

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS PARTICULARIDADES DA FRONTEIRA ENTRE O BRASIL E O URUGUAI

Vini Rabassa da Silva

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3684-8719>

Universidade Católica de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Política Social e
Direitos Humanos, Pelotas/RS - Brasil
vini.silva@ucpel.edu.br

Alene Silva da Rosa

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7624-291X>

Universidade Católica de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Política Social e
Direitos Humanos, Pelotas/RS - Brasil
alene.rosa@sou.ucpel.edu.br

Recebido em: 30.10.2024

Aceito em: 25.11.2024

Resumo: O presente trabalho tem o objetivo de refletir sobre a política de assistência social em território de fronteira com o Uruguai. A partir de uma pesquisa de caráter bibliográfico e de dados empíricos, buscamos apreender as especificidades que se apresentam nessa região, e quais os desafios e as estratégias que as equipes e políticas sociais do Brasil e do Uruguai encontram e elaboram nesse contexto. Compreendemos que entre os desafios apresentados, é o contexto econômico da região, as políticas neoliberais de corte de gastos que impactam na estrutura dos equipamentos e composição das equipes mínimas, no lado brasileiro, além da articulação intersetorial entre as políticas sociais de ambos os países. Uma estratégia para superar a fragmentação e garantir o acesso aos direitos sociais da população fronteiriça, é a construção de um escritório binacional com sede no Uruguai, bem como, a elaboração de um material que reúna os serviços de ambos os países.

Palavras-chave: Política de assistência social; SUAS; Fronteira com o Uruguai.

SOCIAL ASSISTANCE POLICY AND THE PARTICULARITIES OF THE BORDER BETWEEN BRAZIL AND URUGUAY

Abstract: The present work aims to reflect on social assistance policy in the border territory with Uruguay. Based on bibliographical research and empirical data, we seek to understand the specificities that arise in this region, and what challenges and strategies social teams and policies in Brazil and Uruguay encounter and develop in this context. We understand that among the challenges presented are the economic context of the region, the neoliberal cost-cutting policies that impact the structure of equipment and the composition of minimum teams, on the Brazilian side, in addition to the intersectoral articulation between the social policies of both countries. One strategy to overcome fragmentation and guarantee access to social rights for the border population is the construction of a binational office based in Uruguay, as well as the development of material that brings together services from both countries

Keywords: Social assistance policy; SUAS; Border with Uruguay.

INTRODUÇÃO

Consideramos que as especificidades presentes nas cidades fronteiriças, nos revelam e nos provocam a refletir sobre os desafios, possibilidades, e estratégias da gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) elaboradas nessas localidades, bem como a necessidade de uma educação permanente que contemple as diversas realidades, principalmente, compreendendo os limites impostos as políticas sociais no neoliberalismo. Nesse sentido, corroboramos com Bevilacqua (2014), é um desafio a constituição da política de assistência social nos marcos do SUAS, em uma sociedade sob a égide neoliberal, que constantemente ataca as políticas e direitos sociais, sobretudo, em um país de grandeza continental.

O Brasil é um país com uma grande área territorial, e faz fronteira com nove países da América Latina. Conforme Belandi (2022), o país possui 588 municípios que tem sua área total ou parcial em faixa de fronteira, sendo que no ano de 2021 esse quantitativo correspondia a 26,6% da área do país. Com base nesses dados, compreendemos que a zona de fronteira abrange uma diversidade de territórios de norte a sul do Brasil, contemplando uma multiplicidade de situações características dessas regiões específicas.

Com vistas a aprimorar a atuação na zona de fronteira, recentemente o governo federal assinou o Decreto nº 12.038 de 29 de maio de 2024, que institui a Política Nacional de Fronteiras e seu Comitê Nacional, da qual nos interessa destacar, aqui, do Art. 4º, que versa sobre os seus princípios principais, o que consta no inciso II – “A integração entre quatro eixos interdependentes - segurança, integração regional, desenvolvimento sustentável, e direitos humanos, cidadania e proteção social”. E, na relação das ações previstas para o Comitê Nacional, destacamos a previsão de orientações para otimizar e aprimorar as políticas nacionais e setoriais, relacionando, entre elas, a prevenção de doenças, vigilância, atenção e promoção à saúde e assistência social.

Apesar da recente iniciativa do governo federal na busca de articular as políticas públicas na zona de fronteira, essas ações já aconteciam em nível municipal através de iniciativas locais com os países vizinhos, como é o caso das cidades brasileiras fronteiriças com o Uruguai, a exemplo de Sant’Ana do Livramento, Chuí, Aceguá,

Jaguarão, Barra do Quaraí e Quaraí. As cidades citadas apresentam a pelo menos uns 15 anos, alguns acordos e fluxos de atendimento locais, que articulam principalmente as políticas de assistência social, segurança pública, educação e saúde do Brasil e do Uruguai, ainda que sejam insuficientes para garantir o acesso aos direitos sociais por cidadãos transfronteiriços, principalmente quando são indocumentados, entendemos que podem contribuir para o avanço da garantia da universalidade da proteção social, independente da nacionalidade,

Com vistas a dar visibilidade sobre essas articulações locais, buscamos através desse estudo, refletir sobre as particularidades presentes na região da fronteira entre o Brasil e o Uruguai, e que acabam por rebater nos serviços prestados pela política de assistência social, pois estas exigem uma atenção especial e estratégica na implementação deste novo Decreto, para que possa ocorrer, de fato, o aprimoramento das práticas já existentes, e a otimização da assistência e proteção social nas regiões fronteiriças. Para isso, é importante reforçar a necessidade de instituir normatizações, protocolos e fluxos específicos de atendimento, que facilitem a atuação dos trabalhadores, respeitando as especificidades e peculiaridades das regiões fronteiriças, e contemplando a intersetorialidade.

BREVE CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DA FRONTEIRA COM O URUGUAI

Para constituição desse estudo compreendemos ser necessária uma breve caracterização da região fronteiriça do Brasil com o Uruguai, na busca de aproximar quem lê da realidade que será apresentada. Como mencionado na parte introdutória, o estado do Rio Grande do Sul possui seis municípios que fazem fronteira com o Uruguai, três localizados na região da fronteira oeste – Sant’Ana do Livramento, Quaraí e Barra do Quaraí -, um na região da campanha – Aceguá -, e por fim, dois localizados na região sul – Jaguarão e Chuí. Essa definição que apresentamos tem por base a divisão elaborada pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)¹.

¹ Segundo a página oficial do Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul, os COREDEs possuem 20 anos, e foram criados a partir da lei estadual 10.283 de 17 de outubro de 1994, caracterizando-se por ser um fórum de discussão e promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional.

Se considerarmos os municípios supracitados pelo seu porte populacional, teremos uma classificação em consonância com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, que delimita cinco portes diferentes, sendo: pequeno porte I (até 20.000 hab.), pequeno porte II (de 20.001 a 50.000 hab.), médio porte (de 50.001 a 100.000 hab.), grande porte (de 100.001 a 900.000 hab.), e metrópoles (mais de 900.000 hab.). Com base nesta classificação, temos na região da fronteira com o Uruguai, três municípios de pequeno porte I, dois de pequeno porte II e um de médio porte.

A partir dos dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao ano de 2022, a população total de cada município está assim definida: Aceguá (4.170 hab.), Barra do Quaraí (4.241 hab.), Chuí (6.262), Quaraí (23.500 hab.), Jaguarão (26.603 hab.) e Sant'Ana do Livramento (84.421 hab.). Ao analisarmos esses números podemos identificar que nessa região fronteira com o Uruguai, temos diferentes realidades populacionais, e com isso, apresentam-se distintas situações, dificuldades e potencialidades para a gestão da política de assistência social.

A caracterização do perfil populacional dos municípios é um elemento importante para que possamos pensar a oferta de serviços, programas e projetos que estejam em consonância com as demandas locais. Sendo assim, ao analisarmos as informações presentes no Relatório de Programas e Ações do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDASFCF), identificamos que cinco dos seis municípios são majoritariamente urbanos, sendo que quatro possuem população urbana acima dos 90%, entre os cinco, Barra do Quaraí é o que tem a maior população rural, compreendendo um total de 29%. O único município que apresenta disparidade nos dados é Aceguá, com uma população urbana de 24% e rural de 76%.

Ainda sobre os dados disponíveis nos relatórios, conseguimos identificar o número de famílias e pessoas incluídas no Cadastro Único, beneficiárias do programa de transferência de renda (Bolsa Família), e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), como podemos analisar no Quadro I.

Quadro I – Quantitativo de famílias e pessoas cadastradas e beneficiárias.

	Famílias Cadastradas CADÚnico	Pessoas Cadastradas CADÚnico	Bolsa Família Famílias	Bolsa Famílias Pessoas	Total Beneficiários do BPC
Aceguá	924	2.210	368	578	229
Barra do Quaraí	1.101	2.255	526	850	137
Chuí	1.373	2.599	329	509	551
Jaguarão	5.690	11.396	2.604	3.753	1.537
Quaraí	6.713	14.133	2.397	3.771	1.574
Sant'Ana do Livramento	19.660	40.783	9.012	13.978	4.954

Fonte: Elaboração nossa (2024) com base nos dados disponibilizados pelo Relatório de Programas e Ações do (MDASFCF), 2024.

Referente aos dados da Tabela I, os municípios de pequeno porte I (Aceguá, Barra do Quaraí e Chuí), mantém uma proximidade no número de famílias cadastradas no CadÚnico, apresentando uma disparidade mais significativa no número de pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBS), em que Aceguá e Chuí estão na margem entre 500 e 600 pessoas, Barra do Quaraí apresenta o dado de 850 pessoas beneficiárias, contudo, esse mesmo município se destaca pelo menor número de benefícios de prestação continuada.

No que se refere aos municípios de pequeno porte II (Jaguarão e Quaraí) os dados, também, evidenciam uma semelhança, exceto na parte do cadastro único, onde o município de Quaraí (23.500 hab.) apresenta uma diferença de 24% a mais de pessoas cadastradas no CadÚnico, do que Jaguarão (26.603 hab.). Já, em relação às famílias cadastradas, a diferença chega próximo aos 18%, a mais, para o município de Barra do Quaraí, o qual tem uma população com cerca de 3.100 habitantes a menos que Jaguarão. Sobre o município de Sant'Ana do Livramento, sendo ele o único de médio porte, não conseguimos elaborar um comparativo com os dados dos outros municípios fronteiriços com o Uruguai, tendo em vista sua população 21 vezes maior que Aceguá, e 3 vezes maior que Jaguarão, contudo, chamamos a atenção para o número de pessoas cadastradas no CadÚnico, que corresponde a quase metade da sua população total, apontada pelo IBGE em 2022.

Podemos considerar que entre as possíveis causas para o aumento no número de cadastros únicos, seja a consequência dos impactos da pandemia da Covid-19, que assolou países no mundo inteiro nas mais diversas áreas, inclusive emprego e renda. No Rio Grande do Sul, segundo Coimbra (2024), até o mês de maio de 2024, o estado

havia registrado 42,9 mil mortes pela Covid-19, desde o início da pandemia. Soma-se a esse fator a frágil economia da região, que consiste majoritariamente da agropecuária e do comércio, este último, também movimentado pelo fluxo de turistas que visitam as cidades fronteiriças em busca dos produtos vendidos nos *freeshops* do país vizinho.

Esse fluxo entre os países é uma característica dessa região, não somente pela questão econômica vinculada ao turismo, mas enquanto parte da vida cotidiana da população brasileira e uruguaia que reside nesse território. Um exemplo dessa questão é sinalizada por Rosa (2021), ao apontar as particularidades de Sant'Ana do Livramento (BR) e de Rivera (UY),

A particularidade de Sant'Ana do Livramento se dá pelo fato de ser uma cidade fronteiriça com Rivera/UY e ambas parecerem uma única cidade, por apresentar uma — linha imaginária que divide as cidades e os países. Isso permite com que, para quem nasce e cresce nesse local, não enxergue o outro enquanto estrangeiro, não veja necessidade de questões diplomáticas ou de cunho internacional, os laços de amizade, de matrimônios, o trabalho, a educação, a linguagem própria, tudo se mistura em um território que apresenta essa particularidade (Rosa, 2021, p.135).

Da mistura entre o português falado no Brasil e o espanhol falado no Uruguai nasce um portunhol, sendo comum entre os moradores da região usar em uma mesma frase os idiomas de língua portuguesa, do espanhol latino e do portunhol, resultante da fusão linguística dos dois idiomas citados anteriormente. O fato foi registrado por Peres (2022), em uma reportagem sobre a realização do Censo do IBGE na região, ao entrevistar Miranda, um senhor brasileiro aposentado que reside em Sant'Ana do Livramento. Segundo Miranda “Para nós que moramos aqui, que nos criamos aqui, é normal. Falamos as duas línguas, a gente tá acostumado já”.

A mistura dos idiomas é somente uma das situações que caracterizam essa região. Outra área onde podemos identificar essa mistura entre brasileiros e uruguaiois é na questão cultural, como confirma Ugoski (2018)

O compartilhar cultural, constituído no decorrer de séculos, tem se intensificado e tornado em experiências concretas (carnaval internacional, semana de integração cultural, festival internacional de Pandorgas, gastronomia, teatro, churrasco, balonismo, entre outros), agrupadas em um Calendário Cultural Brasil-Uruguai, lançado em evento que ocorreu no município de Bagé/RS [...] (Ugoski, 2018, p. 109-110).

Apesar dos eventos culturais englobarem a população brasileira e uruguaia, cabe salientar que a região também possui uma forte presença de imigrantes e descendentes de libaneses, árabes, palestinos e sírios, estes dois últimos vieram principalmente em virtude da criação do Estado de Israel e dos conflitos armados, conforme relata o comerciante Raed Shweiki, em entrevista para Peres (2022).

Ainda segundo Peres (2022), dois fatos merecem destaque: 1. O número de estrangeiros que residem em Sant'Ana do Livramento é de 6,7%, enquanto a média nacional é de 0,31%; 2. A religiosidade, pois 311 pessoas declararam professar o islamismo, o que corresponde a 0,38% da população santanense, enquanto a média nacional é de 0,2%, segundo dados de 2010.

Tais dados nos revelam a diversidade presente neste território, em que as questões de cunho internacional não se limitam a população brasileira e uruguaia, mas abarcam também a vivência e acolhida de outros povos e nações, que encontraram naquela localidade a garantia de um direito humano fundamental, que é o direito à vida. Compreendemos que é essa realidade plural que torna a fronteira entre o Brasil e Uruguai um território único, permeado por contradições e complexidades, mas também por potencialidades e ensinamentos.

Esse território vivo e dinâmico marcado pelas histórias, vivências e relações estabelecidas entre os seus habitantes, se apresenta enquanto um desafio para pensar e executar políticas sociais públicas, pois, conforme afirma Sposati (2013) aos pensarmos sobre o território, buscamos refletir sobre aquilo que é comum a uma coletividade, entendendo que é através dos serviços presentes nos territórios e dos operadores de políticas públicas, que se expressam as políticas sociais. Nesse sentido, buscaremos no próximo item, pensar acerca das particularidades do território fronteiriço e os rebatimentos na política de assistência social.

TERRITÓRIO FRONTEIRIÇO: A REALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A concepção de território supõe movimento e possui uma condição histórica, é o que afirma Sposati (2013), ao refletir sobre o tema e a gestão das políticas sociais. Ainda conforme a autora, é a partir da década de 70 e da luta dos movimentos sociais que

a noção de território passa a ser aplicada às políticas públicas. Sobre esse aspecto a autora afirma,

O poder do território expressou-se, por exemplo, em lutas para que os trabalhadores dos serviços em implantação fossem arrebanhados no próprio bairro onde o serviço estava sendo instalado. O argumento utilizado pelo movimento era o de que o trabalhador, que possuía identidade histórica com os moradores locais, poderia responder, mais adequadamente, às necessidades e características da população.

[...] Os movimentos sociais, nesse período, insistiram na participação local e na demonstração de que os usuários tinham capacidade de participar das decisões que lhes diziam respeito (Sposati, 2013, p.9).

A luta dos movimentos sociais, portanto, insere não somente a questão do território no planejamento das políticas sociais, mas também demonstra o desejo e a disposição das pessoas no exercício da participação social, nesse sentido, teríamos uma perspectiva democrática de construção e gestão das políticas sociais. A ausência da participação social, ainda segundo Sposati (2013), caracteriza uma gestão exógena e colonizadora, que não leva em conta os interesses e as relações de produção e reprodução dos que ali vivem.

Corroborando com essa afirmativa, Diniz (2018) aponta que ao compreendermos o território, enquanto elemento fundante das políticas sociais, é necessário que façamos um movimento de apreender a realidade local e as dinâmicas socioterritoriais, principalmente se estamos pensando, planejando e executando um trabalho social a partir da política de assistência social. Precisamos então, ajustar o foco do nosso olhar para a dinâmica viva do local, pois, segundo Diniz (2018),

É no lugar territorial, no chão das relações sociais, que a vida se produz e se reproduz, onde é possível perceber as capacidades protetivas, as mediações arquitetadas para a vivência e sobrevivência. É o espaço de ocorrência das vulnerabilidades, ameaças, violência, potencialidades, processos de ajuda, sociabilidades e outras múltiplas expressões das relações humanas e sociais (Diniz, 2018, p. 2).

Apesar de apontarmos a necessidade em se pensar e considerar a dinâmica do território a partir da realidade das pessoas que ali vivem, outro ponto também merece destaque ao pensarmos as políticas sociais e sua gestão no território, que se refere ao que Sposati (2013) irá chamar de “prefeiturização” dos serviços sociais básicos e com isso sinalizamos, por um lado a questão orçamentária das prefeituras,

principalmente aquelas localizadas no interior dos estados, e por outro, as estratégias locais de organização, articulação e gestão das políticas sociais.

Uma análise econômica sobre a região fronteira elaborada por Struminski (2015), principalmente sobre Sant’Ana do Livramento e Rivera, revela uma crise na região fronteira, que tem raízes históricas e se destaca tanto do lado brasileiro quanto do lado uruguaio. Segundo o autor, a região apresenta uma profunda e generalizada depressão econômica, e por consequência isso se torna um desafio para o planejamento territorial, que apresenta estruturas obsoletas, abandonadas, êxodo urbano, desemprego e inserção informal no mercado de trabalho, além de pobreza e baixos índices de desenvolvimento humano.

Todas as questões apontadas anteriormente, irão se refletir na oferta de serviços pelas políticas sociais, entre elas, a política de assistência social, tendo em vista que o processo de descentralização, também implica o distrito federal, os estados e municípios, no financiamento das políticas sociais. Ao pesquisarmos sobre o quantitativo de equipamentos do SUAS nos seis municípios brasileiros, que fazem fronteira com o Uruguai, encontramos a realidade quanto a oferta de proteção social, que pode ser conferida no quadro II.

Quadro II – Equipamentos do SUAS em municípios da fronteira do Brasil com o Uruguai.

	CRAS	CREAS Municipal	Centro POP	Unidade de Acolhimento	Centro de Convivência	Centro Dia
Aceguá	0	0	0	0	0	0
Barra do Quaraí	1	1	0	0	2	0
Chuí	1	1	0	0	0	0
Jaguarão	2	1	0	3	1	1
Quaraí	1	1	0	2	0	1
Sant’Ana do Livramento	2	1	0	4	7	2

Fonte: Elaboração nossa (2024) com base nos dados disponibilizados pelo Relatório de Programas e Ações do MDASFCF, 2024.

Os dados do quadro II nos revelam a escassa oferta de serviços socioassistenciais nos municípios que integram a região de fronteira com o Uruguai. Em relação à população em situação de rua, podemos analisar que não há presença de Centro Pop em nenhum dos municípios. Ao olharmos para os classificados como pequeno porte

I, podemos visualizar que não há oferta de serviços de Centro Dia e nem dos serviços da proteção social especial de alta complexidade, chamadas unidades de acolhimento institucional². Sobre esses últimos, destacamos que esses serviços possuem um alto custo de financiamento, tendo em vista que funcionam 24 horas por dia, durante os 7 dias da semana, sendo este um sério limitador para a sua implementação, em um país onde as políticas sociais estão submetidas à lógica neoliberal.

Referente ao financiamento, segundo os dados apontados por Nunes, Carvalho e Rosa (2021), sobre o financiamento de unidades de acolhimento institucional em três municípios do RS (sendo dois de médio porte e um de grande porte), identificamos que o investimento pelos entes municipais fica entre 69,68% e 94,28%, por parte do estado, o investimento não chega aos 0,30%, já em relação ao governo federal, a porcentagem fica entre 5,47% e 30,19%. Esses dados, ainda que representem apenas três dos quase 500 municípios do estado, indicam a realidade que queremos destacar, referente ao peso do financiamento para os entes municipais, impactando em uma oferta mais robusta e abrangente de serviços socioassistenciais, nos diferentes territórios brasileiros.

Se analisarmos a oferta de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), temos pelo menos a garantia de um equipamento, exceto no caso de Aceguá, que abordaremos a seguir. Contudo, de maneira geral vemos a fragilidade na oferta de serviços de proteção social básica, que ofertam de forma exclusiva e dentro do território, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que tem como intuito

O PAIF é pedra fundamental e se caracteriza como eixo basilar para a “nova” política de assistência social que vem sendo construída no Brasil desde a publicação da PNAS em 2004, ou seja, como política pública, dever do Estado e direito de cidadania.

[...] materializar a centralidade do Estado no atendimento e acompanhamento das famílias, de modo proativo, protetivo, preventivo e territorializado, assegurando o acesso a direitos e a melhoria da qualidade de vida (Brasil, 2012, p.5).

Como podemos ver na publicação de Brasil (2012), o PAIF busca materializar a centralidade do Estado tanto no atendimento quanto no acompanhamento das

² Segundo o relatório, consideramos as unidades do tipo Casa Lar, Albergue, Abrigo Institucional, República, Residência Inclusiva e Casa de Passagem.

famílias, esse serviço ocorre através dos CRAS localizados nos territórios identificados como de vulnerabilidade e risco social, tendo em vista assegurar o acesso da população a direitos e contribuir para a melhoria da qualidade de vida. Em 20 anos de PNAS, visualizamos um aumento no número de CRAS em todo o território nacional, entretanto, muitas vezes existe o equipamento, mas sem uma equipe técnica mínima, e com poucos recursos materiais para o atendimento das demandas, restringindo o seu funcionamento ao atendimento de plantão com o repasse de cestas básicas, quando existentes.

Diante disso, chamamos a atenção para os dados da tabela II referente ao município de Aceguá, que conforme o Relatório de Programas e Ações do MDASFCF, não apresenta nenhum serviço de assistência social. Se retomamos o ponto da responsabilidade dos municípios no financiamento das políticas sociais, com base nesse caso específico, podemos apontar a dificuldade na oferta e gestão da assistência social a partir de recursos municipais, principalmente naqueles municípios pequenos, localizados no interior do estado, nos quais a população fica sem o atendimento e acompanhamento por parte do Estado, e o que se materializa é a sua ausência.

Por fim, o escasso financiamento pode ser visualizado na precarização dos serviços. Rosa (2021), ao se apropriar dos dados do Censo SUAS para analisar os municípios brasileiros que fazem fronteira com o Uruguai, durante a série histórica de 2012 a 2018, apresenta que os classificados como pequeno porte I, ofertam o serviço de proteção social básica (CRAS) majoritariamente ao longo do período histórico, em prédios alugados ou cedidos. Em relação aos recursos humanos, o funcionamento ocorre com a garantia de uma equipe mínima³ na maior parte da série histórica, exceto por Chuí, que nos anos 2012 (3), 2013 (2), 2014 (1) e 2018 (3), e Aceguá, em 2012 (2).

A partir do exposto, é possível perceber que a realidade econômica dos municípios impacta na oferta e gestão da política de assistência social nos territórios fronteiriços, porém, sabemos que essa questão não se apresenta como uma situação isolada e

³ Conforme Brasil (2009), para municípios classificados como Pequeno Porte I, é considerada a referência de até 2.500 famílias, e capacidade de atendimento anual de 500 famílias, através de uma Equipe de Referência de no mínimo 4 técnicos, sendo: 2 de nível médio e 2 de nível superior, sendo um assistente social e outro preferencialmente psicólogo.

exclusiva desses territórios, mas corresponde também a um panorama nacional e um direcionamento para as políticas sociais sob o contexto do neoliberalismo em que a premissa é o desmonte do arcabouço legal, que garante os direitos sociais. Nessa perspectiva, o caminho que temos percorrido é o desfinanciamento público, precarização dos serviços, das relações de trabalho, focalização e privatização das políticas sociais, em geral, o que conseqüentemente complexifica o atendimento para cidadãos não nacionalizados, os quais muitas vezes têm a situação de vulnerabilidade social acrescida pela discriminação, atribuída a um estrangeiro, que vem disputar os escassos recursos públicos.

Apesar do cenário desolador que temos vivenciado e analisado acerca das políticas sociais, desde a Constituição Federal de 1988, não é possível, também, ignorar alguns avanços e experiências exitosas e particulares de cada território, que caracterizam um desenvolvimento dinâmico e demarcado por avanços e retrocessos. A seguir, buscaremos apresentar e refletir sobre as demandas e as potencialidades presentes na região fronteira, e que incidem na gestão da política de assistência social.

PARTICULARIDADES DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO E RIVERA

Buscamos neste item, apresentar algumas experiências cotidianas sobre o trabalho na política de assistência social, seja, no nível de proteção social básica (PSB), através dos CRAS, como no nível de proteção social especial de média complexidade (PSEM), através do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Apesar do município não ter constituído uma equipe de Abordagem Social, e tampouco, equipamento de Centro Pop, usualmente, com maior incidência no período de inverno, eram realizadas abordagens as pessoas em situação de rua, e em algumas situações em conjunto com a equipe de redução de danos.

Importante situar, que as experiências aqui relatadas compreendem o período de 2012 a 2015, ou seja, estamos apontando estratégias e encaminhamentos de situações em um contexto de dez anos atrás, contudo, entendemos a necessidade de evidenciá-lo, tendo em vista a escassa produção do conhecimento sobre o tema. Dizemos isso, pois realizamos uma busca no banco digital de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal (CAPES), utilizando os descritores –

fronteira, Uruguai, e assistência social –, que mostrou somente quatro resultados, desses, um trabalho estava dialogando sobre a política de saúde, e outro referia ao Rio Uruguai na divisa com a Argentina.

Tendo em vista a questão pontuada anteriormente, acreditamos a relevância de abordar algumas particularidades sobre o trabalho na política de assistência social em um território fronteiriço, em uma cidade-gêmea. Entre as especificidades, trataremos de algumas situações que exemplifiquem demandas que chegam para atendimento para a assistência social, tais como: encaminhamento para realização do documento especial de fronteiriço, participação no comitê binacional, atendimento a pessoas uruguaias em situação de rua no município brasileiro, participação de eventos e capacitações binacionais, entre outras.

Iniciaremos nossa abordagem a partir do Documento Especial de Fronteiriço (DEF), ou como é popularmente conhecido na região, “carteira de fronteiriço”. O documento é fruto de um acordo realizado entre os governos do Brasil e do Uruguai, sob o Decreto nº 5;105/2004, que concede permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços, sejam brasileiros ou uruguaios, que residam nas localidades de: Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (Brasil) a Chuy, 18 de Julho, Barra de Chuy e La Coronilla (Uruguai); Jaguarão (Brasil) a Rio Branco (Uruguai); Aceguá (Brasil) a Aceguá (Uruguai); Santana do Livramento (Brasil) a Rivera (Uruguai); Quaraí (Brasil) a Artigas (Uruguai); e Barra do Quaraí (Brasil) a Bella Unión (Uruguai).

No território brasileiro, o encaminhamento e a confecção do documento compete ao Departamento da Polícia Federal, contudo, apesar da operacionalização ficar a cargo de um órgão vinculado a segurança pública, algumas pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, se deslocavam aos equipamentos da política de assistência social, buscando ser atendidas em suas necessidades que consistiam na emissão da segunda via de documentos, ou solicitação de encaminhamento para emitir de forma gratuita fotografias 3x4, tendo em vista a necessidade de anexar à documentação requerida, duas fotos recentes e coloridas.

As demandas que envolvem o atendimento as pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica não se restringem somente a solicitação da documentação de fronteiriço, mas abrange outras situações que inclusive se

assemelham com as da população brasileira, com a diferença que envolvem uma articulação internacional para garantir o acesso aos direitos sociais. Entre as questões atendidas, podemos sinalizar enquanto exemplo: uruguaios e uruguaias que residem no município brasileiro, mas não possuem nem a certidão de nascimento, pessoas uruguaias em situação de rua no Brasil, entre outras situações peculiares desse território. Cabe salientar, porém, que não pretendemos abordar de maneira detalhada os encaminhamentos de cada situação, mas, apresentar algumas demandas e a articulação para o atendimento.

A respeito da primeira situação que exemplificamos, ela se refere a um atendimento realizado pelo CRAS. A demanda chegou através de contato do Serviço de Atendimento Especializado (SAE), que durante algumas noites do mês, realizava intervenções de prevenção e atendimento em casas noturnas. Em uma dessas ações a equipe atendeu uma mulher (na faixa etária entre 21 e 30 anos), grávida de 5 meses, e que trabalhava com profissional do sexo, durante o atendimento descobriram que ela havia perdido todos os seus documentos e suas duas filhas (em idade escolar), estavam sem frequentar a escola, tendo em vista que também não tinham documentos para matrícula. A mulher residia no lado brasileiro, mas havia nascido no interior do Uruguai.

A segunda situação é referente ao trabalho conjunto entre a equipe do plantão social da assistência social e a equipe de redução de danos. As ações de abordagem as pessoas em situação de rua, ocorriam frequentemente no inverno, com distribuição de alimentos, cobertores, e atendimento social e de saúde. As abordagens ocorriam no lado brasileiro até o limite da linha divisória entre os dois países, e frequentemente durante a equipe realizava atendimento a homens adultos e uruguaios, que escolheram permanecer na rua no território brasileiro, e em outras situações, escolhiam ir para os albergues no lado uruguaio, o que exigia articulação com as equipes do país vizinho.

As duas situações apresentadas são apenas exemplos de algumas particularidades que chegam enquanto demanda para o atendimento pelos serviços e equipes que compõem a política de assistência social. O direito internacional, os acordos entre o Brasil e Uruguai, não somente em nível nacional, mas estadual e municipal, bem como, quais são os serviços, programas, projetos e funcionamento das políticas

sociais no país vizinho, passam a fazer parte do escopo de conhecimentos que as/os profissionais que intervêm nessas localidades, devem se debruçar, tendo em vista que o público que busca informações e atendimento nas políticas sociais no Brasil é composto por brasileiros e uruguaios, fato que ocorre também no país vizinho.

Cientes das questões sociais que permeiam o território fronteiriço e comuns a ambos os países, surge no ano de 2011, a Oficina Binacional de Atenção à Cidadania na Fronteira, com sede na cidade de Rivera no Uruguai. O órgão faz parte do projeto “Contribuição ao fortalecimento da agenda binacional Brasil/Uruguai”, de responsabilidade do *Ministerio do Desarrollo Social (MIDES)*, e financiado pela Corporação Andina de Fomento (CAF). Conforme disponível no *site* da Mercociudades

Os Escritórios Binacionais de Fronteira têm como objetivo garantir o pleno exercício dos direitos da cidadania e oferecer serviços de assessoramento e tramitação ante aos diferentes organismos que melhorem a participação social e promovam o desenvolvimento das comunidades locais. (Mercociudades, 2011, s/p.).

Na primeira etapa do projeto foram implantados três escritórios binacionais, sendo localizados em: Rivera/Sant’Ana do Livramento, Aceguá/Aceguá e Chuy/Chuí, todos com sede no Uruguai, tendo em vista que o projeto era coordenado pelo país vizinho. Contudo, nos anos seguintes, as reuniões do grupo de trabalho ocorreram também no lado brasileiro. As reuniões tinham frequência mensal, e contatavam com representantes das diferentes políticas sociais brasileiras e uruguaias, entre esses, representantes da política de assistência social. Durante as reuniões eram apresentadas situações de atendimento, buscando uma articulação entre as políticas sociais de ambos os países, definir estratégias e intervenções de forma conjunta. Segundo a página oficial da prefeitura de Sant’Ana do Livramento, em reportagem veiculada na época da inauguração do escritório binacional, o grupo de trabalho da oficina binacional identificava diversos obstáculos para o acesso e garantia de direitos aos fronteiriços, entre elas, o grupo destaca

O Grupo de Trabalho informa que: existe a necessidade do reconhecimento da Chancelaria de ambos os países, para legalizar suas ações, diante do respaldo da Jurisdição local; destacou-se a necessidade da presença e representatividade das demais autoridades da rede de apoio às questões sociais dos dois países; as dificuldades técnicas dos profissionais quando da necessidade de articular a rede sócio-assistencial binacional (Sant’Ana do

Livramento-Rivera), para atender às demandas apresentadas, principalmente durante os plantões sociais (fins de semana); a preocupação quanto à legislação do Acordo de Cooperação Binacional entre INSS e BPS, face à divergência de procedimento de avaliação do beneficiário, bem como na questão da área territorial para a requisição do benefício; destaca a importância da continuidade das reuniões periódicas deste Comitê (Sant'Ana do Livramento, 2011, s/p).

Entre as questões pontuadas pelo grupo estão as situações atendidas pelos plantões sociais, bem como a dificuldade em articular a rede socioassistencial, está última particularmente se apresenta como um problema cotidiano para as políticas sociais brasileiras, e em especial no caso desse estudo, para a política de assistência social. A articulação dos serviços da rede socioassistencial está prevista nas normativas e guias de orientação elaborados pelo MDASFCF, conforme Pereira (2016),

Ao destacar a integralidade e a intersetorialidade como princípios organizativos das ações de assistência social, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) – 2012, portanto, reconhece a importância de se realizar um trabalho integrado no atendimento às demandas da população. Parte-se da compreensão de que o objeto de intervenção da Assistência Social se manifesta através de variadas expressões, requerendo soluções que ultrapassem a divisão setorial das políticas sociais (Pereira, 2016, p.125).

A partir dessa compreensão, destacamos o desafio que se apresenta para as regiões de fronteira com intenso e livre fluxo de pessoas entre países, como é o caso de Sant'Ana do Livramento e Rivera, pois, o atendimento as necessidades e acesso aos direitos sociais para a população que reside nessas localidades, exige que além de articular as políticas sociais do país, as equipes articulem os serviços que sejam semelhantes no país vizinho. A assistência social brasileira terá como semelhante no Uruguai, os serviços desenvolvidos pelo *Ministerio do Desarrollo Social (MIDES)*, que entre os programas e projetos da época, executava programa⁴ semelhante ao Bolsa Família, inclusive, com condicionalidades de saúde e educação.

Com isso, buscamos ressaltar a iniciativa que surge a partir das reuniões do escritório binacional em elaborar uma cartilha que fosse composta pelos serviços brasileiros e uruguaios, contendo endereço, contatos, público atendido e a descrição do que cada serviço fazia, buscando encontrar semelhanças e facilitar para as/os profissionais a

⁴ Ver Alves e Santos (2021).

articulação com as políticas sociais do outro país. Entendemos que a realidade particular da fronteira entre o Brasil e Uruguai, apresenta desafios específicos que emergem do cotidiano desse território, mas por outro lado, as estratégias de superação e atendimento também residem nesse cotidiano vivido. É a partir dessa realidade que as e os profissionais se articulam em busca de garantir o acesso aos direitos sociais das populações em situação de vulnerabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como referimos no início deste trabalho, o Brasil é um país de grande extensão territorial, abarcando distintas realidades regionais. Buscamos durante o percurso do nosso estudo, apresentar as particularidades da região fronteira com o Uruguai. Municípios com altos índices de pobreza, desemprego, estruturas precárias e obsoletas. No que se refere a política de assistência social, uma rede precária de serviços e equipamentos, composta por poucos profissionais, e insuficiente para o atendimento das necessidades da população. Contudo, sabemos que isso não é uma realidade exclusiva das regiões de fronteira, é também, impacto e consequência das políticas neoliberais de ajuste fiscal, que tem reduzido ano a ano o financiamento das políticas sociais no Brasil.

Diante desse cenário, a assistência social juntamente com as outras políticas sociais, encontram o desafio de atendimento de situações que características dessa região, como a garantia de acesso a direitos sociais e de cidadania para uma população fronteira que transita entre o Brasil e o Uruguai. A preocupação com os atendimentos a esses cidadãos, é compartilhada com as/os profissionais que integram as políticas sociais do país vizinho. Salientamos então, a estratégia do *Ministerio do Desarrollo Social (MIDES)*, na proposição de Escritórios Binacionais, como alternativa local para a discussão e construção de intervenções conjuntas entre os países, que garantam os direitos sociais à população fronteira que acessa as diferentes políticas sociais na busca de atendimento as suas necessidades.

Compreendemos que apesar dos desafios e obstáculos que se apresentam cotidianamente, principalmente no que tange a articulação da rede socioassistencial numa perspectiva de trabalho intersetorial, a participação de representantes da

política de assistência social nos grupos de trabalho do escritório binacional, representa para além de uma estratégia local, uma articulação internacional na busca da garantia de direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade social que acessam essa política. Uma possibilidade de atuação que carece de uma maior divulgação e conhecimento.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alan de Loiola; SANTOS, Rosemeire dos. Proteção social: trilhando considerações sobre o sistema do vizinho Uruguai. **Serviço Social & Sociedade**, n. 141, p. 244–263, maio 2021. Disponível em: [SciELO - Brasil - Proteção social: trilhando considerações sobre o sistema do vizinho Uruguai](#) **Proteção social: trilhando considerações sobre o sistema do vizinho Uruguai**. Acesso em: 21 out. 2024

BELANTI, Caio. IBGE divulga atualização de recortes territoriais legais do país. Geociências. 18 jun. 2022. *IN: Agência IBGE Notícias*. Disponível em: [IBGE divulga atualização de recortes territoriais legais do país | Agência de Notícias](#). Acesso em: 18 out. 2024

BEVILACQUA, Tatiane. Gestão do SUAS em Santa Catarina: lacunas e perspectivas da realidade catarinense. p.285-320. IN: PAIVA, Beatriz Augusto (orgs.). **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, políticas públicas e superexploração**. São Paulo, Veras Editora, 2014

BRASIL. **Decreto n 5.105/2004**. 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. Disponível em: [D5105](#). Acesso em: 21 out. 2024

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. 1 ed. Brasília, 2009. Disponível em: [orientacoes_cras.pdf](#). Acesso em: 21 out. 2024

BRASIL. Orientações técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do serviço de proteção e atendimento integral à família. 1 ed. v. 2. **Sistema Único de Assistência Social**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: [Orientacoes_PAIF_2.pdf](#). Acesso em: 21 out. 2024

BRASIL. Decreto nº 12.038. **Institui a Política Nacional de Fronteiras e o seu Comitê Nacional**. **Diário Oficial da União (DOU)**. 03 ju. 2024. ed. 104, seção 1, pag. 1. Atos do Poder Executivo. Disponível em: [DECRETO Nº 12.038, DE 29 DE MAIO DE 2024 - DECRETO Nº 12.038, DE 29 DE MAIO DE 2024 - DOU - Imprensa Nacional \(in.gov.br\)](#). Acesso em: 18 out. 2024

BRASIL. **Relatório de Programas e Ações**. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome. Disponível em: [Relatório de Informações - RI v.4](#). Acesso em 20 out. 2024.

COIMBRA, Vinicius. **RS tem queda nas mortes por covid-19, mas especialistas alertam para desmobilização no combate à doença**. 02 maio 2024. Saúde. [Zero Hora] Disponível em: [RS tem queda nas mortes por covid-19, mas especialistas alertam para desmobilização no combate à doença | GZH](#). Acesso em: 20 out. 2024

DINIZ, Rodrigo Aparecido. Território, trabalho social e assistência social: alguns aportes sobre a realidade da cidade de Curitiba (PR). IN: **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Vitória, 2018. Disponível em: [TERRITÓRIO, TRABALHO SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL: ALGUNS APORTES SOBRE A REALIDADE DA CIDADE DE CURITIBA \(PR\) | Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social](#). Acesso em 21 out. 2024

PEREIRA, Karine Yanne de Lima. **Descentralização, intersectorialidade e interdisciplinariedade**: elementos para uma nova gestão e operacionalização da política de assistência social. p.113-130. IN:

PERES, Felipe. **Outro país do outro lado da rua**: o Censo 2022 na fronteira. Disponível em: [Outro país do outro lado da rua: o Censo 2022 na fronteira Brasil-Uruguai | Agência de Notícias](#). Acesso em: 20 out. 2024

NUNES, Bárbara Domingues; CARVALHO, Elisângela; ROSA, Alene Silva da. A proteção social especial de alta complexidade: os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. **Anais do seminário de políticas públicas e interseccionalidades**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 235–250, 2022. Disponível em: <https://revistas.ceeinter.com.br/anaisseminariodepoliticaspública/article/view/311>. Acesso em: 21 out. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Perfil socioeconômico dos municípios. **Fundação de Economia e Estatística**. Disponível em: [Resumo Estatístico Município - Municípios - Perfil Socioeconômico - FEE](#). Acesso em: 20 out. 2024

ROSA, Alene Silva. **Proteção social básica e fronteira: às drogas enquanto demanda de trabalho em territórios fronteiriços com o Uruguai**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS. Porto Alegre, 2021.

SANT'ANA DO LIVRAMENTO. **Secretaria de Assistência Social e Inclusão realiza reunião do Comitê de Fronteira**. 16 jun. 2011. [site] Prefeitura Municipal de Sant'Ana do Livramento. Disponível em: [Site Oficial da Prefeitura de Sant'Ana do Livramento](#). Acesso em: 27 out. 2024

SPOSATI, Aldaíza. Território e gestão de políticas sociais. In: **Serviço Social em Revista**. v. 16, n. 1, p. 05-18. Londrina, jul./dez. 2013. Disponível em: [I052O6W43ac8A78E4c81.pdf](#). Acesso em 13 out. 2020.

STRUMINSKI, Edson. Brasil e Uruguai: fronteiras e limites. **Ilheus, Editus**, 2015. Disponível em: [Brasil Uruguai miolo.indd](#). Acesso em 21 out. 2024.

UGOSKI, Daiane da Rosa. “**Fronteiras**” para a proteção social na esfera da assistência social em cidades gêmeas do Brasil e do Uruguai. Tese (Doutorado). Universidade Católica de Pelotas (UCPEL), Pelotas, 2018. Disponível em: [Daiane-da-Rosa-Ugoski.pdf](#). Acesso em: 20 de out. 2024.

Vini Rabassa da Silva

Doutora em Serviço Social pela PUCRS; professora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas (UCPel).

Alene Silva da Rosa

Professora Substituta do Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutoranda Programa de Pós-graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas (UCPel) e Bolsista Proex-CAPES. Mestre em Serviço Social pela PUCRS.