. Assim, seus serviços são destinados a atender as famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, atendendo devido ao abandono, aos maus tratos físicos e/ou psíquicos, a abuso sexual, ao uso de substâncias psicoativas, ao cumprimento de medidas socioeducativas, à situação de rua, à situação de trabalho infantil, dentre outras.

A proteção social especial de média complexidade está instituída nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS)<sup>56</sup>, tem seus serviços direcionados a atender às PcD e a suas famílias, através do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI). Esse serviço é direcionado às famílias e aos indivíduos com seus direitos violados, com vínculos familiares e comunitários ainda não rompidos, demandando maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, provendo o

---

<sup>55</sup> Lei nº 12.435, de 2011, conforme Art. 22: Entende-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

<sup>56</sup> Serviço ofertado, de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras. Deverão ser consideradas praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô e outros. O Serviço deve buscar a resolução de necessidades imediatas e promover a inserção na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva da garantia dos direitos.

acompanhamento sistemático e monitorado, assim como o Serviço de orientação e apoio sociofamiliar e o Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade dessas pessoas (PNAS, 2004).

Outro serviço que deve ser ofertado pela proteção social especial para as PcD entre 18 e 59 anos que possuam dependência ou necessidade de algum tipo de cuidado é o “Centro-Dia de Referência para Pessoa com Deficiência”. O mesmo oferece atenção integral à PcD – a qual se encontra em situação de dependência, necessitando de cuidados de outras pessoas para realizar atividades básicas diárias e tenha seus direitos violados –, oportunizando apoio para as suas famílias, como o auxílio aos cuidados de seu familiar em formato de descanso aos seus cuidadores (MDS, 2015).

Já os serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade estão direcionados, segundo a PNAS (2004), a garantir proteção integral à família e ao indivíduo, tal como moradia, alimentação, higienização e trabalho de proteção para aqueles que se encontram sem referência e/ ou sob situação de ameaça, precisando ser retirados de seu núcleo familiar e/ ou meio comunitário. Estes são exemplos dos serviços que compreendem diretamente as PcD e suas famílias: o Atendimento Integral Institucional, Casa Lar, República, Casa de Passagem, Albergue, Família Substituta, Família Acolhedora, dentre outros.

**Quadro 2** - Tipos de Serviços socioassistenciais previstos pela PNAS/SUAS (2004) que contemplam as PcD e suas famílias

<b>Proteção Social Básica</b>	<b>Proteção Social Especial (média e alta)</b>
Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI)
Serviços no Domicílio para Pessoas com Deficiência	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias
Inserção em Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Centro-Dia de Referência para Pessoa com Deficiência
Atividades socioeducativas	Atendimento domiciliar às PcD
Inserção em atividade de inclusão produtiva	Atendimento Integral Institucional (casa lar, abrigo, família substituta...)
Benefícios eventuais	

Fonte: Quadro construído pela autora, conforme Serviços socioassistenciais indicados pelo SUAS, Conforme Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, a qual aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais ofertados pelo SUAS.

Uma das exigências para ter direito ao acesso aos programas e benefícios ofertados pela PAS é estar devidamente em dia com o Cadastro Único - utilizado pelos governos federal, estadual e municipal como ferramenta para a identificação e caracterização das famílias de baixa renda, contribuindo para uma melhor visibilidade dessa população e de sua realidade socioeconômica. Assim, este cadastro é visto como o primeiro passo para que essa população possa ingressar nos vários programas e serviços ofertados pelos diferentes níveis de governo (MDS, 2015).

Conforme o MDS (2015), o cadastramento não constitui a inclusão direta para o acesso aos programas sociais, sendo, ainda necessário, o atendimento a alguns

critérios definidos especificamente pelos gestores, por meio das legislações específicas que irão abranger cada serviço, programa ou benefício.

Dessa forma, retomam-se, neste ponto, as considerações referentes à exclusão das famílias transfronteiriças das cidades gêmeas da fronteira gaúcha quanto ao acesso a PAS, pelo não atendimento aos critérios, que vão da não inclusão no Cadastro Único, devido à falta de documentação obrigatória exigida – o CPF ou o Título de Eleitor do responsável pela unidade familiar, conforme consta no sítio do MDS<sup>57</sup>.

Retoma-se neste ponto, que esta situação vai de encontro com a realidade de parte da população localizada em cidades gêmeas, que ao esbarrar nas condicionalidades de apresentação dos documentos para o ingresso na PAS, conservam-se na condição de invisibilidade, excluídas do direito a assistência social, tornando-se dependentes da “boa vontade” dos gestores e dos trabalhadores desta política, e que ficam geralmente recebem apenas como “ajuda” alguns benefícios eventuais.

---

<sup>57</sup> Documentos que não são obrigatórios, mas que, no entanto, facilitam o cadastramento: comprovante de endereço, de preferência a conta de luz; comprovante de matrícula escolar das crianças e jovens até 17 anos. Se não tiver o comprovante, o RF deve informar o nome da escola de cada criança ou jovem; Carteira de trabalho. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico>>.

## **4 FAMÍLIAS TRANSFRONTEIRIÇAS COM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E A LUTA POR PROTEÇÃO SOCIAL**

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa, para dar visibilidade aos esforços empreendidos e as dificuldades enfrentadas por famílias em situação de pobreza, que têm algum familiar com deficiência, para obterem benefício ou algum serviço da PAS, devido à sua composição familiar, ou ainda, segundo a localização do seu domicílio.

Inicialmente, é apresentada a complexa realidade vivida por essas famílias, considerando os seus próprios relatos por ocasião da aplicação da pesquisa e, também, as posições manifestadas pelos técnicos e recepcionistas dos CRAS e CREAS, gestores da PAS e conselheiros tutelares, sobre como é estabelecida a relação entre a PAS com as famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD.

Na sequência, serão apresentadas as diferentes determinações que envolvem as questões pertinentes ao território e à nacionalidade no que se refere à condição de cidadania e direito, quanto ao acesso dos transfronteiriços com deficiência à política de assistência social.

### **4.1 DESVELANDO A REALIDADE DE FAMÍLIAS TRANSFRONTEIRIÇAS INDOCUMENTADAS, EM SITUAÇÃO DE POBREZA, COM PCD EM CIDADES GÊMEAS GAÚCHAS**

Para conhecer a realidade das famílias com familiares com deficiência, agendada previamente, por contato telefônico, com a pessoa responsável pela PAS no município, ou com outra pessoa indicada pela secretaria municipal – que autorizara a pesquisa – devido à longa distância a ser percorrida para a efetivação das entrevistas e para a organização dos horários das entrevistas a serem aplicadas, considerando a localização em diferentes locais dos sujeitos a serem entrevistados (gestor municipal da política, técnico do CRAS, técnico do CREAS, conselheiro tutelar, recepcionistas dos Centros de Referência). Após a aplicação das primeiras entrevistas nas seis cidades, as quais faziam uma investigação geral sobre a política de assistência para pessoas transfronteiriças indocumentadas, a fim de obter mais dados, especificamente sobre a proteção social para essas famílias, foi mantido novo contato para agendamento de retornos. Porém, somente em duas

idades foi concretizado o regresso para a efetivação de novas entrevistas com famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD.

A expectativa dos possíveis retornos para a obtenção de mais dados foi permeada por uma mistura de empolgação e frustrações provocadas pela espera e pela não concretização de mais entrevistas. As dificuldades enfrentadas para a indicação de famílias que pudessem ser entrevistadas foi justificada pela ausência de registro que as identifiquem nos locais de atendimento, deixando “no ar” certo grau de impotência em não poder relatar a realidade de mais famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD nas cidades gêmeas pesquisadas, de forma a enriquecer ainda mais este estudo.

Com base na pesquisa de campo, foi adquirida expressiva experiência através da realização das entrevistas, gerando uma combinação de surpresas, ora boas, ora um pouco inóspitas, provocando, conjuntamente, a eliminação de conceitos pré-concebidos, trazendo à tona, em cada cidade, inúmeras revelações englobadas dentro das similaridades das cidades de fronteira, apresentando, em cada uma delas, as suas singularidades.

Uma das grandes surpresas apresentadas na realização da pesquisa e também uma contenção ante ao prejulgamento existente a sua aplicação, foi descobrir que a fronteira de um país, com divisas em cidades diferentes, pode oferecer realidades e compreensões totalmente diferentes, que vão desde a aceitação quanto à permanência de cidadãos transfronteiriços nas cidades gêmeas brasileiras, até o reconhecimento, ou não, de direitos, como foi o caso apresentado nas cidades de divisa com o país argentino.

As influências dos espaços fronteiriços foram observadas até mesmo ao caminhar pelas cidades; na procura dos locais das entrevistas, éramos surpreendidos até mesmo ao solicitar informações. Quando nos víamos diante de um “Hermano” prestando-nos esclarecimentos de como chegarmos ao nosso destino, de uma forma tão natural, em uma cidade brasileira, evidenciamos que aquele cidadão compõe o cenário de integração entre as duas cidades. Não há como negar que as cidades gêmeas de fronteira oferecem uma mistura regional inigualável, diferente de qualquer outra localidade.

Esse contexto encontrado nas cidades gêmeas significou de total importância para cada entrevista realizada com as famílias. A escuta das narrativas de vida, de histórias de luta pelos direitos de seus familiares com deficiência, demonstrando



coragem e superação, assinalando que a quebra das barreiras impostas pelas adversidades provocadas pela ausência de uma política pública de assistência social que abranja a realidade das regiões de fronteira era um dos maiores desafios descritos pelas famílias.

A transcrição dessa realidade será exposta por meio das principais ocorrências diagnosticadas entre as famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD, relacionando com as diversidades encontradas nas cidades gêmeas pesquisadas, demonstrando a importância do reconhecimento dessas famílias, as quais, facilmente, não são percebidas no cotidiano dessas cidades.

Considera-se que é, na família, que as PcD encontram a base fundamental para o seu desenvolvimento e socialização, perdurando a referência e o comprometimento com o seu cuidado e com a provisão geral de condições de vida. Mioto (2009) identifica essa responsabilização baseada no contexto familiar, evidenciando que “a proteção social no Brasil configurou-se ao longo de sua história por um caráter fortemente familista” (MIOTO, 2009, p. 142). Ainda segundo a autora, a estrutura de bem-estar ofertada no Brasil permanece enraizada na premissa do seu processo histórico, vinculado a antigas práticas constituídas através das relações familiares e sua composição, ficando encarregada de dar conta da efetivação e da provisão da proteção social ao seu núcleo, por meio da consolidação das políticas sociais, ou mesmo pela insuficiência da cobertura das mesmas.

Assim, quando as famílias enfrentam situações sociais adversas como a pobreza e, ao mesmo tempo, a falta de requisitos normativos para acessar a proteção social não contributiva, tende a ocorrer um agravamento da situação social, com repercussões nas relações familiares e na própria subsistência familiar, principalmente, quando há, nesta família, uma PcD que necessite de cuidados específicos. Nesse compasso, a família exerce um papel de suma importância no cuidado e no desempenho das execuções cotidianas com seus dependentes, exercidas por meio das relações de parentesco, que, muitas vezes, mantêm sua sobrevivência com a ajuda da comunidade onde reside.

É importante destacar que, no Brasil, prevalece a vigência dos sistemas Liberal e Conservador, especialmente na disposição da proteção social, mesmo mediante as conquistas originadas pela Constituição Federal de 1988. Diante disso, seguimos no aporte do modelo neoliberal, inferindo no desmonte do Estado, conforme características exemplificadas por Bermúdez (2001):

1) desregulación amplia de la economía; 2) autonomía del sector financeiro; 3) desmantelamiento del sector público; 4) abandono de las funciones estatales de promoción e integración social, manteniendo su intervención en lo relativo a la fijación del tipo de cambio, tasas de interes y política tributaria<sup>58</sup>. (BERMÚDEZ, 2001, p. 105).

Esping-Andersen (2000) também evidencia quanto ao reconhecimento deste tipo de Regime de Bem-estar Conservador, assemelhando-se este ao regime Liberal, que apresenta, principalmente, uma influência mais explícita como “en lo que se refiere al reparto de riesgos (solidaridad) y al familiarismo”<sup>59</sup> (Idem, 2000, p. 112).

Nesse sentido, seguindo as determinações sociais e econômicas praticadas pelo regime liberal, as famílias, cada vez mais, participam ativamente de determinadas atribuições, sendo chamadas a responder pela provisão de bem-estar de seus dependentes. O processo de responsabilização das famílias no campo das políticas sociais está incidindo, segundo as formas como essas famílias estão sendo incorporadas pelas políticas, no seu planejamento e, principalmente, na execução dos serviços sociais propostos pelas políticas.

De acordo com Pereira (2004), por meio dos princípios do pluralismo, a privatização da seguridade social foi se intensificando mediante os serviços realizados pelo mercado, voluntariado (ONG's) e pelo setor informal; este último constituído pelas “redes primárias e informais, de apoio desinteressado e espontâneo, constituída da família, da vizinha e dos grupos de amigos próximos” (PEREIRA, 2004, p. 32).

Diante dessa perspectiva apresentada pela autora, as famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD recebem apoio, muitas vezes, apenas do setor informal, ou seja, de seus familiares, vizinhos e amigos, uma vez que não atendem às exigências prescritas nas políticas de proteção social.

Sob este prisma, Esping-Andersen (2000) conceitua o Estado, o mercado e a família como “La tríada del Bienestar”<sup>60</sup>, visto que, hoje, esses três componentes

---

<sup>58</sup> 1) extensa desregulamentação da economia; 2) autonomia do setor financeiro; 3) desmantelamento do setor público; 4) abandono das funções do Estado de promover a integração social e manter a sua intervenção na fixação da taxa de câmbio, taxas de juros e da política tributária (tradução livre da autora)

<sup>59</sup> “no que se refere a partilha de risco (solidariedade) e familiarismo” (tradução livre da autora).

<sup>60</sup> “A tríade do Bem-estar” (tradução livre da autora).

constituem a forma base para a proteção social, em que o autor considera a família como não mais um lugar meramente de refúgio e de intimidade, passando a ser considerada como um local da economia familiar e de gestão dos riscos sociais que poderá enfrentar.

Ainda segundo Esping-Andersen (2000), agora se referindo à designação no sentido de quem é sujeito de direito e quem não é, assinala que este tipo de estado tem um sistema de proteção que “Adopta uma definición restringida a la hora de elegir qué sujetos tienen derecho a dichas garantías”<sup>61</sup> (Idem, 2000, p. 103).

A análise de Esping-Andersen conduz diretamente à situação das famílias transfronteiriças indocumentadas, pois, através das condicionalidades para o acesso das políticas sociais, baseadas nas requisições de nacionalidade, torna-se excludente quanto à cobertura da proteção social, mesmo estando em situação de pobreza. Assim, essa parcela da população fica desprovida da possibilidade de acessar qualquer benefício de transferência de renda que possa ampará-la a melhorar sua condição de sobrevivência, mesmo para as pessoas com deficiência.

Nesse contexto, pontuam-se os agravantes enfrentados pelas famílias transfronteiriças com PcD, por residirem em cidades gêmeas da fronteira gaúcha, quanto às dificuldades em participar de atividades do mundo do trabalho. Na pesquisa, indica-se que apenas duas pessoas recebiam benefício de aposentadoria; as outras estavam inseridas no mercado informal de trabalho, exercendo atividades como: lavadeira, bordadeira, vendedora de viandas e salgados, manicure, do lar, entre outras<sup>62</sup>, por conseguinte, sem nenhuma garantia de provisão de direitos pela seguridade social contributiva: a Previdência Social.

Segundo o Ministério da Integração Nacional (2005), a questão referente à categoria trabalho nas cidades gêmeas de fronteira é consequência da facilidade de deslocamento, revelado pelo fluxo de cidadãos que procuram os postos de trabalho no país vizinho, atraídos pelas ofertas de oportunidades, sobretudo, para diaristas ou sazonais, porquanto essas atividades são geralmente dispensadas pelos profissionais com maior qualificação.

---

<sup>61</sup> “Adota uma definición restringida à hora de eleger que sujetos têm direito a estas garantías” (tradução livre da autora).

<sup>62</sup> Alguns entrevistados desempenhavam mais de uma função laboral.

Corroborando com esse estudo, ao investigar a situação vivenciada pelos brasiguaios e as condições expostas no espaço da tríplice fronteira da cidade de Foz do Iguaçu (Brasil) com os países Paraguai e Argentina, Silva e Nogueira (2008) consideram as relações de trabalho, de educação e relações familiares constituídas no cotidiano e na vida dos habitantes, exercidas com naturalidade nas regiões de fronteira

Pode se afirmar que a comunidade ou sociedade de fronteira apresenta uma organização da vida social diferenciada das demais cidades situadas fora desta área, uma vez que a sua constituição é marcada pelo trabalhador binacional, pessoas que trabalham de um lado da fronteira, mas que residem no outro; pelo consumidor binacional que satisfaz as suas necessidades em função do preço dos produtos que oscilam de acordo com o câmbio monetário de cada país; pelo estudante binacional, que mora de um lado da fronteira, mas transita para o outro, seja para freqüentar o ensino fundamental, médio ou superior; pelas famílias binacionais compostas por membros de diferentes nacionalidades e; famílias transfronteiriças, aquelas compostas por membros de uma mesma nacionalidade, mas que alguns de seus membros habitam em lado diferente da fronteira e por fim a família binacional trans-fronteiriça que é aquela formada pelo mix binacional e trans-fronteiriça<sup>63</sup> (SILVA; NOGUEIRA, 2008, p, 163).

A realidade apresentada por Silva e Nogueira (2008) também é compartilhada em outras fronteiras, entretanto, as autoras, ao salientarem a facilidade de inserção dos cidadãos transfronteiriços nas várias políticas citadas, destacam que ocorre porque existem acordos<sup>64</sup> (formais e informais) que regulamentam essas situações entre os países de divisa. Porém, as indicações de regulação não se efetivam quando o assunto é a abrangência da assistência social nas fronteiras, principalmente, os pertinentes aos benefícios de transferência de renda ofertados pela PNAS.

A não inclusão dos cidadãos transfronteiriços indocumentados pela PAS, no Brasil, é defendida por alguns técnicos da PAS. Nesse sentido, destaca-se a manifestação realizada por parte da coordenação de um CREAS, no momento em que a pesquisa era realizada com uma técnica do centro, quando, ao questionar

---

<sup>63</sup> Autoras fazem referência ao conceito de família transfronteiriça conforme Astorga; Pinto; Figueroa (2004).

<sup>64</sup> Os Estado-partes do Mercosul instituem como acordos formais, a exemplo, o Decreto 6.964, de 29 de setembro de 2009, sobre a residência para os nacionais dos países do bloco (Anexo C), bem como o Acordo Multilateral de Seguridade Social, conforme o Decreto 5.722, de 13 de março de 2006 (Anexo D).

sobre qual o objetivo da pesquisa, ela expressou o seguinte comentário: *“Cada um (cada país) deveria ficar com os seus... Cuidar dos seus... Cada um com seus problemas né?!?!... Eles com os deles e nós com os nossos né?!?!!”*.

Entretanto, contradizendo a opinião da coordenação de um dos CREAS que participou do estudo, a pesquisa desenvolvida apontou que a maior parte dos entrevistados compreende que a população transfronteiriça indocumentada deve receber atendimento ao procurar os serviços. Por isso, todos realizam a primeira acolhida nos centros de referências, ou, mesmo, nas secretarias de assistência das cidades gêmeas. Porém, a continuidade desses atendimentos, na maioria das vezes, não acontece pela não abrangência da PAS aos cidadãos que não possuem documentação que regularize a sua situação no Brasil. Um discurso quase unânime entre os entrevistados ligados à política de assistência foi a indicação da escassez dos recursos financeiros destinados às cidades gêmeas, que, por não serem direcionados aos atendimentos das demandas dos cidadãos transfronteiriços, julgam, como prioridade, os serviços previstos pela política de assistência social aos cidadãos brasileiros.

Ainda assim, ao avaliar a estruturação da maioria das fronteiras das cidades gêmeas gaúchas pesquisadas, as mesmas são apontadas como uma “porta aberta” para inúmeras oportunidades, principalmente para aqueles cidadãos que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade social, na busca de melhores condições de vida, e, porque não assim dizer, na corrida pela sobrevivência. Essas “fronteiras amigas” induzem e motivam inúmeras famílias que lá residem, para a procura de novas chances de uma vida mais digna em outro país. Todavia, essa facilidade de acesso à outra nação contradiz com a ausência de perspectiva de direitos a esses cidadãos.

Normalmente, as regiões de fronteira são lembradas, muitas vezes, apenas pelas suas relações comerciais, comuns em suas cidades de divisas, realizadas através da instauração dos *Free Shops*, que ocasionam o turismo e produzem oportunidades com o aumento de fluxo econômico nas redes locais, como hotéis, bares e restaurantes. Essa situação de livre comércio é comum em várias cidades gêmeas da fronteira gaúcha, facilitada pela sua posição geográfica, intensificando o comércio internacional e induzindo, da mesma forma, para a formação do bloco Mercosul, tornando as práticas dessas transações habituais entre seus moradores, o que acaba valorizando a prosperidade comercial local.

A partir dessa idiosincrasia, salienta-se que as famílias transfronteiriças são constituídas por divergentes associações que se mesclam por intermédio das situações regionais, culturais e econômicas, formando especificidades dos territórios de fronteira, podendo citar, por exemplo, a naturalização, nessas regiões, diante das uniões de casais de diferentes nacionalidades.

Importa destacar que a união informal, também conhecida como união estável, foi a que mais se configurou entre as famílias transfronteiriças entrevistadas, formando, assim, as famílias binacionais. Um dos motivos mais prováveis para esses casais não regularizarem suas uniões deve-se ao fato de que o trâmite para formalizar os casamentos civis entre estrangeiros no Brasil também precisa de uma série de documentações legalizadas, tal como a tradução juramentada de todos os documentos necessários, tornando sua concretização muito onerosa para os casais de baixa renda.

Conforme Losacco (2010), as relações familiares são estabelecidas na contemporaneidade, adotando, cada vez mais, novas concepções para as uniões constituídas, mudando conceitos, ampliando e modificando os diferentes papéis da sua disposição estrutural, reproduzidos pela sociedade.

As assimetrias sociais compostas nas zonas de fronteira, a exemplo das uniões estáveis formadas por casais binacionais, constituem uma das situações que mais impede que os componentes dessas famílias, pela combinação das nacionalidades e pela falta de legalização das mesmas, deixem esses cidadãos excluídos da cobertura das políticas públicas sociais brasileiras. Isso traz à tona as particularidades que são vivenciadas nas regiões fronteiriças, principalmente nas cidades gêmeas – que, fortalecidas pelo convívio diário entre os seus habitantes, criam uma realidade totalmente diferenciada quanto à organização da sua vida social das cidades que não experienciam a genuína situação de uma cidade de fronteira.

As ocorrências na composição familiar também afetam a rotina das famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD, residentes nas cidades gêmeas da fronteira gaúcha, uma vez que, por não terem todos os seus membros registrados no Brasil, não se encontram dentro dos critérios exigidos para o acesso à PAS. Assim, mesmo que estejam em situação de pobreza, as famílias não conseguem acessar os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, através da PNAS, ofertados nas cidades gêmeas, por não possuírem a nacionalidade brasileira.

Diante dessa complexidade, importa assinalar que a PAS está firmada no papel essencial que a família possui para a efetivação e para a concretização desta política, como obrigação do Estado, em que deve prevalecer a provisão e a proteção dessas famílias, para que possam exercer a sua função protetiva, visto que a família é eleita como o centro principal de referência quanto ao processo de desenvolvimento e reconhecimento da cidadania e ao encadeamento da afetividade, da acolhida, do convívio, da sociabilidade, da autonomia e da sustentabilidade (PNAS, 2004).

Nessa perspectiva, conforme a interpretação sobre a família aplicada no contexto da PNAS (2004), a assistência social é apresentada levando em consideração os novos modelos e as novas formas de sua configuração, compreendidas por meio dos novos vínculos, segundo as modificações apresentadas na sociedade, expostas através de suas vulnerabilidades, conflitos e desigualdades. Segundo a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS, 2005), novamente a família aparece como instrumento principal na proteção social de Assistência Social, com suas obrigações e com a função de mediar seus conflitos familiares e sociais.

Mesmo com as amplas modificações na estrutura familiar, esta ainda prossegue como uma instituição, existente desde o início dos tempos e adotada em todo o mundo, independente da cultura à qual pertence e das suas diferentes formas de constituição, vindo a desempenhar diversos papéis na atual sociedade. Ainda permanece como mantenedora e articuladora, e é reconhecida como principal grupo social responsável por seus integrantes. Portanto,

Ao eleger a matricialidade sociofamiliar como pilar do Suas, a Política de Assistência Social enfoca a família em seu contexto sociocultural e em sua integralidade. Para realizar qualquer trabalho social com as famílias, é preciso focar todos seus membros e suas demandas, reconhecer suas próprias dinâmicas e as repercussões da realidade social, econômica e cultural vivenciadas por elas. (ANDRADE; MATIAS, 2009, p. 220).

A responsabilidade imposta sobre a família, como já foi referido, destacando-se a centralidade de atuação da PAS através da família, deveria considerar as transformações na área econômica, política e, também, no espaço cultural; sendo esses os principais condutores da atual conjuntura composta pela globalização capitalista. Dentre as diferenças encontradas nas cidades gêmeas de fronteira,

configuram-se as expressivas mudanças no contexto familiar, configurando os novos “arranjos familiares”, condizentes com a sociedade moderna.

Ainda assim, é preciso lembrar que, mesmo estando na centralidade do cuidado e da manutenção financeira de seus familiares com deficiência, as famílias transfronteiriças indocumentadas são excluídas da proteção social ofertada pela PNAS brasileira.

As principais situações contundentes por meio da aplicação da pesquisa nas cidades gêmeas da fronteira gaúcha, pela não inclusão das famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD no acesso a PNAS foram distinguidas pela falta de nacionalidade desses cidadãos e pela falta de comprovação de residência em território brasileiro. Pelas entrevistas, pôde-se constatar que essas duas situações foram as mais expressivas, comprovando que aqueles que não cumprem com as corroborações exigidas pela política de assistência, mesmo estando em situação de pobreza, estão fora da sua cobertura.

Mioto e Dal Prá (2015) indicam que a responsabilização familiar é realizada através de forma imprecisa e sob transações, caracterizada por meio das atribuições e das suas responsabilidades na provisão do bem-estar, legitimando imposições ou a transferência de custos do cuidado para as famílias, podendo ser de ordem financeira, emocional ou de trabalho, designado pelas autoras como “campo do cuidado”.

Evidencia-se que, na pesquisa, permaneceu como referência acerca do cuidado o gênero feminino, das sete famílias entrevistadas, apenas uma pessoa era do sexo masculino, sendo ele a própria PcD. Todas as outras entrevistas foram realizadas com mulheres responsáveis pelo cuidado daquele familiar, evidenciando que a questão do cuidado ainda continua concentrada na força de trabalho da mulher. Ou seja, o cuidado é realizado pela mãe, pela irmã, pela avó, configurando a naturalização de vínculo com a figura da mulher.

O trabalho não remunerado, ou o popular trabalho doméstico, continua reportado no desenho do gênero feminino, e o papel masculino ainda permanece como referência ao trabalho de reprodução. Mesmo que a mulher esteja, cada vez mais, constituindo significativo desempenho no processo do trabalho produtivo, continua legitimado como sua obrigação e responsabilidade, o cuidado da casa e da família (CARRASQUER, 1998). Além disso, a disposição apresentada pelo sistema capitalista aponta para a negativa de qualquer possibilidade de instituir uma



vinculação do cuidado a uma política social, negando completamente a correlação para que se possa compreender a imensa parcela daqueles que destinam sua vida para cuidar de seus familiares e para atendê-los, e, mesmo assim, continuam desamparados de qualquer forma de proteção.

Porém, mesmo diante da predisposição do cuidado ser de obrigação da família, pelas entrevistas, percebeu-se a existência de uma acentuada estigmatização e rotulação aos familiares cuidadores das PcD, justamente por parte daqueles que deveriam apoiá-los e compreenderem o desafio das múltiplas funções que esses precisam desempenhar, e que, invariavelmente, são desempenhadas pelas mulheres das famílias com PcD.

Entre os comentários feitos por técnicos, identificaram-se discursos de culpabilização das famílias pela ausência de melhores condições de vida, considerando os obstáculos que enfrentam por serem famílias transfronteiriças indocumentadas, com PcD, tal como a negativa para o acesso aos serviços e benefícios ofertados pela PNAS nas cidades gêmeas gaúchas, como consequência natural da sua composição. Observou-se que as famílias que cuidam e mantêm seus familiares com deficiência são na sua maioria mulheres, sentenciadas e definidas através do reconhecimento inábil de que *“Existem mães e mães”*<sup>65</sup>.

Percebe-se que a questão do cuidado ainda persiste sob uma perspectiva social, relacionada por meio da aparência moral e da ética, associado por uma relação afetiva e amorosa, impondo à esfera privada, especialmente no recinto familiar, a ininterrupta norma social em conformidade com o mais antigo sistema de proteção existente: a família.

Ao realizar as entrevistas com as famílias, as pessoas entrevistadas sempre iniciavam com um relato desde o nascimento de seus filhos. Logo após, seguiam as narrativas com a busca incessante de um diagnóstico e de maiores informações de como proceder e de como cuidar de seus familiares com deficiência. Essa situação é conferida, segundo Buscaglia (1997), pela ausência e/ou escassez de orientações

---

<sup>65</sup> Fala de uma profissional que trabalha com famílias com PcD em uma escola especial, onde foram identificadas famílias transfronteiriças indocumentadas e que recebem atendimento na instituição. Ao se referir às situações de desempenho e de cuidado das mães das PcD, a profissional as caracterizou como “mães interessadas e menos interessadas”, criando um julgamento e uma prévia sentença para as mesmas.

para as famílias com PcD, pelas constantes preocupações e dúvidas que acabam gerando sentimentos de medo e incertezas: do que espera a elas no futuro e a seus familiares com deficiência

Nesse sentido, importa destacar os desafios e as dificuldades que perpassam o cotidiano das famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD nas cidades gêmeas gaúchas, além dos considerados problemas “normais” que incidem em uma família com PcD, tais como questões de saúde e educação, conforme constatado na pesquisa. Ademais, as famílias defrontam-se com impedimentos determinados pela legislação brasileira para ingressarem na política de assistência social,

A partir dessas considerações, apresenta-se a realidade de uma família transfronteiriça indocumentada com PcD que chegou ao conhecimento do CRAS da sua cidade, através de uma notificação da escola onde sua filha com deficiência estuda: o de a menina faltar muito as aulas, visto que a mãe, por ser de outra nacionalidade, frequentemente, viaja para o “outro lado”.

Primeiramente, a mãe foi indicada para receber atendimento no CRAS, porém, como não é brasileira e seus filhos não são registrados no Brasil, foi recomendado para essa mãe a necessidade de ser efetivada a sua dupla nacionalidade e a de seus filhos<sup>66</sup>, visto que apenas o seu companheiro é de nacionalidade brasileira. Ressalta-se que essa mãe, ao ser questionada sobre qual serviço e/ou ação deveriam ser ofertados por seu município aos transfronteiriços indocumentados, respondeu que: *“Se eles me conseguissem... assim, coisas para as crianças irem para a escola e o rancho<sup>67</sup>, taria bom já”*. No transcorrer da entrevista, revela que os recursos para a manutenção da família são de origem apenas de um provedor, que desempenha atividades em uma propriedade rural, sem estar devidamente regularizado pela seguridade social contributiva, contando com uma baixa renda para o sustento da família (mulher e dois filhos) e pagamento do aluguel – o qual é muito elevado para as suas condições financeiras, conforme manifesta a entrevistada: *“Se eles me dessem... ai tem que ser com o prefeito né... algum lugar, assim para morar, porque assim, nós “aluguemos” essa casa... e cada mês é 200 (R\$ 200,00) que tem que dar...”*.

---

<sup>66</sup> Foi constatado que, das seis cidades gêmeas pesquisadas, apenas esta disponibiliza verba para o fornecimento de documentos para os transfronteiriços indocumentados, conforme informações coletadas com o gestor da Secretaria da Assistência Social da cidade.

<sup>67</sup> A entrevistada se referia à necessidade de material escolar e a benefícios eventuais de alimentos.

Percebem-se, nesse caso, vários determinantes para o agravamento da situação de pobreza dessa família, que inclui desde a exploração de mão de obra, repercutindo na ausência de direitos trabalhistas, até a exploração imobiliária, e, por fim, a exclusão do acesso a PAS.

Diante dessa realidade, mesmo com a verificação que nessa cidade há a disponibilidade do custeamento das despesas para a documentação de dupla nacionalidade, foi observado o pouco entendimento que a entrevistada possuía quanto ao seu direito de ter acesso aos benefícios ofertados pela PNAS no Brasil, após a regulamentação de seus documentos neste País. Contudo, logo em seguida ao término da entrevista, a familiar demonstrou ainda não compreender como o processo ocorria, pedindo para a entrevistadora “anotar” para ela como poderia requerer seus direitos. A entrevistada relatou, também, que já havia tentado solicitar o Bolsa Família anteriormente, declarando que *“Eu procurei o bolsa família, pero, eu não pude conseguir entrada por causa dos documentos”*.

Como a entrevista com essa família foi a última a ser realizada nessa cidade gêmea, ao retornar para o meu destino, notifiquei, por contato telefônico, a técnica da proteção básica da cidade, para esclarecimento da ação, perante o pedido da entrevistada de anotar quais os procedimentos que ela deveria tomar, descritos passo a passo, para não parecer que se estava “passando por cima” da equipe. Sendo assim, em conversa com a técnica, esta indicou que já havia esclarecido mais de uma vez para a família (no caso, a mãe) acerca da necessidade da regulamentação, dela e de seus filhos, no Brasil, através da dupla nacionalidade, para que fosse possível que obtivessem a garantia dos direitos ofertados pela PNAS na cidade gêmea onde residem. No entanto, durante as declarações da mesma, associa os direitos que pode vir a ter com a sua dupla cidadania, como uma “ajuda da prefeitura” que ela poderá ganhar.

Percebeu-se, ainda, por meio do diálogo com os entrevistados, que, dentre as várias dificuldades enfrentadas pelas famílias de PcD na fronteira gaúcha, muitas poderiam ser amenizadas por acordos que desburocratizassem situações simples, como a exemplo da facilitação da entrada de veículos oficiais da prefeitura da cidade gêmea brasileira no país vizinho. Segundo relato de outra família que participou da pesquisa, que reside na cidade gêmea do outro país, esta precisa percorrer uma longa distância da sua casa, visto que a condução que leva seu filho até a instituição onde ele recebe atendimento no lado brasileiro não pode atravessar a fronteira para

buscá-lo, revelando que *“se tivesse uma condução para trazer ele... Eu saio de casa, num carro velho, caindo os pedaços que meu marido tem, e eu atravesso [...], para lá do outro lado às 8h05 minutos, hora que a van passa aqui”*.

Verifica-se que a família entrevistada reside no país vizinho, composta pela mãe brasileira, pelo seu companheiro que é de outra nacionalidade e pelo filho do casal que é registrado no Brasil. Por esse motivo, a família consegue acessar ao BPC, mas seu endereço residencial indicado no Brasil é de uma filha da entrevistada. Essa é uma estratégia usada pela família para conseguir acessar o BPC, mas por morar do “outro lado” acaba impossibilitando que uma condução oficial possa fazer o traslado, já que é uma “concessão” feita especificamente naquela cidade gêmea brasileira.

Ao refletir sobre as responsabilidades e as obrigações incumbidas às famílias, percebe-se que elas exigem o desenvolvimento de diferentes adequações, pois até o levar e o buscar na escola torna-se mais difícil, revelando que o cumprimento de simples tarefas diárias desempenhadas por famílias com um familiar com deficiência requer mais tempo, ou, ainda, recursos especiais. Desse modo, Souza (2000) aponta que a família é vista como uma complexa estrutura, para a qual são distribuídos os recursos e as responsabilidades, dedicados ao enfrentamento das necessidades sociais diárias, constituindo expectativas em relação ao seu desempenho protetivo.

É possível postular que, estando diante das realidades que diferenciam quanto aos atendimentos necessários para as demandas das famílias transfronteiriças indocumentadas, especificamente as famílias com PcD em situação de pobreza, residentes das cidades gêmeas da fronteira gaúcha, essas famílias precisam lidar conjuntamente com as adversidades inerentes das localidades de fronteira.

Além de todo o tempo e cuidado dispensado para os seus familiares com deficiência, as famílias transfronteiriças indocumentadas precisam recorrer a algumas estratégias para obter acesso à política de assistência social. Esses recursos imediatistas utilizados pelas famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD, muitas vezes, são construídos com as próprias equipes dessa política. Ao estar diante de situações que simplesmente negam direitos aos cidadãos que se encontram em reais circunstâncias de pobreza e miserabilidade, desperta, nos profissionais da política de assistência, a premência de fazer algo para tentar, ao

menos, amenizar a difícil situação em que essas famílias se encontram, tornando essas estratégias a única saída que possibilita o acesso ao PNAS para essas famílias.

Em função das entrevistas, verificou-se que uma das maiores dificuldades enfrentadas pelas famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD está relacionada às condições de moradia e às adversidades que compõem a sua realidade: facilidades de convívio e formação de vínculos familiares, combinadas pela posição das cidades gêmeas.

Observa-se que essas tendências das regiões de fronteira são sustentadas pelo natural deslocamento e pelo fluxo de ir e vir de seus habitantes, o que intensifica a consolidação dos laços familiares entre as diferentes nacionalidades. Porém, as circunstâncias facilitadoras na formação de uniões afetivas contrastam com as dificuldades das famílias transfronteiriças indocumentadas apresentadas principalmente quando há indicação de pobreza e falta de cobertura das políticas públicas, em especial, os serviços e benefícios ofertados pela PNAS.

Ugoski (2013) salienta que as questões sociais relacionadas à proteção social que envolvem as cidades gêmeas são decorrentes; particularmente, pela situação geográfica, demarcada por uma linha imaginária, possibilitando a intensa mobilidade entre os cidadãos dos dois países de divisa, unificando a sua população.

Essas questões autorizam que se considere nessas regiões os problemas enfrentados por seus habitantes cotidianamente, contrastando quando esta “divisão” está direcionada à contemplação dos direitos desses cidadãos, ainda barrados pela condição da nacionalidade, evidenciados, neste estudo, quanto ao acesso à política de assistência social pelas famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD.

Portanto, há uma maior disponibilidade para que essa população institua estratégias de sobrevivência nessas localidades, podendo ser de ordem individual ou familiar, e conduzirem à busca de uma melhor condição de vida e de meios de subsistir nessas regiões. A complexa realidade vivenciada pelos seus moradores nas cidades gêmeas e a forma multifacetada que se apresentam nas suas relações familiares induz a diversificadas adequações de moradia.

Entre os casos apresentados na pesquisa, um exemplo dessas circunstâncias foi narrado por uma entrevistada: ela não reside na cidade gêmea brasileira devido às condições financeiras e tem uma casa cedida pela família do seu companheiro, onde reside com sua família no país vizinho. Ainda assim, a entrevistada mantém o

endereço da mãe como referência no Brasil, para poder acessar a PNAS. Observou-se, no entanto, na sua fala, a evidente indignação por ter que precisar omitir o seu verdadeiro endereço, pois, quando questionada de quais serviços e/ou ações deveriam ser ofertados por seu município aos transfronteiriços indocumentados, sua resposta foi contundente ao explicar sua revolta, referindo-se a sua condição de cidadã transfronteiriça indocumentada: *“Os mesmos direitos que tem aqui um brasileiro que mora aqui, deveria ter os mesmos direitos morando lá... Só porque tu mora do outro lado, tu deixa de ser brasileiro??? Tu atravessa uma “fronteira”<sup>68</sup> e deixa de ser brasileiro?”*

Segundo o depoimento acima, a ocorrência de aparente “ilegalidade” acabou revelando, pela fala do entrevistado, retração ao responder o quadro com os dados de identificação. O familiar se mostrou receoso ao dizer o seu nome, pois conforme informações do termo de consentimento apresentado previamente à aplicação da pesquisa, havia a garantia de que nenhum entrevistado seria identificado, gerando certa desconfiança logo no início da pesquisa, pois, de acordo com as revelações do entrevistado, essas poderiam *“complicar sua situação”*. Apesar da inicial apreensão, foi garantido ao entrevistado o seu total anonimato, tanto do seu nome quanto da identificação da cidade gêmea onde reside, para eliminar a possibilidade de revelar a sua identidade.

A reação explícita de medo demonstrada pelo familiar de ser reconhecido foi prontamente compreendida em razão de esta família receber o BPC, já que seu filho é registrado no Brasil, mas sua família reside do outro lado, ou seja, não mora no Brasil, assim, ele, por não habitar em território brasileiro, não teria direito ao acesso a esse benefício. O familiar justifica sua ação em requerer, no Brasil, o benefício para o seu filho com deficiência, em razão de que *“no outro lado, no caso, tu não tem direito”*, indicando um sentimento de culpa pela sua atitude *“indevida”<sup>69</sup>*.

O depoimento do familiar, a sua preocupação de ser descoberto e de receber uma punição futura, caso seja constatado seu ato de omissão no fornecimento do endereço correto para acessar a política de assistência no Brasil, deixa evidenciado que as famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD se defrontam com

---

<sup>68</sup> Algumas falas foram segmentadas para não identificação da cidade gêmea dos entrevistados.

<sup>69</sup> A problemática quanto a cobertura da PNAS, referente aos limites territoriais, será exposto no próximo item.

diferentes circunstâncias impostas, por residirem em cidades de fronteira, pela delimitação geográfica. O não reconhecimento da diversificada influência em se viver em uma cidade gêmea e a não contemplação de políticas públicas que compreendam as diferentes situações identificadas somente nas cidades de fronteira induzem sua população a criar articulações para gozarem de direitos que lhe são negados.

O medo aparente de ser descoberta pelo suposto “crime” que está sendo praticado pela família, ao ocultar seu verdadeiro endereço, demonstra a descaracterização das condições de cidadania. Ao requerer o direito de seu filho com deficiência, na busca de uma garantia para poder sustentá-lo, esta família transfronteiriça se vê obrigada a transgredir para manter o mínimo para a sua subsistência. Yazbek (2009), ao escrever o subitem intitulado “Viver e sobreviver”, expõe a dura missão observada entre seus pesquisados

Num cotidiano marcado por sofrimentos objetivos e subjetivos, pela suspeição, pelo desrespeito a direitos mínimos e pelo esforço para sobreviver, a dignidade dos subalternizados é colocada à prova cada dia, e a cada oportunidade deve ser reafirmada (YAZBEK, 2009, p. 134).

Ao apresentar a condição dessa família, ficou evidenciada uma das situações mais expostas nesta pesquisa, demonstrando a utilização estratégica praticada por muitos brasileiros de manterem um endereço como indicação de sua eventual moradia no Brasil, para, assim, conseguirem acessar a política de assistência. Esse fato se dá pela questão territorial das políticas públicas que têm como limite de sua abrangência a demarcação territorial, havendo a necessidade de comprovação de residirem em solo brasileiro.

Segundo análise de Costa (2008), ao considerar a desproporção econômica e social dos países pertencentes ao Mercosul e a necessidade de uma maior atuação para a proteção social, através das políticas sociais, sob a responsabilização do Estado em defesa dos direitos sociais, que transcendam os preceitos econômicos e os interesses nacionais em prol de uma cidadania unificada, aqui constatada nas cidades gêmeas, a autora corrobora indicando que,

É preciso forte determinação política para construir um patamar de proteção social que altere as desigualdades sociais e promova melhora nas condições de vida da população. A fundamentação do acesso ao sistema de proteção social dado pelo respeito aos direitos humanos exige que se

ultrapassem os limites da cidadania restrita aos critérios da nacionalidade (COSTA, 2008, p. 149).

Considerando a referência acima, apresenta-se outra situação identificada pela pesquisa, que envolve a ausência do comprovante de residência em solo brasileiro. Nesse caso, a família transfronteiriça indocumentada com PcD está totalmente impossibilitada de requerer seus benefícios, mesmo se encontrando em situação pobreza. Isso ocorre em virtude de a família não ter condições de pagar aluguel na cidade gêmea brasileira e residir na cidade vizinha, em uma casa cedida por conhecidos que, penalizados com a sua difícil condição de vida, disponibilizaram-na uma casa para morar. Entretanto, em razão de a residência situar-se no país vizinho, a família fica impossibilitada de recorrer à PNAS.

Nesse caso, a família transfronteiriça indocumentada obtém acompanhamento através do CRAS, participa do grupo de convivência e recebe benefícios eventuais em forma de alimentos, contudo não consegue acessar o BPC para o seu filho com deficiência – o qual apresentou, há pouco tempo, uma doença degenerativa. O recebimento do BPC muito poderia auxiliar no orçamento da família, pois precisa dar conta dos cuidados especiais de seu familiar com deficiência, além de arcar com o alto custo com fraldas, medicamentos e alimentação que exige preparo diferenciado. Ainda assim, segundo a fala da entrevistada, a obtenção do benefício não significaria muito para a família se esta tivesse que residir no Brasil e pagar aluguel, pois um compensaria o outro, visto que o valor do aluguel é muito elevado na cidade gêmea brasileira<sup>70</sup>.

Conforme relato, essa família foi encaminhada para o CRAS pela assistente social da Secretaria da Saúde da cidade gêmea que, após as complicações de saúde de seu filho, continua recebendo acompanhamento. Ao expor a situação da família transfronteiriça, foi revelado pela recepcionista do CRAS como são realizados os atendimentos e os serviços dispostos a ela

“a gente tem o registro dela porque é uma família que a gente acompanha né, mas na verdade a gente não pode fazer visita domiciliar, mas o que a gente faz, é no horário do nosso intervalo, por exemplo, entendeu... Na

---

<sup>70</sup> Esta disposição apresentada quanto ao alto custo dos aluguéis, foi muito mencionada em praticamente todas as cidades gêmeas, e segundo informações está condicionada a valorização do dólar, o que acaba refletindo no setor imobiliário e super valorizando os aluguéis no Brasil devido o aumento da sua procura.



verdade, conforme a lei a gente não pode, conforme o estatuto a gente não pode, mas a gente vai, o que é possível a gente faz...  
A gente registra tudo direitinho, a gente não coloca o endereço, a gente só registra [...] Outro acesso que ela tem é a cesta básica do município [...] Outros benefícios que pedem endereço a gente não consegue... O BPC mesmo, porque a assistente social que faz a avaliação não é daqui entendeu, vem uma assistente social”.

Percebe-se, nesta fala, que toda a equipe, ao atender esta família, ultrapassa até mesmo os princípios de regulação do seu estatuto, descumprindo a questão de limites da sua atuação, mostrando estar disposta a realizar tudo o que estiver ao seu alcance para atender a essa família transfronteiriça indocumentada.

O caso dessa família chamou a atenção por ser conhecido e indicado por praticamente todos os entrevistados nesta cidade gêmea. A mãe entrevistada foi muito citada por ser uma mulher que ilustra um forte espírito de superação e de fé na luta pela vida e pelo cuidado do seu filho, demonstrando, durante a sua entrevista, aceitação e muito agradecimento por seu filho estar vivo. Outro fato que chamou a atenção foi a sua gratidão pela “ajuda” que recebe da equipe do CRAS, dando a indicação de que o acompanhamento que sua família recebe está ligado a um ato de favor que ela está recebendo, e não de um direito.

Embora a atitude apresentada pela equipe do CRAS desta cidade gêmea comprove o seu empenho em atender a esta família transfronteiriça indocumentada com PcD, a pesquisa deixou a mostra um dado muito preocupante, comprovando que a maioria do quadro de técnicos e recepcionistas das equipes de proteção social, tanto da básica como da especial, é mantido por contratos, evidenciando uma alta rotatividade dos funcionários dos centros de referência, o que acaba, muitas vezes, impedindo a continuidade de trabalhos efetuados e dificultando a construção de procedimentos que garantam reconhecimento como cidadãos de direito em relação às demandas transfronteiriças indocumentadas das cidades gêmeas.

A posição de seguidas mudanças de funcionários leva a considerar uma preocupação de como será o atendimento prestado pela próxima equipe do CRAS à família que recebe atendimento fora do Brasil. Será que a equipe seguinte prestará os mesmos serviços e atendimentos a esta família, ou tudo será suspenso em prol de atender à legislação brasileira e cumprir os estatutos vigentes?

Destaca-se que a informação da grande incidência de contratos nas cidades gêmeas, no âmbito da política de assistência, vai contra as recomendações dispostas na NOB-RH /SUAS (2006), que prevê, dentre a gestão do trabalho, os

princípios quanto aos Planos de Carreira, Cargos e Salários (PCCS), e a recomendação do cumprimento de concurso público para o ingresso à carreira e, ainda, a educação permanente para os funcionários dessa política, visando ao desenvolvimento e à capacitação continuada aos trabalhadores do SUAS.

Por consequência, essa questão implica no reconhecimento das demandas das famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD, tornando um processo fragmentado da continuação dos atendimentos dispostos pelas equipes responsáveis no momento. Ficou evidenciado, durante as entrevistas, que não há uma noção de direito para os atendimentos prestados, mas relatos de que prestam os atendimentos por questões humanitárias e por razões de “ajuda” ao ser humano, raramente apontando para uma viabilização de direitos a esses cidadãos.

Outra situação que chamou atenção nas entrevistas diz respeito às dificuldades na tentativa de identificar as famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD nas cidades gêmeas pesquisadas, devido à falta de compartilhamento quanto às demandas recebidas. Os casos apontados e indicados, na maioria das vezes, são realizados de forma individualizada pelos integrantes das equipes, sugerindo a ausência de comunicação e de envolvimento entre os seus atores no acompanhamento das famílias transfronteiriças indocumentadas que buscam atendimento nos centros de referência. Ainda assim, foram mencionadas várias situações de famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD em situação de pobreza que buscaram atendimento nos CRAS, CREAS e nas próprias secretarias de assistência social das cidades pesquisadas. Porém, apresenta-se comum na pesquisa o recepcionista entrevistado não identificar nenhuma família com PcD, e isso ser feito por outro membro da equipe ou, até mesmo, haver a identificação de uma família pelo próprio gestor da política de assistência, mas não ser de conhecimento dos centros de referência da cidade. Essa realidade de desconhecimento aponta para a existência de um número muito maior de famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD nas cidades gêmeas pesquisadas, mas impossível de serem contatadas pela falta de registro apropriado.

Por este motivo, ficou evidenciado, durante a pesquisa realizada entre as equipes dos CRAS e dos CREAS, que as demandas recebidas de cidadãos transfronteiriços indocumentados das cidades gêmeas são registradas, porém não há uma sistematização adequada que separe suas informações das demais,

dificultando a indicação das ocorrências de atendimentos de possíveis famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD.

Essa ocorrência indica que pode haver uma demanda de famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD muito maior do que a de famílias entrevistadas. A identificação foi dificultada pela falta de um sistema de registro diferenciado para reconhecer as famílias transfronteiriças que procuram por atendimento. Isso demonstra que, mesmo sendo realizado o apontamento das demandas transfronteiriças, a negativa de continuidade de seu atendimento devido à falta da documentação exigida para o acesso a PNAS faz com que essa demanda entre no esquecimento. Mesmo estando em situação de pobreza e tendo que prover a subsistência de um familiar com deficiência, a família fica desprotegida e exposta à própria sorte.

#### 4.2 DEFICIÊNCIA E O ACESSO A PAS POR TRANSFRONTEIRIÇOS: TENCIONAMENTO ENTRE TERRITÓRIO, NACIONALIDADE E DIREITO

A complexidade que perpassa as cidades gêmeas, revelada, particularmente, por suas especificidades resultantes das características de seu território, de uma nacionalidade misturada com a “transnacionalidade”, isto é, com habitantes que não se “encaixam” nos limites legais de cidade de fronteira – os cidadãos transfronteiriços indocumentados – acaba produzindo refrações nas famílias em situação de pobreza, as quais ficam excluídas da proteção social brasileira, identificadas no meio destas, famílias com PcD.

Desse modo, dando prosseguimento às questões relacionadas com as condições apresentadas nos territórios da fronteira gaúcha, considera-se, mais uma vez, a perspectiva apresentada por Santos e Silveira (2011), conduzindo para uma análise quanto à composição e à organização do território utilizado, denominado pelos autores como espaço geográfico, delimitado além da sua configuração estrutural e, igualmente, “pelo dinamismo da economia e da sociedade” (p. 19).

Essas considerações retratam o contexto apresentado no território das cidades gêmeas gaúchas, determinado por seus contrastes que permeiam desde as suas questões culturais, sociais, econômicas, até, especialmente, à aplicabilidade das políticas públicas, correlacionadas com a sua abrangência.

Koga (2011), ao relacionar a questão do território como direcionador ativo das políticas públicas, tendo como base efetiva os seus indicadores, analisa que o mesmo pode ser considerado como:

[...] o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença / ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais (KOGA, 2011, 33).

Com base na corroboração da autora, ao equiparar com o comportamento do território da fronteira, principalmente o das cidades gêmeas, é assinalado para um cenário formado para além da sua extensão territorial, constituindo, em suas localidades, as desigualdades socioterritoriais, estabelecendo, ao mesmo tempo, um ambiente que integra e divide, relaciona e separa, confirmando, acima de tudo, que a condição social de seus cidadãos firmará que tipo de subsistência terão nessas regiões.

Desta forma, as cidades gêmeas tornam-se espaços regidos, também, pela cidade do outro lado da demarcação de seu território e pela sua situação local, ou seja, pelos condicionamentos internacionais, nacionais e regionais, produzindo uma combinação única para cada cidade de fronteira. Essas localidades, mesmo apresentando essas diferenciações, são catalogadas de forma ordinária e recebem tratamento pariforme no que tange à prestação de atendimentos à sua população, conforme as prerrogativas legais.

Considerando que os municípios de fronteira possuem características singulares, ainda assim seus determinantes jurídicos e de reconhecimento quanto à nacionalidade estão inter-relacionados com os determinantes políticos e com os limítrofes pertinentes às suas cidades de divisa, atribuindo direitos e deveres aos seus cidadãos, todavia atrelando condicionantes não condizentes com a realidade encontrada nas cidades gêmeas.

No Brasil as cidades são ainda mais conhecidas pelas suas médias e caracterizadas de forma genérica, raramente sendo consideradas nas suas desigualdades ou diferenças internas ou nas diversidades entre a qualidade de vida de seus moradores. Trata-se de um modo peculiar de homogeneizar situações, condições de vida, populações e lugares (KOGA, 2005, p. 637).

A partir destas considerações apresentadas por Koga (2005), confere-se que as cidades gêmeas, mesmo apresentando suas particularidades regionais de cidade de fronteira, não recebem tratamento condizente com suas individualidades, pois, de fato, este apenas é garantido quando se refere à questão da proteção e defesa do território nacional e dos seus limites geográficos de zona fronteira.

Costa (2008), ao analisar a ação do Estado Nacional, expõe três meios principais que o estruturam: o território, a cidadania (indicada para o seu povo) e o seu poder soberano nacional, os quais, atualmente, são estabelecidos, segundo a ordem da formação das integrações regionais, servindo à lógica da globalização, configurando a internacionalização da economia.

Quanto à soberania nacional, Duarte (2015) a relaciona consoante a sua posição de defesa do seu território nacional, combinado com sua autonomia, seu poder político e de deliberação, respeitando seu limite de território e, especialmente, no que diz respeito ao resguardo dos seus interesses nacionais. Portanto, apresenta o conceito contemporâneo de soberania como

[...] exercida em um determinado território, com a criação de um ordenamento jurídico próprio e a atribuição de direitos e obrigações aos inseridos nesse território. Decorre da manifestação soberana do Estado a atribuição ao residente em determinado território o atributo de nacional e, em decorrência, o gozo pleno de direitos (DUARTE, 2015, p. 126).

Assim, ao apresentar as considerações sobre soberania nacional, bem como a sua atuação quanto ao seu perímetro territorial, esta ocorrência está de acordo com as descobertas da pesquisa realizada, já que os limites territoriais também condizem com os limites da cobertura das políticas públicas e sociais. Com isso, a situação dos cidadãos transfronteiriços indocumentados que residem nas cidades gêmeas da fronteira gaúcha com familiares com deficiência que, quer por opção quer por falta dela, ao residirem no país vizinho, instituem um obstáculo quase insuperável para que recebam a cobertura da proteção social oferecida no espaço territorial brasileiro, pois o limite do território é o limite para se ter direitos.

A partir dessas considerações, confere-se que a soberania de cada Estado-nação apresenta, no seu espaço territorial, o imprescindível limitador de seu exercício de domínio e do amparo por sua legislação e da abrangência de direitos aos seus cidadãos. Dessa forma, outra questão determinante nas cidades gêmeas de fronteira é a situação apresentada pelos cidadãos da cidade vizinha que decidem residir no Brasil, mas que, por falta de condições financeiras, não conseguem regularizar sua situação, e, por conseguinte, encontram-se em situação irregular no País, configurando, na falta de nacionalidade, uma predisposição a uma das formas mais excludentes para a garantia de direitos sociais, com escopo para a não garantia da assistência social aos não nacionais. Nota-se que essas afirmações, segundo Costa (2008), confirmam que

Os direitos sociais foram definidos a partir da condição de classe e do vínculo de cidadania. Assim, os estrangeiros, mesmo residentes no país, como um não nacional, não têm o mesmo acesso à proteção social destinada aos cidadãos, os nacionais. Para pensar sobre a organização das políticas sociais é preciso considerar que elas surgem como mecanismos para efetivar direitos sociais, no contexto dos Estados nacionais (COSTA, 2008, p. 135).

As restrições ocorridas devido à centralidade na nacionalidade trazem à tona um retrógrado conceito de cidadania elencado à nacionalidade, ou seja, o acesso a direitos somente para aqueles que a possuem. Ao abordar as questões que envolvem o tema nacionalidade, Moraes (2000) fundamenta-se em vários autores para conceituá-la, estabelecendo que “nacionalidade é o vínculo jurídico-político que une uma pessoa a um determinado Estado, para considerá-la como integrante da população deste” (MORAES, 2000, p. 02).

Ainda sob as considerações de Moraes (2000), a nacionalidade é conferida conjuntamente aos seus cidadãos com um ligamento jurídico, e assim reservada à condição de nacional, emanando seus direitos e deveres cívicos, jurídicos e serviços obrigatórios, a exemplo do serviço militar. O autor ainda salienta para a condição da naturalização dos cidadãos estrangeiros, ou como é distinguida, a dupla nacionalidade, concedida pelo Estado aos estrangeiros ou aos apátridas, conforme confere a lei em vigor.

Duarte (2015) contribui ao referir-se à nacionalidade, reafirmando que está totalmente condicionada à ligação a um Estado e à inclusão ao seu território aos seus cidadãos, portanto nacionalidade é considerada como:

[...] vínculo jurídico que une um indivíduo a um determinado Estado. Trata-se da inserção do indivíduo na tríade Estado-território-povo e, em consequência, impõe a ele o dever de submissão ao ordenamento jurídico interno. [...] O vínculo da nacionalidade estende ao indivíduo a proteção de seu Estado e o gozo pleno de direitos, com a ressalva das condicionantes constitucionais (DUARTE, 2015, p. 126-127).

De fato, os princípios que ainda conduzem à indicação da nacionalidade desvelam, através de sua imposição, uma das principais causas de restrições que impedem a ausência de proteção social negada aos não nacionais. As contenções advindas devido à centralidade dos direitos à nacionalidade trazem à tona o anacrônico conceito de cidadania, elencando a posição da nacionalidade, ou seja, os direitos dentro do território Estado-nação são somente para os cidadãos natos ou para os naturalizados.

Ademais, no Brasil, também é preponderante o limite indicativo da atuação das políticas públicas. Desse modo, a descentralização da execução da PNAS compreende a realização dos serviços, programas e benefícios eventuais propostos por esta política, ainda que os programas de transferência de renda até então continuem conduzidos pelo governo federal.

Nesse sentido, com base nas questões apontadas pela pesquisa, constatou-se que a ausência de decisão local nas cidades gêmeas gaúchas, no que tange às circunstâncias para o acesso ao BPC, carecendo de maior visibilidade para que as situações que se apresentam, nestas cidades, consigam ser diagnosticadas para não ficarem apenas penduradas nas condições impostas pelas legislações federais, visto que nem a possibilidade de se requerer o direito ao BPC por meio de judicialização é cogitado. De fato, somente há a incisiva resposta negativa para as famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD para acessar este benefício.

Assim, conforme os dados obtidos pela pesquisa, não existe nenhuma indicação nem alternativas legais que contemplem ações para dar conta das demandas de cidadãos transfronteiriços indocumentados, atendidas como situações “comuns” nas cidades gêmeas e, segundo as apurações, não há nenhuma designação para que se possa mudar esta realidade. Dessa forma, é permitido que inúmeras famílias permaneçam à mercê, na sua condição de pobreza, largadas à própria sorte, dentre elas, também, as famílias com PcD.

A ausência do poder local para deliberar sobre situações especiais para possibilitar o recebimento do BPC para aqueles cidadãos que não se enquadraram

perfeitamente nas normativas da lei deixa à mostra uma lacuna referente à ausência para atender às demandas existentes nas cidades gêmeas, induzindo esses cidadãos a realizarem “adaptações”, criando seus próprios artifícios para poderem ter acesso à política de assistência e terem atendidas suas necessidades, considerando que algumas delas são geridas pela própria localidade onde residem.

Contudo, os princípios que constituem a PAS carregam dinamismos homogêneos, ainda não condizentes com o perfil apresentado nas regiões fronteiriças, em especial na zona gaúcha. Assim, a condução e a aplicação de serviços, programas e benefícios até então são regidos sem reconhecer a diversidade das cidades, uma vez que ainda não são levadas em consideração as diferenças territoriais e as diferentes uniões estabelecidas entre as pessoas nelas residentes, devido à sua proximidade com as zonas fronteiriças.

Pensar as políticas públicas em uma perspectiva de heterogeneidade quanto à disposição da territorialidade posiciona como instrumento de interação a partir de um contexto diverso que propenda do local/município (micro), regendo sua atenção para o Estado (macro). A execução das políticas públicas, aqui ensejando a PNAS, quanto à necessidade de se reconhecer a realidade local das cidades gêmeas para melhor formulação e execução das políticas, utilizando de forma coerente, com base no uso das informações locais, apresentando sua realidade em questão, buscando a formação de um diagnóstico condizente com a região, evitando seu uso de forma linear, indicando prescrições para resolver os problemas e analisando para além dos limites geográficos.

No entanto, percebeu-se que as cidades gêmeas da fronteira gaúcha, mesmo apresentando suas singularidades, não recebem uma atenção diferenciada para o enfrentamento das demandas dos cidadãos transfronteiriços indocumentados. Os dados da pesquisa apontaram que a demanda desses cidadãos, por mais frequente ou menos frequente que apareçam nas cidades gêmeas, ainda que algumas famílias recebam algum tipo de acompanhamento ou acessem algum serviço (participação em grupos) ou mesmo recebam alguns benefícios eventuais, as ações prescritas não são elevadas à concepção de direito, são consideradas ações de mera ajuda e a maioria delas prescritas na informalidade. Acredita-se que essas situações de “ações clandestinas” praticadas por equipes técnicas ou mesmo por atitudes individuais dos usuários da PAS fazem que a situação permaneça na invisibilidade, embora real e latente. Assim, a falta de transparência das reais condições



apresentadas nas cidades gêmeas e, por vezes, dos atendimentos prestados, termina não favorecendo o empreendimento de esforços para mudar esse quadro.

Como já foi discorrido anteriormente, a ausência de formação dos Conselhos Municipais de PCD nas cidades gêmeas pesquisadas indicam que há uma falta de representação de PcD na ocupação desses espaços. E também sugere que as PcD transfronteiriças indocumentadas e suas famílias também são apartadas de mais esse ingresso, que poderia auxiliá-las na revelação das suas realidades e modificar a situação que enfrentam quando localizadas em cidades gêmeas.

Um dos fatos mais preocupantes apontados pela pesquisa foi constatar que não há, em nenhuma das cidades gêmeas, equipes que trabalhem em uma perspectiva de busca ativa das suas demandas. Conforme os dados apresentados, todas as demandas de cidadãos transfronteiriços indocumentados que procuram os CRAS ou CREAS ou chegam por encaminhamentos ou de forma espontânea indicam um total desconhecimento do real número de cidadãos que se encontram em situação indocumentada no Brasil, ou ainda das famílias brasileiras ou binacionais que residem na cidade vizinha e que necessitariam utilizar a PAS brasileira. Assim, os fatos colhidos na pesquisa não dão dimensão real de quantas famílias permanecerão nas mesmas condições de luta pela sobrevivência, sem perspectiva de obtenção de direitos e sem oportunidade de sequer aparecerem e mostrarem a sua realidade, uma vez que continuarão a viver como se não existissem.

Além disso, identifica-se que a concepção de direitos ainda está vinculada à questão da nacionalidade, posto que continua a ser utilizada para a extensão de direito aos seus cidadãos, estando longe de uma compreensão de cidadania que a considere de forma elevada para a cobertura de direitos e uma proteção social alavancada no sujeito e não apenas na origem de seu registro, a certidão de nascimento.

Diante dessas reflexões, ao que se refere à relação entre cidadãos e território, torna-se imprescindível tratar da dimensão da cidadania, expressada a partir de uma dinâmica, visando não só à nação pautada a um território de nascimento ou mesmo ao espaço escolhido para viver e/ou constituir laços familiares, situações tão comuns nas cidades gêmeas da fronteira gaúcha. Dessa forma, demonstra-se aqui o apontamento regulador entre nacionalidade/território e a questão do cidadão divergente quanto à noção de cidadania e sua relação com os direitos instituídos

essencialmente para os seus nacionais. O vínculo à nacionalidade ainda é o tipo de cidadania reconhecida nos países que compõem o Mercosul. Uma cidadania também concebida somente pelo indicativo da nacionalidade dos indivíduos, “sendo que seus ordenamentos jurídicos nacionais adotam o princípio do *jus soli* (segundo o lugar de nascimento) quanto do *jus sanguinis* (segundo a nacionalidade dos pais) para determiná-la” (BENETTI; ARAUJO, 2012, p. 48).

Contudo, pensar nos princípios de cidadania requer que tipo de compreensão de cidadania o Estado compôs para o seu julgamento. Sendo assim, Benetti e Araujo (2012) sugerem que, na atualidade, os direitos fundamentais devem ser adotados para uma cidadania sustentada para além da nacionalidade originada por um Estado-nação.

Cidadão, hoje, deve ser pensado como aquele que tem seus direitos tutelados onde quer que se encontre, independente da sua nacionalidade e, portanto, a cidadania deixou de ser o vínculo exclusivo que une o cidadão ao Estado para ser o vínculo que une o cidadão ao mundo. Para efeito da cidadania, a questão da nacionalidade é uma categoria esgotada quando defrontada com os princípios fundamentais do ser humano, tais como a liberdade, a igualdade e a dignidade. Por isso, não cabe mais pensar a cidadania como exercício de direitos e de autonomia, a partir de categorias tradicionais de pertencimento do cidadão a um determinado território (BENETTI; ARAUJO, 2012, p. 50).

Conforme aponta Nogueira (2009), referindo-se ao reconhecimento de o Mercosul ainda não ter conseguido se sobrepor às prescrições direcionadas para ações reguladoras que visam ao desenvolvimento social, o Tratado necessita ultrapassar as desigualdades pertinentes nos Estados-membros do bloco e sancionar uma projeção que venha a validar a questão dos direitos e regular uma cidadania ampliada entre os habitantes dos seus países integrantes.

Costa (2013) aponta que a superação das questões relativas à desigualdade entre os países do Mercosul é apresentada como um dos desafios que necessitam além de desempenho político entre seus participantes, mas que também requerem um aumento significativo de investimentos, especialmente em serviços públicos de qualidade. Desse modo, a autora, ao indicar a proteção social como pauta de discussão no Mercosul, conduz para um debate que relaciona os direitos sociais na oferta de serviços e benefícios para a população e seu financiamento público. Esses direitos são prestados pelo Estado, porém, ainda indicados com uma retração por

parte do poder público, em detrimento do livre comércio dos direitos ofertados pelo mercado.

Considerando que os direitos sociais exigem do Estado uma obrigação ou prestação positiva, gerando então custos na sua efetivação, coloca-se a questão de como montar um sistema de financiamento da proteção social de abrangência regional. Em que medida é possível criar uma fonte de financiamento para a proteção social que transcenda os limites do Estado nacional? A integração regional é o resultado de uma vontade política, realizada sob determinadas condições objetivas, tais como o nível de crescimento econômico, capacidade técnica e de gestão, o nível de infraestrutura social. Assim, se houver um forte apoio da sociedade à decisão política de aprofundar o processo de integração, é possível uma harmonização da legislação trabalhista, previdenciária e maior convergência das políticas sociais. O desafio é integrar países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico gerando uma convergência positiva (COSTA, 2013, p. 87).

Costa (2013) ainda sugere que a proteção social unificada no Mercosul precisa não só da vontade política dos seus países integrantes, mas também de uma organização e pressão dos atores sociais dos países do bloco, defendendo ações que ampliem melhorias direcionadas para as questões que visem a uma maior ampliação do amparo, através das políticas sociais para seus habitantes.

Retomam-se, neste ponto, as considerações sob a forte disposição econômica gerada pela globalização, mas que exige ser conjuntamente conduzida pelos Estados, na ampliação, também, do seu papel de provedor da proteção social em uma nova perspectiva associada à nova concepção de cidadania para além dos espaços territoriais. Neste debate, requer-se um forte avanço e a superação de inúmeros desafios sobrepostos aos países do Mercosul para garantir a ampliação de direitos, principalmente os sociais, atingindo uma grande parcela da população dos seus países, em especial, os cidadãos transfronteiriços que residem nas cidades gêmeas de fronteira e que se encontram em situação de pobreza, demandando uma atenção mais direcionada ante a sua exclusão de acesso aos direitos sociais.

A partir das considerações referentes às questões até aqui desenvolvidas que pautam sobre cidadania elencada ao território de uma nação, julga-se estritamente necessária a construção de novas vias de acesso que indiquem para a ampliação na garantia de direitos que ultrapasse os conceitos impostos de fronteira e de limite territorial, construídos conjuntamente entre representantes governamentais e órgãos internacionais e, é claro, com a participação da sociedade, subjetivando para a formação de uma identidade para além das fronteiras.

Ao indicar os avanços da Constituição brasileira referentes aos direitos de cidadania, entre eles, a garantia dos direitos fundamentais, Benetti e Araujo (2012) consideram que a maioria desta ascensão de direitos sociais está ligada aos direitos políticos, como o direito de votar e de ser votado, à participação em referendos e plebiscitos e à apresentação de projetos de lei no Legislativo federal, estadual e municipal.

Desse modo, ao correlacionar a questão da cidadania ao indicativo dos direitos políticos, como o direito ao voto, os autores consideram como uma forma legitimada de cidadania para este direito e, conforme a ordem nacional, como uma das principais prerrogativas do cidadão.

Ao considerar a relação entre cidadania e direito político, foi manifestada, durante uma entrevista, por meio da fala de um técnico da proteção básica, em uma das cidades gêmeas gaúchas pesquisadas, que, durante o período que antecede as eleições do município, é notado, de forma significativa, o aumento no número de cidadãos transfronteiriços que adquirem a dupla nacionalidade neste período. Além do mais, deixa implícita uma suposição de que o aumento do número de pessoas que requerem a dupla nacionalidade está relacionado, diretamente, a um crescente número de eleitores daquele município, amparado por interesses de candidatos, supostamente beneficiados com a dupla nacionalidade de cidadãos transfronteiriços.

Vale lembrar que, segundo o Art. 14, da Constituição Federal, de acordo com as normatizações no Brasil quanto aos direitos políticos, esses são garantidos aos estrangeiros naturalizados brasileiros, permitindo o voto àqueles com mais de 18 anos, e, de forma opcional, aos maiores de 16 anos e maiores de 70 anos.

Portanto, a situação apresentada no suposto aumento do número de cidadãos transfronteiriços com dupla nacionalidade, então cidadãos votantes, transparece em circunstâncias de interesses e de vantagens, que asseguram a prática de direitos políticos no favorecimento para possíveis candidatos, formando um prognóstico de que, quando se quer, é possível garantir formas de ampliação de direitos, e, também, cobertura dos custos para a dupla nacionalidade de cidadãos transfronteiriços indocumentados.

Porém, é interessante registrar que a falta de acompanhamento dos cidadãos transfronteiriços indocumentados é traduzida em uma carência de direitos, evidenciada pela privação da cobertura dos serviços de proteção básica e especial, denunciando uma realidade de que esses cidadãos não são compreendidos pela

cobertura da proteção social. Sabe-se que esta distinta situação demonstra que ainda são muito frágeis as propostas que envolvem a atenção dos Estados envolvidos, em particular as articulações do bloco que os administra, o Mercosul, deixando à mostra a preponderância relativa às questões territoriais e à nacionalidade, sugestionando para a negação de direitos em prol de um status de cidadania ultrapassada e arcaica, negligenciando as desigualdades territoriais visíveis nas zonas de fronteira, refletidas também na área da saúde, educação, habitação, as quais, com certeza, incidem na política de assistência e na proteção social de pessoas com deficiência.

A discussão que apresenta o território enquanto limitador de políticas públicas é exposta como uma necessária questão a ser superada, principalmente entre os países pertencentes ao Mercosul, mediante anteriores apontamentos direcionados para sua cobertura, principalmente para as questões do âmbito social, já demonstradas no corpo deste trabalho, mas que precisam, com urgência, de mudanças imediatas, no tocante à saúde, à seguridade social, à habitação e às relacionadas ao campo da assistência social.

O caráter regulador do Estado e sua demonstração de distanciamento diante do reconhecimento das particularidades que envolvem os territórios fronteiriços são marcados pela falta de discussões e pela ausência de uma participação popular que dê transparência e visibilidade às necessidades locais de suas cidades. Sabe-se que, nestas regiões, o que prepondera é a parte econômica, discutindo-se muito a questão do desenvolvimento regional para o fortalecimento de negociação, tais como acordos e contratos comerciais.

Todavia, é esquecido que as zonas de fronteira não são apenas áreas de travessia ou de escoamento de produção, lá residem cidadãos que convivem diariamente com as questões burocráticas e com os problemas pertinentes a suas divisas, necessitando de um reconhecimento local e de um diagnóstico social das suas regiões de fronteira. Há a necessidade de que a integração entre os países seja muito mais do que relações criadas pela convivência e pelas trocas culturais e sociais entre seus habitantes, mas que seja uma zona de compartilhamento de direitos unificados, reconhecendo a dimensão que este ato poderia trazer na vida dos seus moradores.

É interessante registrar que foi experimentada, nas cidades gêmeas, uma ausência de interesse em mostrar e deixar transparecer a realidade vivenciada por

inúmeros cidadãos, que entre a aparente clandestinidade e, por vezes, por sua total invisibilidade perante os responsáveis pela política de assistência social dessas localidades em buscar alternativas para mudar as situações de pobreza encontradas nas suas fronteiras, situações que estão postas de forma concreta, sem se dar importância para uma solução emergencial que parece estar desprezada diante das outras necessidades territoriais, aparentemente de mais importância.

Desse modo, ao vislumbrar essa realidade que afeta famílias com PcD, que sobrevivem muitas vezes de favores e ajuda, dependentes da boa vontade e, também, de suas boas relações sociais com a equipes que prestam os serviços ofertados pela PAS, fica a pergunta: Quando esta realidade vai mudar e até que ponto será negligenciada sua situação e, também, quando o direitos políticos terão a mesma força para os direitos sociais aos cidadãos transfronteiriços indocumentados?

Por fim, considera-se de suma importância uma maior atenção para a numerosa parcela de cidadãos transfronteiriços indocumentados das cidades gêmeas, e em particular, às PcD e a suas famílias, e estudos direcionados a essa população alvo, a fim de destacar a complexidade da questão e a necessidade de implementação de estratégias que viabilizem a proteção social, quer seja por decisão da Política de Assistência Social brasileira, quer seja através de acordos e/ou tratados entre os países envolvidos. Chama-se a atenção que essas possíveis intervenções promovidas por pactos formados pelo poder público possibilitariam melhores condições de vida e uma perspectiva de maior inclusão social aos seus familiares com deficiência. Além disso, eliminariam a culpa e o medo da responsabilidade provocada em consequência das dificuldades enfrentadas por essas famílias, as quais usam de estratégias de sobrevivência não reconhecidas legalmente para conseguirem dispor de direitos aos seus familiares com deficiência.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada indica que as condições impostas pela PAS no Brasil, quanto ao seu acesso, tratam de forma excludente os cidadãos que não conseguem atender às suas condicionalidades. Dentre eles, faz-se referência às famílias transfronteiriças indocumentadas, que, mesmo possuindo um familiar com deficiência e encontrando-se em situação de pobreza, ficam restritas da proteção social ofertada no País.

Após essa consideração, importa pontuar que, ainda hoje, as políticas públicas apresentam-se restritas ao limite territorial e/ou condizente com a nacionalidade do cidadão. Com padrões estipulados pelas configurações nacionais, permanecem regidas pelo modelo: cada país precisa “cuidar” dos seus cidadãos. Essa não garantia de direitos pela ausência da condição de “cidadão” é vivenciada nas fronteiras do Rio Grande do Sul, restringindo direitos e atingindo, de forma mais concreta, aqueles cidadãos que se encontram em piores condições financeiras.

O estudo demonstrou, também, que os investimentos para a área da assistência social não contemplam as suas diferenciações de fronteira, portanto as cidades gêmeas gaúchas não contam com nenhuma verba específica para suprir as demandas diferenciadas para atendimentos. No entanto, uma das cidades gêmeas que participou desta pesquisa, disponibilizava recursos para oportunizar aos cidadãos transfronteiriços indocumentados a obtenção da dupla nacionalidade. É preciso salientar que, nesta cidade, a procura de atendimentos pelos cidadãos transfronteiriços entrevistados foi caracterizada por uma demanda relativamente baixa, com um número aproximado de 01 ocorrência mensal, diferenciando da alta procura apresentada na maioria das outras cidades gêmeas que participaram da pesquisa.

Ainda assim, ressalta-se que a ausência de investimentos por não considerar as desigualdades sociais apresentadas nas cidades gêmeas está diretamente subordinada ao processo econômico nacional e internacional, ao envolver os seus países de divisa. Conseqüentemente, a condição de desigualdade é agravada pela não cobertura das políticas públicas sociais, criando uma realidade que interfere nas condições de vida da população fronteiriça.

É interessante registrar que essa situação de impedimento quanto ao acesso aos direitos sociais apresenta-se de forma totalmente contraditória à expressiva

integração entre os cidadãos das cidades visitadas<sup>71</sup>, facilitada pela sua posição geográfica. Assim, esta aproximação motiva uma convivência diária entre os seus cidadãos, mesclando suas culturas, sua língua e sua economia, gerando um lugar único, sendo a cidade do país do lado considerada uma extensão de um bairro local. Toda essa intensa influência regional é igualmente facilitada pela formação de famílias binacionais, as quais, ao partilharem todo esse clima de integração, contraditoriamente são apartadas da cobertura de direitos, assegurados somente para as uniões devidamente legalizadas.

Além disso, percebeu-se que a falta de registros que indicassem de forma adequada os cidadãos transfronteiriços indocumentados que procuram atendimentos em todos os espaços da assistência social impede a visibilidade dessa demanda que se faz concreta nas cidades gêmeas. Assim, a falta de registros acaba sendo ignorada por não haver um prognóstico que apresente os reais números desses cidadãos que estão à margem da garantia de direitos e impossibilitados de acessar a política de assistência social.

Ficou evidente essa aparente indiferença, já que as equipes técnicas não identificam as famílias transfronteiriças em condições de pobreza com familiar com deficiência, por não haver um tipo de registro que diferencie os casos específicos, característicos de suas cidades, não conseguindo indicar a sua localização. Logo, as famílias eram lembradas apenas como um caso sem solução, pois nada poderia ser feito por elas, ficando apenas na lembrança de alguns, e, em praticamente, todos os casos, sem sequer receberem qualquer tipo de acompanhamento por parte da equipe de assistência social.

Por outro lado, foram descobertos acordos (formais e informais) que contemplam outras políticas sociais, especialmente no âmbito da saúde e da educação, nos quais é permitido e facilitado que os cidadãos residentes em ambas as cidades gêmeas (dos dois lados) obtenham acesso a serviços emergenciais na saúde, ou, ainda, a facilitação das questões relacionadas ao ensino nos países de divisa. Porém, na parte da assistência social, não há concessões que facilitem o acesso aos seus serviços e benefícios, apenas atendimentos informais, que se

---

<sup>71</sup> É importante lembrar que, das seis cidades gêmeas pesquisadas, apenas São Borja, que faz divisa com a cidade argentina Sant Tomé, é a única cidade que apresentou uma fronteira totalmente separatista, e de total segregação entre seus habitantes, evidenciada na forma em que sua divisa está estruturada, sob completo rigor no seu cruzamento.



referenciam a uma questão de ajuda emergencial, não conduzida a uma perspectiva de direitos.

É importante ter claro que a emblemática situação encontrada na questão da saúde é compreendida como um problema visível, ao exemplo de que um ferimento não deixará de ser acolhido e tratado. Uma criança, à primeira vista, não ficará sem escola, mas se apresenta a interrogativa de como ficam as condições de vida das famílias que tiveram a negativa do atendimento à sua demanda por algum centro de referência, ou por alguma secretaria de assistência, mesmo esta família tendo um familiar com deficiência e estando em situação de pobreza. Não há indicação de como elas sobrevivem, suas condições de miserabilidade, se estão vivendo em condições subumanas. Ainda assim, essas famílias não serão apontadas nem como um dado estatístico, pois não estão representadas como um número indicativo da sua situação pelas cidades gêmeas pesquisadas.

A ausência de indicadores que assinalem para a existência da demanda aqui estudada demonstra a complexidade encontrada nas cidades gêmeas e a necessidade de ações contundentes que deem conta de abrangê-las.

Embora se faça presente na Agenda Social do Mercosul, em que sua atuação incide nas desigualdades sociais entre seus países membros, é encontrada uma grande lentidão burocrática no processo decisório e nos seus resultados, não apresentando propostas que tragam mudanças reais e que garantam direitos direcionados para os cidadãos transfronteiriços, mesmo para as PcD e para suas famílias.

Mesmo havendo a proposta de adoção das medidas e políticas para a plena implementação da Convenção das Nações Unidas sobre Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) entre os países do Mercosul, lembrando que esta convenção foi ratificada pelos países aqui envolvidos, Brasil, Uruguai e Argentina<sup>72</sup>, percebe-se a ausência de pautas diretamente relacionadas à concretização do tratado – que se reporte à ampla consistência das políticas sociais que conduzam as PcD a acessarem amplamente os direitos à educação, à acessibilidade, ao trabalho e, de modo inclusivo, as questões relativas à assistência social. Entende-se que a

---

<sup>72</sup> Outros países do bloco também ratificaram esta convenção.

consolidação dessa proposta poderia modificar a realidade de inúmeras pessoas com deficiência, especialmente a das residentes nas cidades gêmeas.

Importa pontuar que, ao apresentar um trabalho<sup>73</sup> na cidade de Montevideo, o qual direcionava sua discussão sobre a temática fronteira e sobre as questões relacionadas à assistência social envolvendo as famílias com PcD, foi considerado um assunto totalmente novo pelos participantes do evento, os quais admitiram que não tinham o menor conhecimento da dimensão encontrada nas cidades gêmeas e da realidade de seus habitantes. Com isso, percebe-se, mais uma vez, o quanto a questão da fronteira é preterida e precisa ser debatida e divulgada, porquanto se constata que é uma realidade imperceptível, invisível, principalmente, aos órgãos públicos.

Nesse cenário, as questões envolvem as demarcações territoriais do Brasil, analisando a realidade diferenciada das regiões fronteiriças que apresentam como principal idiossincrasia a ausência de políticas públicas que atendam às suas diferenciações, singularidades instituídas pela sua própria localidade de fronteira, desconsiderando uma ampla parcela de sua população quanto à ausência de direitos sociais, pela falta de documentação ou pelas condições de moradia e pela necessidade de residir no outro “lado”, costume habitual da população das cidades gêmeas. Todavia, essa particularidade acaba gerando transtornos quando o assunto é o acesso à PAS e à comprovação de residência, pois essa política não abrange quem não reside em território brasileiro.

Desse modo, avalia-se como uma situação emergencial e imediata, considerando, primeiramente, a necessidade de se apresentar um levantamento real das situações que perpassam as cidades gêmeas quanto aos cidadãos transfronteiriços indocumentados. E, por conseguinte, procurar estratégias e regulações que apontem para a busca de soluções de proteção social para os cidadãos transfronteiriços e que primem por uma reforma ampliada, assumindo uma

---

<sup>73</sup> CORRALES, C. B.; UGOSKI, D. R. ; SILVA, V. R. . A complexa relação entre família, deficiência e assistência social em cidades gêmeas. In: I Coloquio Regional Familias Contemporâneas - Intervenciones Contemporâneas? Familias y Nueva Matriz de Protección Social. Universidad de La República, 2015, Montevideo. Documentos de Trabajo. Montevideo: Universidad de La Republica. Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo, 2015. v. 01. p. 98-111.

reavaliação que proponha reformas estruturais, tanto no lado nacional como no internacional.

De fato, as políticas públicas sociais nas cidades gêmeas, especialmente a da assistência social, permanecem envolvidas com o atendimento às famílias indocumentadas com PcD, através da conduta da ajuda e da caridade, destituídas de direitos, restringidas pela jurisdição territorial ou intrínseca a uma nacionalidade.

Constata-se, portanto, que a ausência da ampliação de direitos leva as famílias transfronteiriças indocumentadas com PcD a ficarem restritas à situação de recebimento de favores, por isso estabelecem suas próprias alternativas e estratégias para poderem acessar serviços e benefícios negados, garantidos pela PAS, buscando dar melhores condições de subsistência para seus familiares com deficiência.

Nota-se que as estratégias utilizadas pelas famílias entrevistadas são, na verdade, uma conduta de tentarem fazer parte de uma política que, mesmo com suas características voltadas para atender aqueles que dela necessitam, esses cidadãos acabam sendo excluídos da sua abrangência, não lhes deixando outra opção nesta batalha que não apresenta nenhuma perspectiva de mudanças.

Chama-se, novamente, a atenção para a situação das equipes dos centros de referência e para a intensa rotatividade entre seus trabalhadores, que, em forma de contrato, dificulta a sequência de seus trabalhos e o reconhecimento das demandas existentes das famílias com PcD nas cidades gêmeas. Percebe-se, também, a ausência de conexão entre a própria equipe de serviço da PAS, uma vez que não há uma perspectiva na efetivação de direitos para os cidadãos indocumentados. As equipes não demonstram interesse em identificar essa demanda de forma diferenciada, para que, pelo menos, esses cidadãos sejam considerados informações, com o intuito de se identificar a população em situação de pobreza, segregada de direitos.

Embora a PAS indique a contemplação das diferenças regionais brasileiras, o apresentado na pesquisa foram gestões locais da PAS engessadas à planificação de uma política que não oferece subsídios financeiros diferenciados condizentes com as diversificações territoriais encontradas nas cidades gêmeas de fronteira. A justificativa adotada pelos entrevistados é que todas as demandas que procuram atendimento recebem um primeiro acolhimento, mas os serviços, projetos e benefícios da PAS são direcionados aos brasileiros.

Diante dessas considerações, atenta-se, mais uma vez, para a indiferença que se faz presente nas cidades gêmeas, pelo não acompanhamento das famílias transfronteiriças indocumentadas, as quais, pela negativa do cumprimento das exigências para acessarem a PAS, mesmo tendo em seu núcleo familiar uma PcD, ficam descobertas de qualquer tipo de direitos, recebendo apenas ajudas eventuais, por meio da procura voluntária das famílias. Essa demanda somente é identificada quando há algum tipo de encaminhamento ou busca espontânea de atendimento das próprias famílias, pois todas as cidades gêmeas gaúchas que participaram da pesquisa não propiciam seu trabalho no direcionamento da busca ativa de demandas.

Identificou-se, apesar das dificuldades expostas pelas famílias entrevistadas e pela luta diária enfrentada para cuidarem de seus familiares com deficiência, uma força que não as deixa esmorecer e, com todas as preocupações com o cuidado, o zelo, o sustento e o futuro dos seus familiares, demonstram coragem e perseverança quando o assunto é dedicação e responsabilidade dispensadas aos seus familiares com deficiência.

Por tudo isso, é impossível não deixar registrado neste trabalho a angústia, em uma das entrevistas, ao escutar de uma mãe que, pela falta de recursos, foi obrigada a dar a seu filho um copo de aveia com água; mas, conforme suas palavras, logo que a equipe do CRAS da sua cidade tomou conhecimento da crítica situação, providenciou a “ajuda” de uma caixa de leite para a família.

Por fim, é preciso considerar o atual momento político que o Brasil está vivenciando, trazendo, com isso, inúmeras propostas de retrocessos quanto aos direitos sociais garantidos<sup>74</sup> à população, o que pode dificultar possíveis avanços quanto à condição dos cidadãos e sua ampliação aos transfronteiriços indocumentados, retomando a reacionária perspectiva com a volta da “ordem e progresso”, instituída neste período no nosso País.

---

<sup>74</sup> Salienta-se aqui a proposta da possível desvinculação do valor do BPC ao salário mínimo.

## REFERÊNCIAS

ALADRÉN, Gabriel. Sem respeitar fé nem tratados: escravidão e guerra na formação da histórica da fronteira sul do Brasil (Rio Grande de São Pedro, c 1777-1835). 2012. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História. Niterói, 2012. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/stricto/td/1428.pdf>>. Acesso em 07 dez. 2017.

ANDRADE, Priscila Maia de; MATIAS, Mariana López. Notas sobre o desenvolvimento do trabalho social com famílias no âmbito da Política de Assistência Social. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

ANTUNES, Eloisa Maieski. A Faixa de Fronteira Brasileira sob o contexto da Integração Econômica. (2015). Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015. Disponível em: < <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/41348/R%20-%20T%20-%20ELOISA%20MAIESKI%20ANTUNES.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

ASTORGA J., Ignacio; PINTO C., Ana María; FIGUEROA M., Marco. **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://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/portugues.pdf>>. Acesso em 17 nov. 2016.

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](http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2342/1/2006_ThaisMereMAveiro_orig.pdf)>. Acesso em: 04 jan. 2017.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BENETTI, Daniela V. M. S.; ARAUJO, Rodrigo Alexandre. **Cidadania fronteiriça: das concepções modernas à cidadania constituída na fronteira entre Brasil e Uruguai**. In: BENTO, Fábio Régio. *Fronteiras em Movimento*. Jundiaí, Paco Editorial: 2012.

BENTANCOR, Gladys. Una frontera singular: la vida cotidiana en ciudades gemelas: Rivera (Uruguay) y Sant'ana do Livramento (Brasil). In: **Dilemas e diálogos platinos**. Orgs.: NUÑES, Angel; PADOIN, Maria Medianeira; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. Dourados, MS: UFGD, 2010. 2 v. ISBN 978-85-61228-71. Disponível em: < <http://200.129.209.183/arquivos/arquivos/78/EDITORIA/catalogo/dilemas-e-dialogos-platinos-fronteiras-angel-nunes-maria-medianeira-padoin-tito-carlos-machado-de-oliveira-2013-orgs.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

BENTO, Fábio Régio. Fronteiras, significado e valor: A partir do estudo da Experiência das cidades-gêmeas de Rivera e Santana do Livramento. In: BENTO, Fábio Régio. *Fronteiras em Movimento*. Jundiaí, Paco Editorial: 2012.

BENTO, Fábio Régio. O papel das cidades-gêmeas de fronteira na integração regional sul-americana. **Revista Conjuntura Austral**, vol. 6, n. 27 28, dez. 2014 - mar. 2015. Disponível em: <<http://oaji.net/articles/2015/2137-1438877442.pdf>>. Acesso em 7 nov. 2015.

BERMÚDEZ, M. S. D. M. Políticas sociales y familia: Estado de bienestar y neoliberalismo familiarista. In: **Fronteras**. Montevideu, Uruguay, n.4 – set. 2001.

BORGES FILHO, Oziris. A questão da fronteira na construção do espaço da obra literária. In: TRICEVERSA, **Revista do Centro Ítalo-Luso-Brasileiro de Estudos Lingüísticos e Culturais**, v.2, n.1, maio-out. Assis/SP, 2008. Disponível em: <<http://www2.assis.unesp.br/cilbelc/triceversa/index.php?site=3>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

BORGES, José Antonio dos Santos. Impactos das tecnologias de informação sobre os deficientes visuais. In: SILVA, Shirley; VIZIM, Marli. (Org.). **Políticas públicas: educação, tecnologias e pessoas com deficiências**. Campinas: Mercado da Letras, 2003. Disponível em: <<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/portugues.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

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

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **X Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/x-conferencia-nacional>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS/SNAS, 2004. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília: MDS/SNAS, 2005. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS)**. Brasília: MDS/SNAS, 2007. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-RH.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tipificação nacional de serviços socioassistenciais. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Brasília: MDS/CNAS, 2009b. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf)>. Acesso em: 23 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial. **Política Nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva**, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Cadastro Único**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-social-basica/projetos-psb/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Centro-Dia de Referência para Pessoa com Deficiência**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/centro-dia>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) / org. Alex Jorge das Neves... [ et al. ]. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <[https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras\\_publicacoes/pagina-3/diagnostico\\_socioeconomico\\_final.pdf](https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/diagnostico_socioeconomico_final.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/nacionalidade#GRU>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Benefício de prestação continuada (BPC)**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/bpc/bpc>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)/MDS: Relatório de Informações Sociais. **Panorama Municipal Segundo o Senso Demográfico 2010**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)/MDS, 2010. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php?kseg=1>>.

\_\_\_\_\_. 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.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDFF.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. 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.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e64-d6248ebd1353&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e64-d6248ebd1353&groupId=10157)>. Acesso em: 01 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto 1.901, de maio de 1996**. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm)>. Acesso em: 14 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5105.htm)>. Acesso em 19 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.722, 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm)>. Acesso em: 11 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.214, de 26 de setembro de 2007**. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei no 10.741, de 1o de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm)>. Acesso em: 13 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.964, de 29 de setembro de 2009**. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul. Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6964.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **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.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7239.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7239.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto 3.298, de 20 de dezembro de 1999**. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3298.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm)>. Acesso em: 23 dez. 2016.



\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo 5.296, de 02 de dezembro de 2004.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5296.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5296.htm)>. Acesso em: 17 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo 186, de 09 de julho de 2008.** Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto de 8 de setembro de 2010.** Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12853.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12853.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto 7.612, de 17 de novembro de 2011.** Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7612.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7612.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 6.634, 02 de maio de 1979.** Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.098, de 19 de dezembro de 2000.** Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10098.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.095, de 19 de novembro de 2009.** Declara Sant'Ana do livramento, Estado do Rio Grande do Sul, cidade símbolo da integração brasileira com os países membros do Mercosul. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12095.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12095.htm)>. Acesso em 01 fev. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.146, de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Portaria 125 do Ministério da Integração Nacional, de 21 de março de 2014.** Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=45&data=24/03/2014&captchafield=firistAccess>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Portaria Nº 213 do Ministério da Integração Nacional , de 19 de julho de 2016.** Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=20/07/2016>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 212/2013.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social.. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/112968>>. Acesso em 19 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006.** DOU 26/12/2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-RH.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012.** DOU 03/01/ 2013. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social — NOB/ SUAS. Disponível em: <[ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpseesp/bibliote/informe\\_eletronico/2013/iels.jan.13/lcls02/U\\_RS-MDSCF-CNAS-33\\_121212.pdf](ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpseesp/bibliote/informe_eletronico/2013/iels.jan.13/lcls02/U_RS-MDSCF-CNAS-33_121212.pdf)>. Acesso em 23 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Receita Federal.** Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/viagens-internacionais/guia-do-viajante/entrada-no-brasil/cota-de-isencao-duty-free-e-bagagem-tributavel>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BUENO, Clodoaldo. **Passado e presente das relações Brasil-Argentina.** Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, 1997.

BUSCAGLIA, Leo. **Os deficientes e seus pais.** Tradução Raquel Mendes. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 1993.

CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”.** Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/683-integracao\\_brasil\\_argentina.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/683-integracao_brasil_argentina.pdf)>. Acesso em: 23 jan. 2017.

CARRASQUER, Pilar (et all). **El trabajo reproductivo.** Papers: Revista de sociologia. Nº 55, Barcelona, 1998. Disponível em: <<http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n55/02102862n55p95.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

COSTA, Lúcia Cortes da. **Estado e democracia: pluralidade e questões.** Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2008.

\_\_\_\_\_. Integração regional e mudanças no estado de bem-estar: reflexões sobre a União Europeia e o Mercosul. In: COSTA, Lucia Cortes; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da. (Orgs.) **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios do século XXI**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

**DECLARAÇÃO Mundial sobre Educação para Todos** (Conferência de Jomtien – 1990). Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem. Brasília, DF: UNIFEC, 1990. Disponível em: <[http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10230.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm)>. Acesso em 21 jan. 2017.

DELOU, C.M.C. A educação especial e a educação inclusiva no cenário brasileiro: contextualização do problema. In: ROSA, S.P.S.; DELOU, C.M.C.; OLIVEIRA, E.S.G. (Orgs.). **Fundamentos teóricos e metodológicos da inclusão**. Curitiba: IESDE, 2008.

DUARTE, Daniele R. de Souza. **A inclusão social do estrangeiro latino-americano: fundamento na Constituição Federal**. Curitiba: Prismas, 2015.

ESPING-ANDERSEN, G. **Fundamentos Sociales de las economias posindustriales**. Barcelona, Ariel, 2000.

FERRARI, Maristela. As Noções de Fronteira em Geografia. **Revista Perspectiva Geográfica**. UNIOESTE, v. 9, n.10, 2014. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/pgeografica/issue/view/601/showToc>>. Acesso em: dez. 2016.

FERRER, Francisca Carla Santos. **Brasil e Uruguai: a “fronteira viva” como estopim para a eclosão da guerra do Paraguai**. *Historiae*, Rio Grande, v. 1, p. 29-36, 2010. Disponível em: <[file:///D:/Arquivos/Downloads/2374-6423-1-PB%20\(2\).pdf](file:///D:/Arquivos/Downloads/2374-6423-1-PB%20(2).pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

FIGUEIRA, Emilio. **Caminhando em silêncio**. Uma introdução à trajetória das pessoas com deficiência na história do Brasil. 2. ed. São Paulo: Giz Editoria, 2008.

FREITAS, Rosana Martinelli. Mercosul e proteção social no Brasil: desafios perspectivas. In: MENDES, Jussara Maria Rosa (Org.). **Mercosul em múltiplas perspectivas: Fronteiras, direitos e proteção social**. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

FURQUIM JUNIOR, Laercio. **Fronteiras Terrestres e Marítimas do Brasil: um contorno dinâmico**. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, 2007.

GARCIA, Fernando Cacciatore. **Fronteira iluminada – História do povoamento, conquista e limites do Rio Grande do Sul a partir do Tratado de Tordesilhas**. Porto Alegre: Sulina, 2010.

GOLDFARB, Cibelle Lenero. **Pessoas portadoras de deficiência e a relação de emprego: o sistema de cotas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2009.

GOLIN, Tau. **A fronteira**. Porto Alegre: L&PM, 2002.

GRANATO, Leonardo. **As Relações Bilaterais Argentino-brasileiras no Quadro da Integração Regional:** de um Quadro de Rivalidade ao Despertar de uma Efetiva Cooperação. Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos, v.1, n.2, ago-dez/2012.

HARTMANN, Luciana. **Tradições orais na fronteira entre Argentina, Brasil e Uruguai.** Tese de Doutorado (Doutorado em Antropologia). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 28 jan. 2017.

IORA, Tania Angelita. A evolução dos direitos humanos: a questão feminina e o trabalho nas fronteiras. In: OLIVEIRA, Mara de; AUGUSTIN, Sérgio (Org.). **Direitos humanos: emancipação e ruptura.** [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: Educus, 2013. Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca\\_eletronica/livros/direitos\\_humanos\\_ebook\\_2.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/livros/direitos_humanos_ebook_2.pdf)>. Acesso em: 18 jan. de 2017.

KOGA, Dirce. A incorporação da tipografia social no processo de gestão de políticas públicas locais. Revista de Administração Pública (RAP). Rio de Janeiro, v. 39, n. 3. Maio/Jun., 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6782>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Medidas de cidades:** entre territórios de vida e territórios vividos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LANNA JÚNIOR, Mário. C.M. **História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil.** Brasília: Secretaria de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010.

LOSACCO, Silvia. O jovem e o contexto familiar. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia Faller (Org.). **Família: redes e laços e políticas públicas.** 5. ed. São Paulo: Cortez: Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais – PUC/SP, 2010.

MACHADO, L. O. **Limites e fronteiras:** da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano V, n. 8, p. 7-23, jan./jun., 2000. Disponível em: <[http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/08\\_6\\_lia\\_osorio.pdf](http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/08_6_lia_osorio.pdf)> Acesso em: 03 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. 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. 2 v. Dourados, MS: UFGD, 2010. Disponível em: <<http://200.129.209.183/arquivos/arquivos/78/EDITORA/catalogo/dilemas-e-dialogos-platinos-fronteiras-angel-nunes-maria-medianeira-padoin-tito-carlos-machado-de-oliveira-2013-orgs.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

MARCONSIN, Cleier; SANTOS, Cleusa. A acumulação capitalista e os direitos do trabalho: contradição histórica que preside a seguridade social. In: BEHRING,

Elaine; ALMEIDA, M. Helena. (Orgs.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. 2.ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Cortez; FSS/UERJ, 2010.

MARQUEZAN, R. **O deficiente no curso da legislação**. Campinas: Papyrus, 2009.

MOREIRA, Constanza. A esquerda no Uruguai e no Brasil: cultura política e desenvolvimento partidário. *Opinião Pública*, Campinas, v. 6, n. 1, 2000. Disponível em: < <http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641048/8564>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

MERCOSUL. **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/40-normativa/tratados-e-protocolos/117-tratado-de-assuncao>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

**MERCOSUL /CMC/ DEC. N° 67/10**. Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul. Disponível em: <[http://www.mercosul.int/innovaportal/file/2810/1/DEC\\_67-10\\_PT\\_PEAS.pdf](http://www.mercosul.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_67-10_PT_PEAS.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2017.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul**. São Paulo: Annablume, 1996.

MÉLO, José Luiz Bica de. O “Velho” e o “Novo” da violência rural na fronteira Brasil–Uruguay. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 121-150, jan./jun. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v19n1/v19n1a06.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 13. ed. São Paulo: Hucitec, 2013.

MIOTO, R. C. T. Famílias e políticas sociais. BOSCHETTI, Ivanete (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MIOTO, R. C. T.; DAL PRÁ, K. R. Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira. **Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015.

MORAES, Guilherme Peña. **Nacionalidade: Lineamentos da nacionalidade derivada e da naturalização extraordinária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Direitos e cidadania nos processos de integração regional: o caso do Mercosul. In: BOSCHETTI, Ivanete (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_; DAL PRÁ, Keli; Fermino, Sabrina. A garantia e a fruição do direito à saúde nos municípios da linha das fronteiras MERCOSUL. In: MENDES, Jussara Maria

Rosa (Org.). **MERCOSUL em múltiplas perspectivas: fronteiras, direitos e proteção social**. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de, (Org.). **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2005.

ONU. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**, 2006.

ONU. **Declaração universal dos direitos humanos**. Brasília: 1948. Disponível em: <[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao\\_universal\\_dos\\_direitos\\_d\\_o\\_homem.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao_universal_dos_direitos_d_o_homem.pdf)>. Acesso em: 09 dez. 2016.

ONU. **Declaração dos direitos das pessoas deficientes**. 1975. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec\\_def.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec_def.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2017.

PEREIRA, P.A.P.; STEIN, R.H. **Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina**. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M. A.; MATOS, M.C; LEAL, M. C. (Org.). **Política social, família e juventude**. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **Política social: temas & questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ACEGUÁ**. Disponível em: <<http://www.acegua.rs.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO QUARAÍ**. Disponível em: <<http://www.barradoquarai.rs.gov.br/>>. Acesso: 15 dez. 2016.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARÃO**. Disponível em: <<http://www.jaguarao.rs.gov.br/>>. Acesso em: 01 fev. 2017.

**PREFEITURA CIDADE DE SANTANA DO LIVRAMENTO**. Disponível em: <<http://www.sdolivramento.com.br/renovado/index.php> />. Acesso em: 01 fev. 2017.

**PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO**. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id\\_pop=26](http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=26)>. Acesso em: 25 jan. 2017.rama das ações Unidas para o Desenvolvimento

PUCI, Adriano Silva. O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/685-O\\_estatuto\\_da\\_frenteira\\_brasil\\_uruguai.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/685-O_estatuto_da_frenteira_brasil_uruguai.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2017.

RETAMAR, HUGO J. C.; RISSO, Claudia S. La frontera entre Uruguay y Brasil y la realidade del español em comunidades fronterizas. **Cadernos do Aplicação**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, jan./jun. 2011.

RIBEIRO, Maria de Fátima Bento et al. Cidade, memória e política: Jaguarão RS/Patrimônio histórico e artístico nacional. In: **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História - ANPUH**. São Paulo, julho 2011. Disponível em:

<<http://www.snh2011.anpuh.org/site/anaiscomplementares#M>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

SANTOS, Milton. SILVEIRA, Maria . Laura. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: BestBolso, 2011.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: BestBolso, 2011.

SASSAKI, Romeu. **Inclusão: construindo uma sociedade para todos**. 7. ed., Rio de Janeiro: WVA, 1997.

SCHLEE, Aldyr Garcia. Uma terra só. 2ª ed. Porto Alegre: Ardotempo, 2011.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. Os direitos sociais como direitos humanos fundamentais: na fronteira dos direitos humanos. In: SILVA, Vini Rabassa da. et.al. **Política Social: fundamentos, práticas e desafios no contexto sul-americano**. Pelotas: EDUCAT, 2014.

SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA – SNPD. **Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE)**. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

SILVA, Maria Geusina; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Brasiguaios: a dupla desigualdade na região da fronteira. In: COSTA, Lucia Cortes. **Estado e Democracia: pluralidade de questões**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008.

SILVA, Maria O. S. **Avaliando o Bolsa Família: Unificação, Focalização e Impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANI, G. Di. **A política social brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Maurício P. **Ações de cooperação em saúde na fronteira Brasil/Uruguai**. Um estudo sobre o Comitê Binacional de Integração em Saúde Santana do Livramento-Rivera. 2009. 101f. Dissertação. (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2009. Disponível em: <file:///D:/Arquivos/Downloads/MAUR%C3%8DCIO.SILVA\_A%C3%A7%C3%B5es.de.Coopera%C3%A7%C3%A3o.em.Sa%C3%BAde.na.Fronteira.Brasil-Uruguai-Um.estudo.sobre.o.Comit%C3%AA.Binacional.de.Integra%C3%A7%C3%A3o.em.Sa%C3%BAde-Santana.do.Livramento-Rivera.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2016.

SILVA, Nara Regina Pereira da. **Possibilidades e limites para o acesso aos direitos socioassistenciais por cidadãos transfronteiriços**. 2014. 124 f. Dissertação. (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2014. Disponível em: <file:///D:/Arquivos/Downloads/NARA.SILVA\_Possibilidades%20e%20Limites%20par a%20o%20Acesso%20aos%20Direitos%20Socioassistenciais%20por%20Cidad%C3%A3os%20Transfronteiri%C3%A7os.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

SILVA, Otto Marques. **A epopéia ignorada: a pessoa deficiente na história do mundo de ontem e de hoje.** São Paulo: Caderno Cedas, 1987.

SILVA, Vini Rabassa da; UGOSKI, Daiane da Rosa. A política de assistência social em cidades gêmeas da fronteira gaúcha. In: COSTA, Lucia Cortes; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da. (Orgs.) **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios do século XXI.** Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

SOUZA, Marcelo M. C. de. **A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina.** Rio de Janeiro: Ipea, 2000. (Texto para discussão, n. 699). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/80/163>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

SPAREMBERGER, Raquel F, Lopes. Diferentes, desiguais e desconectados: os direitos humanos nas fronteiras. In: COSTA, Lucia Cortes; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da. **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios do século XXI.** Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

STEIMAN, Rebeca. Zona de fronteira e cidades gêmeas: uma tipologia das interações transfronteiriças. In: ZÁRATE B., Carlos G. (Org.). **Espacios urbanos y sociedades transfronteirizas em la Amazonia.** Colombia: Universidad Nacional de Colombia Sede Amazonia, 2012. Disponível em: <<http://www.bdigital.unal.edu.co/7571/5/9789587612011.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 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. 2016.

UGOSKI, Daiane da Rosa. **Desafios e limites do “SUAS” em cidades gêmeas a fronteira do RS.** 2013. 155 f. Dissertação. (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2013. Disponível em: <[file:///D:/Arquivos/Downloads/DAIANE.UGOSKI\\_Desafios%20e%20Limites%20do%20SUAS%20em%20Cidades%20G%C3%AAs%20da%20Fronteira%20do%20RS%20\(1\).pdf](file:///D:/Arquivos/Downloads/DAIANE.UGOSKI_Desafios%20e%20Limites%20do%20SUAS%20em%20Cidades%20G%C3%AAs%20da%20Fronteira%20do%20RS%20(1).pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2016.

UNESCO. **Declaração de Salamanca.** 1994. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 2009.



## APÉNDICES

## APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



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

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado (a) e participar na pesquisa de campo intitulada “ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL”, coordenada pela professora Vini Rabassa da Silva, com participação das pesquisadoras, professora Mara Rosange Acosta de Medeiros, professora Myriam Siqueira da Cunha e doutoranda Daiane Ugoski, do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas. Fui informado (a) que a pesquisa é orientada por Vini Rabassa da Silva, a quem poderei contatar a qualquer momento que julgar necessário por meio do telefone (53) 21288291 ou e-mail vini.silva@ucpel.edu.br.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado (a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que em linhas gerais é identificar as demandas e os elementos geopolíticos, jurídico-administrativos, técnico-operativos e relacionados à infraestrutura local, que interferem no acesso aos programas, ações e serviços ofertados pelo SUAS aos transfronteiriços indocumentados localizados em cidades gêmeas da fronteira do Arco Sul. Fui também esclarecido (a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos, da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa do Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde.

Fui informado(a) que não existem riscos reais ou potenciais quanto à minha participação na pesquisa, e que nenhum ônus recairá sobre essa participação. Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de entrevista, a ser gravada a partir da assinatura desta autorização. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pelos pesquisadores e pelo orientador (a).



**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**

Fui comunicado(a), também, que posso me retirar da pesquisa a qualquer momento, sem sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

Pelotas, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Assinatura da participante

\_\_\_\_\_

Assinatura do (a) pesquisador (a)





UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
 PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
 TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

1.2. Nessas demandas de atendimento a transfronteiriços já houve algum chamado para atender situações envolvendo criança ou adolescente com deficiência?

1.3 Caso sim, quais as medidas foram tomadas?

1.4 Como chegam essas demandas?

( ) Demanda espontânea

( ) Denúncias

( ) Encaminhamentos

( ) Outros .....

1.5. Quando por encaminhamentos, qual a origem?

2. As demandas recebidas são atendidas?

2.1. Caso sim, de que forma?

2.2. Caso não, por quê?

3. Aproximadamente qual é o número mensal de atendimentos requeridos por/para transfronteiriços indocumentados?

4. É realizado algum tipo de registro das demandas recebidas?

4.1. Caso sim há registro de todas as demandas (atendidas e não atendidas)?

5. Existe algum critério para o atendimento pelo Conselho Tutelar?

5.1. Caso sim, quais? (situação e/ou documentação)



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

6. Você sabe se existem pactos/acordos formais e/ou informais estabelecidos entre as cidades gêmeas em relação ao atendimento pela Política da Assistência Social?

6.1. Caso sim, quais?

7. Você sabe se existem pactos/acordos formais e/ou informais estabelecidos entre as cidades gêmeas para o atendimento pela Política da Assistência Social as famílias transfronteiriças com PcD ?

7.1 Caso sim comente o que você sabe e/ou pensa sobre eles.

8. Em sua opinião, existe algum serviço e/ou ação que deveria ser ofertado pelo município aos transfronteiriços indocumentados atendidos pelo Conselho Tutelar?

8.1. Caso sim, qual (is)?

9. Deseja acrescentar mais algum comentário sobre cidadãos transfronteiriços indocumentados?

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista – Família indocumentada transfronteiriça com PcD



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

**ROTEIRO DE ENTREVISTA – FAMÍLIA INDOCUMENTADAS  
TRANSFRONTEIRIÇA COM PcD**

**I DADOS DE IDENTIFICAÇÃO:**

<b>Município:</b>
<b>Entrevistador (es):</b>
<b>Data da entrevista:</b> ____ / ____ / ____
<b>Entrevistado:</b>
<b>Grau de parentesco com a PcD:</b>
<b>Nacionalidade:</b>
<b>Formação:</b> ensino fundamental incompleto ( ) ensino fundamental completo ( ) ensino médio incompleto ( ) ensino médio completo ( ) ensino superior incompleto ( ) ensino superior completo ( ) área: _____ pós-graduação ( )
<b>Profissão:</b>

**II PERGUNTAS:**

1. Você encontrou dificuldade(s) para ter acesso à serviços, programas, projetos ou benefícios da Política de assistência?

1.1 Caso sim, qual ou quais? Comente.

2. Você recebeu auxílio de alguém de sua cidade de origem ter acesso a PAS?



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

Caso sim, como aconteceu este auxílio?

3. Você, ou seu familiar, são acompanhados por alguém da equipe do CRAS ou do CREAS?

3.1 Caso sim, comente o acompanhamento.

4. Por que procurou atendimento no Brasil?

5. Em sua opinião, existe algum serviço e/ou ação que deveria ser ofertado por este município aos transfronteiriços indocumentados?

5.1 Caso sim, qual (is)?

6. Deseja acrescentar algum comentário sobre os serviços ofertados pela política de assistência social na sua cidade?



## APÊNDICE D – Roteiro de entrevista – Gestor da Política de Assistência Social



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
 PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
 TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

## ROTEIRO DE ENTREVISTA - GESTOR DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

## I DADOS DE IDENTIFICAÇÃO:

<b>Município:</b>
<b>Nível de Gestão:</b> ( ) Inicial ( ) Básica ( ) Plena
<b>Nome da Secretaria da PAS:</b>
<b>Entrevistador (es):</b>
<b>Data da entrevista:</b> ____/____/____
<b>Entrevistado:</b>
<b>Formação:</b> ensino fundamental incompleto ( ) ensino fundamental completo ( )                      ensino médio incompleto ( ) ensino médio completo ( )                                      ensino superior incompleto ( ) ensino superior completo ( ) área: _____                      pós-graduação ( )
<b>Gestor ou representante do gestor?</b> _____
<b>Tempo de trabalho na gestão da PAS:</b> _____

## II PERGUNTAS:

1. Em sua opinião, o fato de o município ser classificado como cidade gêmea tem repercussão na gestão da Política de Assistência Social?
  - 1.1. Caso sim, qual?
2. A Política de Assistência Social recebe demandas de cidadãos transfronteiriços indocumentados? ( ) Sim ( ) Não
  - 2.1. Caso sim, quais são as demandas mais frequentes (citar da mais frequente a menos frequente)?



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
 PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
 TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

1° _____	5° _____
2° _____	6° _____
3° _____	7° _____
4° _____	8° _____

2.3. Nessas demandas já foram identificadas famílias com PcD na procura de algum serviço ou benefício ofertado pela Política de Assistência Social?

2.4. Caso sim, quais procedimentos (serviços, benefícios, encaminhamentos...) foram usados para atender esta demanda?

3. É possível estimar o número mensal de atendimentos requeridos?

3.1. Caso sim, qual?

3. É realizado algum tipo de registro das demandas recebidas?

4.1. Caso sim, há registro de todas as demandas (atendidas e não atendidas)?

4.2. Quando há registro ele é utilizado pela secretaria?



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

4.3. Caso sim, para que?

5. A Secretaria de Assistência Social tem critérios para o atendimento de transfronteiriços indocumentados das cidades gêmeas?

5.1. Caso sim, quais? (situação e/ou documentação)

6. Existe algum programa, projeto ou serviço socioassistencial desenvolvido no município que seja dirigido especificamente para os transfronteiriços indocumentados?

6.1. Caso sim, qual (is)?

7. Em sua opinião quais os fatores que impedem ou que mais dificultam o atendimento pela Política de Assistência Social no município?

8. A gestão já realizou algum contato com a equipe de trabalho responsável pelo atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade ou risco social da cidade gêmea?

8.1. Caso sim, para que?

8.2. Qual a sua avaliação desse contato?



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

9. Você já participou de reuniões de discussão sobre a proteção social no MERCOSUL?

9.1. Caso sim, quais os assuntos tratados?

9.2. Houve repercussões dessas reuniões em âmbito municipal?

9.2.1. Caso sim, quais?

10. Você conhece se existem pactos/acordos formais e/ou informais estabelecidos entre as cidades gêmeas para o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade ou de risco social?

10.1. Caso sim, quais?

11. Você sabe se existem pactos/acordos formais e/ou informais estabelecidos entre as cidades gêmeas para o atendimento pela Política da Assistência Social as famílias com PcD transfronteiriças?

11.1. Caso sim, comente sobre eles.



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

12. Qual é a sua opinião sobre a prestação de serviços da Política de Assistência Social a transfronteiriços indocumentados da cidade gêmea?

13. Em sua opinião, há algo que possa ser implantado no SUAS para melhor atender os transfronteiriços indocumentados em situação de risco ou de vulnerabilidade social da cidade gêmea?

13.1. Caso sim, o que?

14. Deseja acrescentar algum comentário sobre a Política de Assistência Social em cidades gêmeas?



1.3. Caso sim, quais procedimentos (serviços, benefícios, encaminhamentos...) foram usados para atender esta demanda?

2. Como essas demandas têm chegado a esse serviço de Assistência Social?

- Demanda espontânea
- Denúncias
- Por encaminhamentos
- Outros \_\_\_\_\_

2.1 Quando por encaminhamentos, qual a origem?

3. Qual o procedimento que você adota ao receber demandas de cidadãos transfronteiriços indocumentados?

4. Existe alguma orientação do gestor para o atendimento dos que procuram o serviço?

4.1. Caso sim, qual?

5. Em sua opinião, existe algum serviço e/ou ação que deveria ser desenvolvido pelo município aos que solicitam atendimento?

5.1. Caso sim, qual(is)?

6. Deseja acrescentar mais algum comentário sobre os cidadãos transfronteiriços indocumentados que procuram a PAS?

7. Em caso de não haver recepcionista, registrar, aqui, a forma como ocorre a recepção dos usuários.

## APÊNDICE F – Roteiro de entrevista – Técnico da Proteção Social Básica



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
 PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
 TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

### ROTEIRO DE ENTREVISTA - TÉCNICO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

Município:	
Entrevistador (es):	
Gestão: ( ) Inicial ( ) Básica ( ) Plena	
Data da entrevista: ____/____/____	
Nome da Secretaria da PAS:	
Entrevistado:	
( )	Responsável pela Proteção Social Básica
( )	Técnico da Proteção Social Básica
Tempo de trabalho no PAS:	
Área de formação:	

4. A Proteção Social Básica (PSB) recebe demandas de cidadãos transfronteiriços indocumentados?

( ) Sim ( ) Não

4.1 Caso sim, quais são as demandas por serviços, programas e benefícios mais procurados? (da mais frequente a menos frequente)

1° \_\_\_\_\_ 4° \_\_\_\_\_  
 2° \_\_\_\_\_ 5° \_\_\_\_\_  
 3° \_\_\_\_\_ 6° \_\_\_\_\_

1.2. Entre as demandas mais procuradas quais são atendidas e de que forma?

1.3. Há demandas não atendidas? Quais? Por quê?





UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

1.4 Nessas demandas que procuram atendimento já foram identificadas famílias com PcD na procura de algum serviço ou benefício ofertado pela Política de Assistência Social? Porque elas buscavam atendimento?

1.5. Caso sim, quais procedimentos (serviços, benefícios, encaminhamentos...) foram usados para atender esta demanda?

2. Como os usuários chegam aos serviços de assistência social?

( ) Encaminhamentos – Por quem são encaminhados?

( ) Busca ativa – Como é realizada ?

3. A Secretaria de Assistência Social tem critérios para o atendimento de transfronteiriços indocumentados das cidades gêmeas?

3.1. Caso sim, quais? (Situação e/ou documentação)

4. É realizado algum tipo de registro das demandas recebidas?

4.1. Caso sim, há registro de todas as demandas (atendidas e não atendidas)?

4.2. Quando há registro ele é utilizado pela secretaria?

4.3. Caso sim, para que?



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

5. Entre as ações, serviços e benefícios listados a seguir, quais já foram prestados para transfronteiriços indocumentados (assinalar com um x).

- Acolhida em casa de passagem ou similar
- Inserção em Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) ou em outras atividades socioeducativas
- Inserção em Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para famílias e/ou PcD
- Serviço de PSB no domicílio para PcD
- Inserção em atividade de inclusão produtiva
- Acolhida temporária em abrigos
- Benefícios eventuais (alimentação, vestuário, remédios, passagens, outros)
- Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos
- Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência
- Encaminhamento para regulamentação de documentação
- Encaminhamento para retorno à cidade de origem sem qualquer outro tipo de prestação de serviço.
- Outro(s) serviço(s) prestado(s). Quais?

6. Identifique na listagem a seguir os 5 elementos que mais dificultam o atendimento de transfronteiriços indocumentados pela proteção social básica, iniciando pelo que mais obstaculiza. Registre enumerando de 1 a 5.

- Estrutura física e/ou recursos materiais insuficientes
- Equipe técnica pequena para a demanda do município
- Normas da Política de Assistência Social (CADUNICO, etc.)
- Ausência de acordos entre as cidades gêmeas
- Falta de relacionamento com equipe técnica do outro país
- Transfronteiriços indocumentados sem residência fixa no território de abrangência do SUAS
- Falta de registro civil
- Falta de recursos disponíveis para concessão de benefícios eventuais (roupas, remédios, alimentação, etc.)
- O município não dispor dos serviços que eles necessitam (Centro POP, documentação para estrangeiro, abrigos e outros)
- A não procura de atendimento no plantão social ou CRAS por temerem a identificação como não documentados



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

- ( ) O desconhecimento por parte da equipe técnica de possibilidades de atendimento  
( ) Outro (especificar)

7. Você Conhece algum benefício ou serviço socioassistencial desenvolvido no município que seja dirigido especificamente para os transfronteiriços indocumentados?

7.1. Caso sim, qual?

8. A equipe técnica da PSB estabelece alguma relação, formal ou informal, com os técnicos da cidade gêmea que trabalham na assistência social?

8.1. Caso sim, para que? De que modo?

8.2. Comente sobre os resultados dessa relação.

9. Você já participou de reuniões de discussão sobre a proteção social no MERCOSUL?

9.1. Caso sim, quais os assuntos tratados?

9.2. Quais as repercussões dessas reuniões em âmbito municipal?

10. Você sabe se existem pactos/acordos formais e/ou informais estabelecidos entre as cidades gêmeas para o atendimento pela Política da Assistência Social?

10.1 Caso sim, comente sobre eles.



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELotas  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

11. Você sabe se existem pactos/acordos formais e/ou informais estabelecidos entre as cidades gêmeas para o atendimento pela Política da Assistência Social as famílias com PcD transfronteiriças?

11.1 Caso sim, comente sobre eles.

12. Em sua opinião, há projetos e serviços que poderiam ser implementados na proteção social básica para atender melhor o transfronteiriço indocumentado?

12.1. Caso sim, quais?

13. Em sua opinião, há projetos e serviços que poderiam ser implementados na proteção social básica para melhor atender as famílias com PcD transfronteiriças?

13.1. Caso sim, quais?

14. Qual a sua opinião sobre a prestação de serviços da Política de Assistência Social a transfronteiriços indocumentados da cidade gêmea?

15. Deseja acrescentar algum comentário sobre a PAS em cidades gêmeas?

## APÊNDICE G – Roteiro de entrevista – Técnico da Proteção Social Especial



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
 PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
 TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

### ROTEIRO DE ENTREVISTA - TÉCNICO DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

Município:	
Entrevistador (es):	
Gestão: ( ) Inicial ( ) Básica ( ) Plena	
Data da entrevista: ____/____/____	
Nome da Secretaria da PAS:	
Entrevistado:	
( )	Responsável pela Proteção Social Especial
( )	Técnico da Proteção Social Especial
Tempo de trabalho no PAS:	
Área de formação:	

5. A Proteção Social Especial (PSE) recebe demandas de cidadãos transfronteiriços indocumentados?

( ) Sim ( ) Não

5.1 Caso sim, quais são as demandas por serviços, programas e benefícios mais procurados? (da mais frequente a menos frequente)

1° \_\_\_\_\_ 4° \_\_\_\_\_  
 2° \_\_\_\_\_ 5° \_\_\_\_\_  
 3° \_\_\_\_\_ 6° \_\_\_\_\_

1.2. Entre as demandas mais procuradas quais são atendidas e de que forma?

1.3. Há demandas não atendidas? Quais? Por quê?



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

1.4 Nessas demandas que procuram atendimento já foram identificadas famílias com PcD na procura de algum serviço ou benefício ofertado pela Política de Assistência Social? Porque elas buscavam atendimento?

1.5. Caso sim, quais procedimentos (serviços, benefícios, encaminhamentos...) foram usados para atender esta demanda?

2. Como os usuários chegam aos serviços de assistência social?

( ) Encaminhamentos – Por quem são encaminhados?

( ) Busca ativa – Como é realizada ?

3. A Secretaria de Assistência Social tem critérios para o atendimento de transfronteiriços indocumentados das cidades gêmeas?

3.1. Caso sim, quais? (Situação e/ou documentação)

4. É realizado algum tipo de registro das demandas recebidas?

4.1. Caso sim, há registro de todas as demandas (atendidas e não atendidas)?

4.2. Quando há registro ele é utilizado pela secretaria?

4.3. Caso sim, para que?



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

5. Entre as ações, serviços e benefícios listados a seguir, quais já foram prestados para transfronteiriços indocumentados (assinalar com um x).

- Acolhida em casa de passagem ou similar
- Inserção em Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) ou em outras atividades socioeducativas
- Inserção em Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para famílias e/ou PcD
- Serviço da PSE no domicílio para PcD
- Inserção em atividade de inclusão produtiva
- Acolhida temporária em abrigos
- Benefícios eventuais (alimentação, vestuário, remédios, passagens, outros)
- Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos
- Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência
- Encaminhamento para regulamentação de documentação
- Encaminhamento para retorno à cidade de origem sem qualquer outro tipo de prestação de serviço.
- Outro(s) serviço(s) prestado(s). Quais?

6. Identifique na listagem a seguir os 5 elementos que mais dificultam o atendimento de transfronteiriços indocumentados pela proteção social especial, iniciando pelo que mais obstaculiza. Registre enumerando de 1 a 5.

- Estrutura física e/ou recursos materiais insuficientes
- Equipe técnica pequena para a demanda do município
- Normas da Política de Assistência Social (CADUNICO, etc.)
- Ausência de acordos entre as cidades gêmeas
- Falta de relacionamento com equipe técnica do outro país
- Transfronteiriços indocumentados sem residência fixa no território de abrangência do SUAS
- Falta de registro civil
- Falta de recursos disponíveis para concessão de benefícios eventuais (roupas, remédios, alimentação, etc.)
- O município não dispor dos serviços que eles necessitam (Centro POP, documentação para estrangeiro, abrigos e outros)
- A não procura de atendimento no plantão social ou CRAS por temerem a identificação como não documentados
- O desconhecimento por parte da equipe técnica de possibilidades de atendimento
- Outro (especificar)



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

7. Você Conhece algum benefício ou serviço socioassistencial desenvolvido no município que seja dirigido especificamente para os transfronteiriços indocumentados?

7.1. Caso sim, qual?

8. A equipe técnica da PSE estabelece alguma relação, formal ou informal, com os técnicos da cidade gêmea que trabalham na assistência social?

8.1. Caso sim, para que? De que modo?

8.2. Comente sobre os resultados dessa relação.

9. Você já participou de reuniões de discussão sobre a proteção social no MERCOSUL?

9.1. Caso sim, quais os assuntos tratados?

9.2. Quais as repercussões dessas reuniões em âmbito municipal?

10. Você sabe se existem pactos/acordos formais e/ou informais estabelecidos entre as cidades gêmeas para o atendimento pela Política da Assistência Social?

10.1 Caso sim, comente sobre eles





UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
PESQUISA: ELEMENTOS INTERVENIENTES NA PROTEÇÃO SOCIAL DE  
TRANSFRONTEIRIÇOS INDOCUMENTADOS NA FRONTEIRA ARCO SUL

11. Você sabe se existem pactos/acordos formais e/ou informais estabelecidos entre as cidades gêmeas para o atendimento pela Política da Assistência Social as famílias com PcD transfronteiriças?

11.1 Caso sim, comente sobre eles.

12. Em sua opinião, há projetos e serviços que poderiam ser implementados na proteção social especial para melhor atender o transfronteiriço indocumentado?

12.1. Caso sim, quais?

13. Em sua opinião, há projetos e serviços que poderiam ser implementados na proteção social básica para melhor atender as famílias com PcD transfronteiriças?

13.1. Caso sim, quais?

14. Qual a sua opinião sobre a prestação de serviços da Política de Assistência Social a transfronteiriços indocumentados da cidade gêmea?

15. Deseja acrescentar algum comentário sobre a PAS em cidades gêmeas?

ANEXOS

ANEXO A – Decreto Nº 5.105, de 14 de junho de 2004.

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**DECRETO Nº 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.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e

Considerando que o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai celebraram, em Montevideú, em 21 de agosto de 2002, um Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios;

Considerando que o Congresso Nacional aprovou esse Acordo por meio do Decreto Legislativo nº 907, de 21 de novembro de 2003;

Considerando que o Acordo entrou em vigor em 14 de abril de 2004, nos termos de seu Artigo IX;

**DECRETA:**

Art. 1º 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, concluído em Montevideú, em 21 de agosto de 2002, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 14 de junho de 2004; 183ª da Independência e 116ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Celso Luiz Nunes Amorim*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 15.6.2004

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 fronteiroço 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 fronteiroço 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 Fronteiroço

1. Aos indivíduos referidos no artigo anterior poderá ser fornecido documento especial de fronteiroço, caracterizando essa qualidade.

2. A posse do documento especial de fronteiroço 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 fronteiroço, respectivamente.

2. Do documento especial de fronteiroço constará a qualidade de fronteiroço 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 fronteiroço permite residência exclusivamente dentro dos limites territoriais da localidade fronteiroça a que se referir.

4. Para a concessão do documento especial de fronteiroço 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 fronteiroço serão aceitos, igualmente, por ambas as Partes, documentos redigidos em português ou espanhol.

### ARTIGO IV

#### Cancelamento

1. A qualidade de fronteiroço 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 imigratório; 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  
Celso Lafer  
Ministro das Relações Exteriores

---

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA  
ORIENTAL DO URUGUAI  
Didier Operti Badán  
Ministro das Relações Exteriores  
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).



ANEXO B – Decreto nº 7.239, de 26 de julho de 2010.

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**DECRETO Nº 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.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e

Considerando que o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai celebraram, no Rio de Janeiro, em 28 de novembro de 2008, um Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde;

Considerando que o Congresso Nacional aprovou esse Ajuste Complementar por meio do Decreto Legislativo nº 933, de 11 de dezembro de 2009;

Considerando que o Ajuste Complementar entrou em vigor internacional em 17 de janeiro de 2010, nos termos de seu Artigo XI;

**DECRETA:**

Art. 1º 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, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Ajuste Complementar, assim como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 26 de julho de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Celso Luiz Nunes Amorim*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 27.7.2010

AJUSTE COMPLEMENTAR AO ACORDO PARA PERMISSÃO DE RESIDÊNCIA,  
ESTUDO E TRABALHO A NACIONAIS FRONTEIRIÇOS BRASILEIROS E URUGUAIOS,  
PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE

O Governo da República Federativa do Brasil

e

O Governo da República Oriental do Uruguai

(doravante denominados “Partes”),

Considerando os intensos laços históricos de fraterna amizade existentes entre as duas Nações;-

Reconhecendo que a fronteira entre o Brasil e o Uruguai constitui um elemento de união e integração de suas populações;

Reafirmando o desejo de encontrar soluções comuns para o bem estar e a saúde das populações dos dois países;

Destacando a importância de consolidar soluções por meio de instrumentos jurídicos que facilitem o acesso dos cidadãos fronteiriços aos serviços de saúde, nos dois lados da fronteira;

Buscando amparar o intercâmbio que já existe na prestação de serviços de saúde humana na região fronteiriça; e

Considerando a legislação e a organização dos Sistemas de Saúde de ambos os países,

Resolvem celebrar o presente Ajuste Complementar, no marco do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, assinado em Montevideú, em 21 de agosto de 2002, e das Notas Reversais de 23 de abril e 20 de maio de 2008:

#### Artigo I

##### Âmbito de Aplicação

1. O presente Ajuste Complementar visa a permitir a prestação de serviços de saúde humana por pessoas físicas ou jurídicas situadas nas Localidades Vinculadas estabelecidas no Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios.

2. A pessoa física ou jurídica contratada somente admitirá pacientes residentes nas zonas urbanas, suburbanas ou rurais de uma das Localidades Vinculadas mencionadas no parágrafo anterior, mediante a apresentação da documentação que confirme sua identidade e domicílio expedida por autoridade policial correspondente ou outro documento comprobatório de residência, como o Documento Especial de Fronteiriço.

#### Artigo II

##### Pessoas Habilitadas

1. O presente Ajuste Complementar permite às pessoas jurídicas brasileiras e uruguaias contratarem serviços de saúde humana, em uma das localidades mencionadas no Artigo I, de acordo com os Sistemas de Saúde de cada Parte.

2. A prestação de serviços poderá ser feita tanto pelos respectivos sistemas públicos de saúde quanto por meio de contratos celebrados entre pessoa jurídica como contratante, de um lado, e pessoa física ou pessoa jurídica como contratada, de outro, tanto de direito público quanto de direito privado.

### Artigo III

#### O Contrato

1. A prestação de serviços de saúde será feita mediante contrato específico entre os interessados de cada país.

2. As Partes contratantes serão pessoas jurídicas de direito público e de direito privado e as Partes Contratadas, pessoas jurídicas de direito público, pessoas jurídicas de direito privado ou pessoas físicas.

3. Os serviços contratados submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do Sistema de Saúde de cada Parte.

4. O contrato terá por objeto a prestação dos seguintes serviços de saúde humana, entre outros:

- a) serviços de caráter preventivo;
- b) serviços de diagnóstico;
- c) serviços clínicos, inclusive tratamento de caráter continuado;
- d) serviços cirúrgicos, inclusive tratamento de caráter continuado;
- e) internações clínicas e cirúrgicas; e
- f) atenção de urgência e emergência.

### Artigo IV

#### Forma de Pagamento

1. A forma de pagamento do contrato obedecerá às normas e regulamentações de cada Parte.

2. O contrato poderá incluir como forma de pagamento a compensação recíproca de prestação de serviços de saúde.

3. O contratante não poderá ceder ao contratado materiais utilizados em serviços de saúde humana, tais como medicamentos e insumos, vacinas, hemoderivados e materiais clínicos ou cirúrgicos, como forma de pagamento do contrato.

### Artigo V

#### Veículos

1. Veículos utilizados na prestação de serviços, objeto do presente Ajuste Complementar, tais como ambulâncias, deverão respeitar as regulamentações técnicas de ambas as Partes.

2. Tais veículos poderão circular livremente em zonas urbanas, suburbanas e rurais das Localidades Vinculadas, em ambos os lados da fronteira, sempre que devidamente identificados.

## Artigo VI

### Documentação dos recém nascidos

1. O registro de nascimento será feito por declaração de um dos genitores ou de uma das pessoas enumeradas na respectiva lei dos Registros Públicos das Partes. O declarante deve apresentar o documento comprobatório fornecido nos termos da legislação vigente da respectiva Parte.

2. A Parte do contratado emitirá o documento de nascido vivo e o encaminhará a autoridade consular da Parte do contratante, a fim de que a criança nascida no território da outra Parte seja regularmente registrada em Consulado ou Vice-Consulado respectivo.

3. A autoridade consular da Parte do contratante reconhecerá gratuitamente o documento de nascido vivo, no idioma original, nos casos de pobreza ou indigência.

## Artigo VII

### Documentação de falecimento

1. Na hipótese de óbitos, a Parte do contratado emitirá o atestado de óbito e o remeterá ao Consulado ou Vice-Consulado do país do contratante, que o reconhecerá gratuitamente nos casos de pobreza ou indigência, e o registrará devidamente no banco de dados consular.-

2. Se ocorrer em trânsito, o óbito será atestado no destino, exceto se houver regresso ao ponto de partida.

## Artigo VIII

### Idioma da documentação

As autoridades de cada país serão tolerantes quanto ao uso do idioma na redação de contratos e documentos decorrentes deste Ajuste.

## Artigo IX

### Comissão Binacional Assessora da Saúde na Fronteira

A Comissão Binacional Assessora da Saúde na Fronteira Brasil-Uruguai, instituída por meio do Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para a Saúde na Fronteira, será o órgão encarregado de supervisionar a implementação do presente Ajuste.

## Artigo X

### Emendas

O presente Ajuste Complementar poderá ser modificado por acordo mútuo entre as Partes. As modificações entrarão em vigor observados os mesmos trâmites previstos no Artigo XI, e serão parte integrante deste Ajuste Complementar.

## Artigo XI

### Vigência

Este Ajuste Complementar entrará em vigor trinta dias após o recebimento da segunda Nota diplomática atestando o cumprimento dos requisitos internos de vigência.

Artigo XII

Denúncia

Este Ajuste Complementar poderá ser denunciado por qualquer dos Estados Partes, mediante comunicação escrita, transmitida por via diplomática, com a antecedência mínima de noventa dias.

Artigo XIII

Solução de Controvérsias

Eventuais divergências, dúvidas e casos omissos decorrentes da interpretação e aplicação deste Ajuste Complementar serão solucionados por via diplomática.

Feito em Rio de Janeiro, em 28 de novembro de 2008, 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 C - Decreto 6.964, de 29 de setembro de 2009

## **Presidência da República**

### **Casa Civil**

#### **Subchefia para Assuntos Jurídicos**

#### **DECRETO Nº 6.964, DE 29 DE SETEMBRO DE 2009.**

Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e

Considerando que o Congresso Nacional aprovou, por meio do Decreto Legislativo nº 210, de 20 de maio de 2004, o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002;

Considerando que o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação do referido Acordo junto ao Departamento de Tratados do Ministério das Relações Exteriores do Paraguai, em 23 de agosto de 2004;

Considerando que o Acordo entrou em vigor para o Brasil, no plano jurídico externo, em 28 de julho de 2009;

#### **DECRETA:**

*Art. 1º O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.*

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 29 de setembro de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*Celso Luiz Nunes Amorim*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 30.9.2009

#### ACORDO SOBRE RESIDÊNCIA PARA NACIONAIS DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL

A República da Argentina, a República Federativa do Brasil, República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, Estados Partes do MERCOSUL,

Considerando o Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991 entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai e o Protocolo de Ouro Preto, sobre a estrutura institucional do MERCOSUL assinado em 17 de dezembro de 1994 por esses mesmos Estados.

Em concordância com a Decisão N<sup>o</sup> 07/96 (XI CMC - Fortaleza, 17/ 96) que motivou a necessidade de avançar na elaboração de mecanismos comuns, para aprofundar a cooperação nas áreas de competência dos respectivos Ministérios do Interior ou equivalentes;

Reafirmando o desejo dos Estados Partes do MERCOSUL de fortalecer e aprofundar o processo de integração, assim como os fraternais vínculos existentes entre eles.

Tendo presente que a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região é essencial para a consecução desses objetivos.

Visando a solucionar a situação migratória dos nacionais dos Estados Partes na região, a fim de fortalecer os laços que unem a comunidade regional.

Convencidos da importância de combater o tráfico de pessoas para fins de exploração de mão-de-obra e aquelas situações que impliquem degradação da dignidade humana, buscando soluções conjuntas e conciliadoras aos graves problemas que assolam os Estados Partes e a comunidade como um todo, consoante compromisso firmado no Plano Geral de Cooperação e Coordenação de Segurança Regional.

Reconhecendo o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações para lograr o fortalecimento do processo de integração, tal qual disposto no artigo 1<sup>o</sup> do Tratado de Assunção.

BUSCANDO estabelecer regras comuns para a tramitação da autorização de residências aos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL;

Acordam:

#### ARTIGO 1

##### Objeto

Os nacionais de um Estado Parte que desejem residir no território de outro Estado Parte poderão obter residência legal neste último, conforme os termos deste Acordo, mediante a comprovação de sua nacionalidade e apresentação dos requisitos previsto no artigo 4<sup>o</sup> do presente.

## ARTIGO 2

### Definições

Os termos utilizados no presente Acordo terão a seguinte interpretação:

“Estados Partes”: Estados partes do MERCOSUL;

“Nacionais de uma Parte”: são as pessoas que possuem a nacionalidade originária de um dos Estados Partes ou a nacionalidade adquirida por naturalização há pelo menos cinco anos;

“Imigrantes”: são os nacionais das Partes que desejem estabelecer-se no território da outra Parte;

“País de origem”: é o país de nacionalidade dos imigrantes;

“País de recepção”: é o país da nova residência dos imigrantes.

## ARTIGO 3

### Âmbito de Aplicação

O presente Acordo aplica-se a:

1) Nacionais de uma Parte, que desejem estabelecer-se no território de outra e que apresentem perante o consulado respectivo sua solicitação de ingresso no país e a documentação determinada no artigo seguinte;

2) Nacionais de uma Parte, que se encontrem no território de outra Parte, desejando estabelecer-se no mesmo e apresentem perante aos serviços de migração sua solicitação de regularização e a documentação determinada no artigo seguinte.

O procedimento previsto no parágrafo 2 aplicar-se-á independente da condição migratória em que houver ingressado o peticionante no território do país de recepção e implicará a isenção de multas e outras sanções administrativas mais gravosas.

## ARTIGO 4

### Tipo de Residência a Outorgar e Requisitos

1. Aos peticionantes compreendidos nos parágrafos 1 e 2 do Artigo 3º, a representação consular ou os serviços de migração correspondentes, segundo seja o caso, poderão outorgar uma residência temporária de até dois anos, mediante prévia apresentação da seguinte documentação:



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.

2. Para efeitos de legalização dos documentos, quando a solicitação tramitar no consulado, bastará a notificação de sua autenticidade, conforme os procedimentos estabelecidos no país do qual o documento procede. Quando a solicitação tramitar pelos serviços migratórios, tais documentos deverão somente ser certificados pelo agente consular do país de origem do peticionante, credenciado no país de recepção, sem outro cuidado.

## ARTIGO 5

### Residência Permanente

1. A residência temporária poderá ser transformada em permanente, mediante a apresentação do peticionante, perante a autoridade migratória do país de recepção, 90 (noventa) dias antes do vencimento da mesma, acompanhado da seguinte documentação:

a) Certidão de residência temporária obtida em conformidade com os termos do presente Acordo;

b) Passaporte válido e vigente ou carteira de identidade ou certificado de nacionalidade expedida pelo agente consular do país de origem do peticionante, credenciado no país de recepção, de modo que se prove a identidade do peticionante;

c) Certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais, no país de recepção;

d) Comprovação de meios de vida lícitos que permitam a subsistência do peticionante e de seu grupo familiar de convívio;

e) Pagamento de uma taxa perante o respectivo serviço de migração, conforme disposto nas respectivas legislações internas.

## ARTIGO 6

### Não Apresentação no Prazo

Os imigrantes que, uma vez vencida a residência temporária de até dois anos, outorgada em virtude do artigo 4º do presente, não se apresentarem à autoridade migratória do país de recepção, ficam submetidos à legislação migratória interna de cada Estado Parte.

## Artigo 7

### Intercâmbio de Informações

As partes apresentarão suas respectivas regulamentações nacionais sobre imigração, assim como, no caso de elaboração, suas últimas modificações e garantirão aos cidadãos de outros Estados Partes que tiverem obtido sua residência, um tratamento igualitário quanto a direitos civis, de acordo com as respectivas legislações internas.

## ARTIGO 8

### Normas Gerais sobre Entrada e Permanência

1.As pessoas que tenham obtido sua residência conforme o disposto nos artigos 4 e 5 do presente Acordo têm direito a entrar, sair, circular e permanecer livremente no território do país de recepção, mediante prévio cumprimento das formalidades previstas neste, e sem prejuízo de restrições excepcionais impostas por razões de ordem pública e segurança pública.

2.Têm ainda, direito a exercer qualquer atividade, tanto por conta própria, como por conta de terceiros, nas mesmas condições que os nacionais do país de recepção, de acordo com as normas legais de cada país.

## ARTIGO 9

### Direito dos Imigrantes e dos Membros de suas Famílias

1.Igualdade de Direitos Civis: Os nacionais das Partes e suas famílias, que houverem obtido residência, nos termos do presente Acordo, gozarão dos mesmos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas dos nacionais do país de recepção, em particular o direito a trabalhar e exercer toda atividade lícita, nas condições que dispõem as leis; peticionar às autoridades; entrar,

permanecer, transitar e sair do território das Partes; associar-se para fins lícitos e professar livremente seu culto, conforme as leis que regulamentam seu exercício.

2.Reunião Familiar: Aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um dos Estados Partes, será concedida uma autorização de residência de idêntica vigência a da pessoa da qual dependam, sempre e quando apresentem a documentação que estabelece o artigo 3º e não possuam impedimentos. Se, por sua nacionalidade, os membros da família necessitarem de vistos para ingressar no país, deverão tramitar a residência ante a autoridade consular, salvo quando, nos termos das normas internas do país de recepção, este último requisito não seja necessário.

3.Igualdade de Tratamento com os Nacionais: Os imigrantes gozarão, no território das Partes, de tratamento não menos favorável do que recebem os nacionais do país de recepção, no que concerne à aplicação da legislação trabalhista, especialmente em matéria de remuneração, condições de trabalho e seguro social.

4.Compromisso em Matéria Previdenciária: As partes analisarão a exequibilidade de firmar acordos de reciprocidade em matéria previdenciária.

5.Direito de Transferir Recursos: Os imigrantes das Partes terão direito a transferir livremente, ao seu país de origem, sua renda e suas economias pessoais, em particular os valores necessários ao sustento de seus familiares, em conformidade com as normativas e legislação interna de cada uma das Partes.

6.Direito dos Filhos dos Imigrantes: Os filhos dos imigrantes, que houverem nascido no território de uma das Partes, terão direito a ter um nome, ao registro de seu nascimento e a ter uma nacionalidade, em conformidade com as respectivas legislações internas.

Os filhos dos imigrantes gozarão, no território das Partes, do direito fundamental de acesso à educação em condições de igualdade com os nacionais do país de recepção. O acesso às instituições de ensino pré-escolar ou às escolas públicas não poderá ser negado ou limitar-se a circunstancial situação irregular de permanência dos pais.

## ARTIGO 10

### Promoção de Medidas Relativas a Condições Legais de Migração e Emprego nas Partes

As partes estabelecerão mecanismos de cooperação permanentes tendentes a impedir o emprego ilegal dos imigrantes no território da outra, para tal efeito, adotarão entre outras, as seguintes medidas:

a) Mecanismos de cooperação entre os organismos de inspeção migratória e trabalhista, destinados à detecção e sanção do emprego ilegal de imigrantes;

b) Sanções efetivas às pessoas físicas ou jurídicas que empreguem nacionais das Partes em condições ilegais. Tais medidas não afetarão os direitos que correspondam aos trabalhadores imigrantes, como consequência dos trabalhos realizados nestas condições;

c) Mecanismos para a detecção e punição de pessoas individuais ou organizações que lucrem com os movimentos ilegais ou clandestinos de trabalhadores imigrantes, cujo objetivo seja o ingresso, a permanência e o trabalho em condições abusivas destas pessoas ou de seus familiares;

d) As Partes intensificarão as campanhas de difusão e informação pública, a fim de que potenciais migrantes conheçam seus direitos.

#### ARTIGO 11

##### Aplicação da Norma mais Benéfica

O presente Acordo será aplicado sem prejuízo de normas ou dispositivos internos de cada Estado Parte que sejam mais favoráveis aos imigrantes.

#### ARTIGO 12

##### Relação com a Normativa Aduaneira

As disposições do presente Acordo não incluem a regularização dos eventuais bens e valores que tenham ingressado provisoriamente no território dos Estados Partes.

#### Artigo 13

##### Interpretação e Aplicação

Os conflitos que surjam quanto ao alcance, interpretação e aplicação do presente Acordo se solucionarão conforme o mecanismo que se encontre vigente no momento em que se apresentar o problema e que tiver sido consensuado entre as Partes.

#### ARTIGO 14

##### Vigência

O presente Acordo entrará em vigor após a comunicação pelos quatro Estados Partes à República do Paraguai do cumprimento das formalidades internas necessárias à entrada em vigor do presente instrumento.

#### ARTIGO 15

##### Depósito

A República do Paraguai será depositária do presente Acordo e das notificações dos demais Estados Partes quanto à vigência e denúncia. A República do Paraguai enviará cópia devidamente autenticada do presente Acordo às demais Partes.

#### ARTIGO 16

##### Denúncia

Os Estados Partes podem, a qualquer momento, denunciar o presente Acordo mediante notificação escrita dirigida ao depositário, que notificará as demais Partes. A denúncia produzirá seus efeitos cento e oitenta (180) dias, após a referida notificação.

Feito na cidade de Brasília, República Federativa do Brasil, aos seis (6) dias do mês de dezembro de 2002, em um original, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

Eduardo Duhalde  
República Argentina

Luis Angel González Macchi  
República do Paraguai

Fernando Henrique Cardoso  
República Federativa do Brasil

Jorge Batlle Ibáñez  
República Oriental do Uruguai

ANEXO D - Decreto 5.722, de 13 de março de 2006

## Presidência da República

### Casa Civil

#### Subchefia para Assuntos Jurídicos

#### **DECRETO Nº 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.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e

Considerando que o Congresso Nacional aprovou o texto do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, por meio do Decreto Legislativo nº 451, de 14 de novembro de 2001;

Considerando que o Governo brasileiro ratificou o citado Protocolo em 18 de dezembro de 2001;

Considerando que o Protocolo entrou em vigor internacional em 1º de junho de 2005, nos termos de seu Artigo 17;

#### **DECRETA:**

Art. 1º O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Protocolo ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 13 de março de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Celso Luiz Nunes Amorim*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 14.3.2006

#### ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL

#### DO MERCADO COMUM DO SUL

Os Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai,

CONSIDERANDO o Tratado de Assunção de 26 de março de 1991 e o Protocolo de Ouro Preto de 17 de dezembro de 1994; e

DESEJOSOS em estabelecer normas que regulem as relações de Seguridade Social entre os países integrantes do MERCOSUL;

Decidiram celebrar o presente Acordo Multilateral de Seguridade Social nos seguintes termos:

## TÍTULO I

### Disposições Gerais

#### ARTIGO 1

1. Os termos e expressões que se enumeram a seguir possuem, para os efeitos de aplicação do Acordo, o seguinte significado:

a) "Estados Partes" designa a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, ou qualquer outro Estado que venha a aderir de acordo com o previsto no Artigo 19 do presente Acordo;

b) "Legislação", leis, regulamentos e demais disposições sobre Seguridade Social aplicáveis nos territórios dos Estados Partes;

c) "Autoridade Competente", os titulares dos organismos governamentais que, conforme a legislação interna de cada Estado Parte, tenham competência sobre os regimes de Seguridade Social;

d) "Organismo de Ligação", organismo de coordenação entre as instituições que intervenham na aplicação do Acordo;

e) "Entidades Gestoras", as instituições competentes para outorgar as prestações amparadas pelo Acordo;

f) "Trabalhador", toda pessoa que, por realizar ou ter realizado uma atividade, está ou esteve sujeita à legislação de um ou mais Estados Partes;

g) "Período de seguro ou contribuição", todo período definido como tal pela legislação sob a qual o trabalhador esteja acolhido, assim como qualquer período considerado pela mesma como equivalente a um período de seguro ou contribuição;

h) "Prestações pecuniárias", qualquer prestação em espécie, renda, subsídio ou indenização previstos pelas legislações e mencionadas no Acordo, incluído qualquer complemento, suplemento ou revalorização;

i) "Prestações de saúde", as destinadas a prevenir, conservar, restabelecer a saúde ou reabilitar profissionalmente o trabalhador nos termos previstos pelas respectivas legislações nacionais;

j) "Familiares e assemelhados", pessoas definidas ou admitidas como tais pelas legislações mencionadas no Acordo.

2. Os demais termos ou expressões utilizados no Acordo possuem o significado que lhes atribui a legislação aplicável.

3. Os Estados Partes designarão e comunicar-se-ão as Entidades Gestoras e Organismos de Ligação.

## TÍTULO II

## Âmbito de aplicação pessoal

### ARTIGO 2

1. 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.

2. O presente Acordo também será aplicado aos trabalhadores de qualquer outra nacionalidade residentes no território de um dos Estados Partes, desde que prestem ou tenham prestado serviços em tais Estados Partes.

### TÍTULO III

## Âmbito de aplicação material

### ARTIGO 3

1. O presente Acordo será aplicado em conformidade com a legislação de seguridade social referente às prestações contributivas pecuniárias e de saúde existentes nos Estados Partes, na forma, condições e extensão aqui estabelecidas.

2. Cada Estado Parte concederá as prestações pecuniárias e de saúde de acordo com sua própria legislação.

3. As normas sobre prescrição e caducidade vigentes em cada Estado Parte serão aplicadas ao disposto neste Artigo.

### TÍTULO IV

## Determinação da legislação aplicável

### ARTIGO 4

O trabalhador estará submetido à legislação do Estado Parte em cujo território exerça a atividade laboral.

### ARTIGO 5

O princípio estabelecido no Artigo 4 tem as seguintes exceções:

a) o trabalhador de uma empresa com sede em um dos Estados Partes que desempenhe tarefas profissionais, de pesquisa, científicas, técnicas ou de direção, ou atividades similares, e outras que poderão ser definidas pela Comissão Multilateral Permanente prevista no Artigo 16, Parágrafo 2, e que seja deslocado para prestar serviços no território de outro Estado, por um período limitado, continuará sujeito à legislação do Estado Parte de origem até um prazo de doze meses, suscetível de ser prorrogado, em caráter excepcional, mediante prévio e exposto consentimento da Autoridade Competente do outro Estado Parte;

b) o pessoal de vôo das empresas de transporte aéreo e o pessoal de trânsito das empresas de transporte terrestre continuarão exclusivamente sujeitos à legislação do Estado Parte em cujo território a respectiva empresa tenha sua sede;



c) os membros da tripulação de navio de bandeira de um dos Estados Partes continuarão sujeitos à legislação do mesmo Estado. Qualquer outro trabalhador empregado em tarefas de carga e descarga, conserto e vigilância de navio, quando no porto, estará sujeito à legislação do Estado Parte sob cuja jurisdição se encontre o navio;

2. Os membros das representações diplomáticas e consulares, organismos internacionais e demais funcionários ou empregados dessas representações serão regidos pelas legislações, tratados e convenções que lhes sejam aplicáveis.

## TÍTULO V

### Disposições sobre prestações de saúde

#### ARTIGO 6

1. As prestações de saúde serão outorgadas ao trabalhador deslocado temporariamente para o território de outro Estado, assim como para seus familiares e assemelhados, desde que a Entidade Gestora do Estado de origem autorize a sua outorga.

2. Os custos que se originem de acordo com o previsto no parágrafo anterior correrão a cargo da Entidade Gestora que tenha autorizado a prestação.

## TÍTULO VI

### Totalização de períodos de seguro ou contribuição

#### ARTIGO 7

1. Os períodos de seguro ou contribuição cumpridos nos territórios dos Estados Partes serão considerados, para a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, na forma e nas condições estabelecidas no Regulamento Administrativo. Este Regulamento Administrativo estabelecerá também os mecanismos de pagamento pro-rata das prestações.

2. O Estado Parte onde o trabalhador tenha contribuído durante um período inferior a doze meses poderá não reconhecer prestação alguma, independentemente de que tal período seja computado pelos demais Estados Partes.

3. Caso o trabalhador ou seus familiares e assemelhados não tenham reunido o direito às prestações de acordo com as disposições do Parágrafo 1, serão também computáveis os serviços prestados em outro Estado que tenha celebrado acordos bilaterais ou multilaterais de Seguridade Social com qualquer dos Estados Partes.

4. Se somente um dos Estados Partes tiver concluído um acordo de seguridade com outro país, para fins da aplicação do Parágrafo 3, será necessário que tal Estado Parte assumira como próprio o período de seguro ou contribuição cumprido neste terceiro país.

#### ARTIGO 8

Os períodos de seguro ou contribuição cumpridos antes da vigência do presente Acordo serão considerados no caso de que o trabalhador tenha períodos de seguro ou contribuição posteriores a essa data, desde que estes não tenham sido utilizados anteriormente na concessão de prestações pecuniárias em outro país.

## TÍTULO VII

### Disposições aplicáveis a regimes de aposentadoria e pensões

de capitalização individual

#### ARTIGO 9

1. O presente Acordo será aplicável também aos trabalhadores filiados a um regime de aposentadoria e pensões de capitalização individual estabelecido por algum dos Estados Partes para a obtenção das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte.

2. Os Estados Partes e os que venham a aderir, no futuro, ao presente Acordo que possuírem regimes de aposentadoria e pensões de capitalização individual poderão estabelecer mecanismos de transferências de fundos para os fins de obtenção das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte. Tais transferências efetuar-se-ão na oportunidade em que o interessado comprovar direito à obtenção das respectivas prestações. A informação aos afiliados deverá ser proporcionada de acordo com a legislação de cada um dos Estados Partes.

3. As administradoras de fundos ou empresas seguradoras deverão dar cumprimento aos mecanismos previstos neste Acordo.

#### TÍTULO VIII

Cooperação administrativa

#### ARTIGO 10

Os exames médico-periciais solicitados pela Entidade Gestora de um Estado Parte, para fins de avaliação da incapacidade temporária ou permanente dos trabalhadores ou de seus familiares ou assemelhados que se encontrem no território de outro Estado Parte, serão realizados pela Entidade Gestora deste último e correrão por conta da Entidade Gestora que o solicite.

#### TÍTULO IX

Disposições finais

#### ARTIGO 11

1. As Entidades Gestoras dos Estados Partes pagarão as prestações pecuniárias em moeda de seu próprio país.

2. As Entidades Gestoras dos Estados Partes estabelecerão mecanismos de transferências de fundos para o pagamento das prestações pecuniárias do trabalhador ou de seus familiares ou assemelhados que residam no território de outro Estado.

#### ARTIGO 12

As prestações pecuniárias concedidas de acordo com o regime de um ou de outro Estado Parte não serão objeto de redução, suspensão ou extinção exclusivamente pelo fato de que o trabalhador ou seus familiares ou assemelhados residam em outro Estado Parte.

#### ARTIGO 13

1. Os documentos que sejam necessários para os fins do presente Acordo não necessitarão de tradução oficial, visto ou legalização pelas autoridades diplomáticas, consulares e de registro público, desde que tenham tramitado com a intervenção de uma Entidade Gestora ou Organismo de Ligação.

2. A correspondência entre as Autoridades Competentes, Organismos de Ligação e Entidades Gestoras dos Estados Partes será redigida no respectivo idioma oficial do Estado emissor.

## ARTIGO 14

As solicitações e documentos apresentados perante as Autoridades Competentes ou Entidades Gestoras de qualquer Estado Parte onde o interessado comprove períodos de seguro ou contribuição ou residência surtirão efeito como se fossem apresentados às Autoridades ou Entidades Gestoras correspondentes do outro Estado Parte.

## ARTIGO 15

Os recursos que corresponda interpor, perante uma Autoridade Competente ou Entidade Gestora de qualquer Estado Parte onde o interessado tenha períodos de seguro ou contribuição ou residência, serão considerados como interpostos em tempo hábil, mesmo quando apresentados à instituição correspondente do outro Estado Parte, desde que sua apresentação seja efetuada dentro do prazo estabelecido pela legislação do Estado perante o qual devam ser fundamentados os recursos.

## ARTIGO 16

1. O presente Acordo será aplicado em conformidade com as disposições do Regulamento Administrativo.

2. As Autoridades Competentes instituirão uma Comissão Multilateral Permanente, que deliberará por consenso e onde cada representação estará integrada por até 3 membros de cada Estado Parte. A Comissão terá as seguintes funções:

a) verificar a aplicação do Acordo, do Regulamento Administrativo e demais instrumentos complementares;

b) assessorar as Autoridades Competentes;

c) planejar as eventuais modificações, ampliações e normas complementares;

d) manter negociações diretas, por um prazo de 6 meses, a fim de resolver as eventuais divergências sobre a aplicação do Acordo. Vencido o término anterior sem que tenham resolvido as diferenças, qualquer um dos Estados Partes poderá recorrer ao sistema de solução de controvérsia vigente entre os Estados Partes do Tratado de Assunção.

3. A Comissão Multilateral Permanente reunir-se-á uma vez por ano, alternadamente em cada um dos Estados Partes, ou quando o solicite um deles.

4. As Autoridades Competentes poderão delegar a elaboração do Regulamento Administrativo e demais instrumentos complementares à Comissão Multilateral Permanente.

## ARTIGO 17

1. O presente Acordo estará sujeito à ratificação e entrará em vigor a partir do primeiro dia do mês seguinte à data do depósito do último instrumento de ratificação.

2. O presente Acordo e seus instrumentos de ratificação serão depositados perante o Governo da República do Paraguai, o qual comunicará aos Governos dos Estados Partes a data do depósito dos instrumentos de ratificação e da entrada em vigor do presente Acordo.

3. O Governo da República do Paraguai enviará cópia autenticada do presente Acordo aos Governos dos demais Estados Partes.

4. A partir da entrada em vigor do presente Acordo, ficarão derrogados os Acordos Bilaterais de Seguridade Social ou de Previdência Social celebrados entre os Estados Partes. A entrada em vigor do presente Acordo não significará em nenhum caso a perda de direitos adquiridos ao amparo dos mencionados Acordos Bilaterais.

#### ARTIGO 18

1. O presente Acordo terá duração indefinida.

2. O Estado Parte que desejar se desvincular do presente Acordo poderá denunciá-lo a qualquer momento pela via diplomática notificando disso ao Depositário, que o comunicará aos demais Estados Partes. Neste caso, não serão afetados os direitos adquiridos em virtude deste Acordo.

3. O Estados Partes regulamentarão, de comum acordo, as situações decorrentes da denúncia do presente Acordo.

4. A denúncia surtirá efeito 6 meses depois da data de notificação.

#### ARTIGO 19

O presente Acordo estará aberto à adesão, mediante negociação, a aquele Estado que no futuro adiram ao Tratado de Assunção.

Feito em Montevideu, em 15 de dezembro de 1997, em um original, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos igualmente autênticos.

GUIDO DI TELLA  
Ministro de Relaciones Exteriores y Culto  
República Argentina

LUIZ FELIPE LAMPREIA  
Ministro de Relaciones Exteriores  
República Federativa del Brasil

RUBEN MELGAREJO LANZONI  
Ministro de Relaciones Exteriores  
República del Paraguay

CARLOS PEREZ DEL CASTILLO  
Ministro (i) de Relaciones Exteriores  
Uruguay

#### REGULAMENTO ADMINISTRATIVO PARA A APLICAÇÃO DO ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL DO MERCADO COMUM DO SUL

Os Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai,

Em cumprimento ao disposto no Artigo 16 do Acordo Multilateral de Seguridade Social, estabelecem o seguinte Regulamento Administrativo:

#### TÍTULO I

##### Disposições Gerais

#### ARTIGO 1

Para a aplicação do presente Regulamento Administrativo:

1. O termo "Acordo" designa o Acordo Multilateral de Seguridade Social entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai ou qualquer outro Estado que venha a aderir.

2. O termo "Regulamento Administrativo" designa o presente Regulamento Administrativo.

3. As expressões e termos definidos no Artigo 1 do Acordo têm o mesmo significado no presente Regulamento Administrativo.

4. Os prazos mencionados no presente Regulamento Administrativo contar-se-ão, salvo expressa menção em contrário, em dias corridos. No caso de vencerem em dia não útil, prorrogar-se-ão até o dia útil seguinte.

## ARTIGO 2

1. São Autoridades Competentes os titulares: na Argentina, do Ministério de Trabalho e Seguridad Social e do Ministério da Saúde e Ação Social; no Brasil, do Ministério da Previdência e Assistência Social e do Ministério da Saúde; no Paraguai, do Ministério da Justiça e do Trabalho e do Ministério da Saúde Pública e Bem-Estar Social; e no Uruguai, do Ministério do Trabalho e da Seguridad Social.

2. São Entidades Gestoras: na Argentina, a Administración Nacional da Seguridad Social (ANSES), as Caixas ou Institutos Municipais e Provinciais de Previdência, a Superintendência de Administradores de Fondo de Aposentadorias e Pensões e as Administradoras de Fondos de Aposentadorias e Pensões, no que se refere aos regimes que amparam as contingências de velhice, invalidez e morte baseadas no sistema de reparto ou no sistema de capitalização individual, e a Administración Nacional do Seguro de Saúde (ANSSAL) no que se refere às prestações de saúde; no Brasil, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Ministério da Saúde; no Paraguai, o Instituto de Previdência Social (IPS); e no Uruguai, o Banco de Previdência Social (BPS).

3. São Organismos de Ligação: na Argentina, a Administración Nacional da Seguridad Social (ANSES) e a Administración Nacional do Seguro de Saúde (ANSSAL); no Brasil, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Ministério da Saúde; no Paraguai, o Instituto de Previdência Social (IPS); e no Uruguai, o Banco de Previdência Social (BPS).

4. Os Organismos de Ligação estabelecidos no Parágrafo 3 deste Artigo terão como objetivo facilitar a aplicação do Acordo e adotar as medidas necessárias para lograr sua máxima agilização e simplificação administrativas.

## TÍTULO II

### Disposições sobre o deslocamento temporário de trabalhadores

## ARTIGO 3

1. Para os casos previstos na alínea "1.a" do Artigo 5 do Acordo, o Organismo de Ligação expedirá, mediante solicitação da empresa do Estado de origem do trabalhador que for deslocado temporariamente para prestar serviços no território de outro Estado, um certificado no qual conste que o trabalhador permanece sujeito à legislação do Estado de origem, indicando os familiares e assemelhados que o acompanharão nesse deslocamento. Cópia de tal certificado deverá ser entregue ao trabalhador.

2. A empresa que deslocou temporariamente o trabalhador comunicará ao Organismo de Ligação do Estado que expediu o certificado, neste caso, a interrupção da atividade prevista na situação anterior.

3. Para os efeitos estabelecidos na alínea "1.a" do Artigo 5 do Acordo, a empresa deverá apresentar a solicitação de prorrogação perante a Entidade Gestora do Estado de origem. A Entidade

Gestora do Estado de origem expedirá o certificado de prorrogação correspondente, mediante consulta prévia e expresse consentimento da Entidade Gestora do outro Estado.

4. A empresa apresentará as solicitações a que se referem os Parágrafos 1 e 3 com trinta dias de antecedência mínima da ocorrência do fato gerador. Em caso contrário, o trabalhador ficará automaticamente sujeito, a partir do início da atividade ou da data de expiração do prazo autorizado, à legislação do Estado em cujo território continuar desenvolvendo suas atividades.

### TÍTULO III

#### Disposições sobre as prestações de saúde

#### ARTIGO 4

1. O trabalhador deslocado temporariamente nos da alínea "1.a" do Artigo 5 do Acordo, ou seus familiares ou assemelhados, para que possam obter as prestações de saúde durante o período de permanência no Estado Parte em que se encontrem, deverão apresentar ao Organismo de Ligação o certificado aludido no Parágrafo 1 ou 3 do Artigo anterior.

#### ARTIGO 5

O trabalhador ou seus familiares e assemelhados que necessitem de assistência médica de urgência deverão apresentar perante a Entidade Gestora do Estado em que se encontrem o certificado expedido pelo Estado de origem.

### TÍTULO IV

#### Totalização de períodos de seguro ou contribuição

#### ARTIGO 6

1. De acordo com o previsto no Artigo 7 do Acordo, os períodos de seguro ou contribuição cumpridos no território dos Estados Partes serão considerados, para a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, observando as seguintes regras:

- a) Cada Estado Parte considerará os períodos cumpridos e certificados por outro Estado, desde que não se superponham, como períodos de seguro ou contribuição, conforme sua própria legislação;
- b) Os períodos de seguro ou contribuição cumpridos antes do início da vigência do Acordo serão considerados somente quando o trabalhador tiver períodos de trabalho a cumprir a partir dessa data;
- c) O período cumprido em um Estado Parte, sob um regime de seguro voluntário, somente será considerado quando não for simultâneo a um período de seguro ou contribuição obrigatório cumprido em outro Estado.

2. Nos casos em que a aplicação do Parágrafo 2 do Artigo 7 do Acordo venha exonerar de suas obrigações a todas as Entidades Gestoras competentes dos Estados Partes envolvidos, as prestações serão concedidas ao amparo, exclusivamente, do último dos Estados Partes aonde o trabalhador reúna as condições exigidas por sua legislação, com prévia totalização de todos os períodos de seguro ou contribuição cumpridos pelo trabalhador em todos os Estados Partes.

#### ARTIGO 7

As prestações a que os trabalhadores, seus familiares e dependentes tenham direito, ao amparo da legislação de cada um dos Estados Partes, serão pagas de acordo com as normas seguintes:

1. Quando se reúnam as condições requeridas pela legislação de um Estado Parte para se ter direito às prestações sem que seja necessário recorrer à totalização de períodos prevista no Título VI do Acordo, a Entidade Gestora calculará a prestação em virtude unicamente do previsto na legislação nacional que se aplique, sem prejuízo da totalização que possa solicitar o beneficiário.

2. Quando o direito a prestações não se origine unicamente com base nos períodos de seguro ou contribuição cumpridos no Estado Contratante de que se trate, a liquidação da prestação deverá ser feita tomando-se em conta a totalização dos períodos de seguro ou contribuição cumpridos nos outros Estados Partes.

3. Caso seja aplicado o parágrafo precedente, a Entidade Gestora determinará, em primeiro lugar, o valor da prestação a que o interessado ou seus familiares e assemelhados teriam direito como se os períodos totalizados tivessem sido cumpridos sob sua própria legislação e, em seguida, fixará o valor da prestação em proporção aos períodos cumpridos exclusivamente sob tal legislação.

## TÍTULO VI

### Apresentação de solicitações

#### ARTIGO 8

1. Para obter a concessão das prestações de acordo com o estabelecido no Artigo 7 precedente, os trabalhadores ou seus familiares e assemelhados deverão apresentar solicitação, em formulário especial, ao Organismo de Ligação do Estado em que residirem.

2. Os trabalhadores ou seus familiares e dependentes, residentes no território de outro Estado, deverão dirigir-se ao Organismo de Ligação do Estado Parte sob cuja legislação o trabalhador se encontrava assegurado no último período de seguro ou contribuição.

3. Sem prejuízo do estabelecido no Parágrafo 1, as solicitações dirigidas às Autoridades Competentes ou Entidades Gestoras de qualquer Estado Parte aonde o interessado tenha períodos de seguro ou contribuição ou residência produzirão os mesmos efeitos como se tivessem sido entregues ao Organismo de Ligação previsto nos parágrafos anteriores. As Autoridades Competentes ou Entidades Gestoras receptoras obrigar-se-ão a enviá-las, sem demora, ao Organismo de Ligação competente, informando as datas em que as solicitações foram apresentadas.

#### ARTIGO 9

1. Para o trâmite das solicitações das prestações pecuniárias, os Organismos de Ligação utilizarão um formulário especial no qual serão consignados, entre outros, os dados de filiação do trabalhador ou, conforme o caso, de seus familiares e assemelhados, conjuntamente com a relação e o resumo dos períodos de seguro ou contribuição cumpridos pelo trabalhador nos Estados Partes.

2. O Organismo de Ligação do Estado onde se solicita a prestação avaliará, se for o caso, a incapacidade temporária ou permanente, emitindo o certificado correspondente, que acompanhará os exames médico-periciais realizados no trabalhador ou, conforme o caso, de seus familiares e assemelhados.

3. Os laudos médico-periciais do trabalhador consignarão, entre outros dados, se a incapacidade temporária ou invalidez é consequência de acidente do trabalho ou doença profissional, e indicarão a necessidade de reabilitação profissional.

4. O Organismo de Ligação do outro Estado pronunciar-se-á sobre a solicitação, em conformidade com sua respectiva legislação, considerando-se os antecedentes médico-periciais praticados.

5. O Organismo de Ligação do Estado onde se solicita a prestação remeterá os formulários estabelecidos ao Organismo de Ligação do outro Estado.

#### ARTIGO 10

1. O Organismo de Ligação do outro Estado preencherá os formulários recebidos com as seguintes indicações:

- a) períodos de seguro ou contribuição creditados ao trabalhador sob sua própria legislação;
- b) o valor da prestação reconhecida de acordo com o previsto no Parágrafo 3 do Artigo 7 do presente Regulamento Administrativo.

2. O Organismo de Ligação indicado no parágrafo anterior remeterá os formulários devidamente preenchidos ao Organismo de Ligação do Estado onde o trabalhador solicitou a prestação.

#### ARTIGO 11

1. A resolução sobre a prestação solicitada pelo trabalhador ou seus familiares e assemelhados será encaminhada pela Entidade Gestora de cada Estado Parte ao domicílio dos mesmos, por meio do respectivo Organismo de Ligação.

2. Uma cópia da resolução será remetida ao Organismo de Ligação do outro Estado.

#### TÍTULO VI

##### Disposições finais

#### ARTIGO 12

As Entidades Gestoras e os Organismos de Ligação dos Estados Partes deverão controlar a autenticidade dos documentos apresentados pelo trabalhador ou seus familiares e assemelhados.

#### ARTIGO 13

A Comissão Multilateral Permanente estabelecerá e aprovará os formulários de ligação necessários para a aplicação do Acordo e do Regulamento Administrativo. Tais formulários de ligação deverão ser utilizados pelas Entidades Gestoras e Organismos de Ligação para se comunicarem entre si.

#### ARTIGO 14

O presente Regulamento Administrativo terá a mesma duração do Acordo.

O presente Acordo será depositado junto ao Governo da Republica do Paraguai, o qual enviará cópia autêntica do mesmo aos Governos dos demais Estados Partes.

Feito em Montevidéu, em 15 de dezembro de 1997, em um original, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

GUIDO DI TELLA  
Ministro de Relaciones Exteriores y Culto  
República Argentina

LUIZ FELIPE LAMPREIA  
Ministro de Relaciones Exteriores  
República Federativa del Brasil



RUBEN MELGAREJO LANZONI  
Ministro de Relaciones Exteriores  
República del Paraguay

CARLOS PEREZ DEL CASTILLO  
Ministro (i) de Relaciones Exteriores  
Uruguay