



## POPULAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA E DESAFIOS AO SUAS: entre universalidade e territorialidade

**Daiane da Rosa Ugoski<sup>1</sup>**

**Vini Rabassa da Silva<sup>2</sup>**

**Mara Rosange Acosta de Medeiros<sup>3</sup>**

### RESUMO

O presente trabalho objetiva trazer ao debate as dificuldades enfrentadas por gestores e técnicos da política da assistência social, particularmente em territórios fronteiriços, ao se confrontarem com as perspectivas da universalidade e da territorialidade presentes nos objetivos da LOAS, conforme Lei nº 12.435 de 2011. Considera que as próprias condicionalidades da política entravam a universalidade e reforçam a prática assistencialista com distribuição de benefícios eventuais, jogando para a informalidade as alternativas usadas para a superação desta realidade.

**Palavras-chave:** LOAS, SUAS, transfronteiriço, universalidade, territorialidade

### ABSTRACT

The present work aims to debate the difficulties faced by the social assistance policy managers and experts, mainly in bordering areas, when dealing with the perspectives of universality and territoriality found in the purposes of LOAS (Social Assistance Organic Law), according to the Law n. 12.435 from 2011. It considers that policy conditions hinder the universality and reinforce the assistance practice with the distribution of possible benefits, making informal the alternatives used to overcome such reality.

**Key words:** LOAS, SUAS, border, universality, territoriality

<sup>1</sup> Mestre. Universidade Católica de Pelotas (UCPEL). E-mail: daianeugoski@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutora. Universidade Católica de Pelotas (UCPEL). E-mail: mps@phoenix.ucpel.tche.br

<sup>3</sup> Doutora. Universidade Católica de Pelotas (UCPEL). E-mail: rosange@terra.com.br



## 1. INTRODUÇÃO

O processo de transformação que vem acontecendo na política de assistência social desde a sua inclusão no Sistema de Seguridade Social (1988), cujo primeiro marco legal é a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS, em 1993, obteve mais uma significativa conquista, em 2011, com a aprovação da Lei 12.435/11, com a qual o Sistema Único de Assistência Social – SUAS é incorporado no texto da LOAS, passando a compor de forma plena e legal, a Política de Assistência Social.

Assim, a consolidação do SUAS com a sua inclusão na LOAS institui um Sistema Único de Proteção Social de caráter não-contributivo responsável pela provisão de mínimos sociais, para garantir a satisfação das necessidades básicas a todas as pessoas que necessitarem, a fim de garantir a universalização dos direitos sociais.

Ainda segundo esta nova Lei a assistência social tem três grandes objetivos: a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos (Lei nº 12.435 art. 2º), sendo que o enfrentamento da pobreza deve ser realizado de forma integrada às políticas setoriais. (Lei 12. 435 art. 2º parágrafo único).

Tendo em vista os estudos realizados sobre a prática da política da assistência social em territórios fronteiriços, localizados no estado do Rio Grande do Sul, entende-se que há necessidade de um maior estudo sobre esta realidade para enfrentar desafios que põem em cheque a própria coerência relacional dos objetivos estabelecidos para a política da assistência.

No art. 2º que trata dos objetivos da assistência social, no inciso II, aparece a vigilância socioassistencial para analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças de vitimizações e danos. Portanto, este objetivo remete a vigilância ao espaço geográfico, incluindo todos os sujeitos sociais, que constroem e interagem nestes espaços (SANTOS e SILVEIRA, 2011; SAQUET, 2011) e não apenas a área física.

Assim, ao adotar esta concepção de territorialidade para efetivar a proteção social básica e especial, e, no inciso III do mesmo artigo, ao prever a defesa de direitos para garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais, como mediações para promover a universalização dos direitos sociais, esta política se



compromete com todas as pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social.

Considerando estas perspectivas de territorialidade e universalidade este trabalho analisa alguns aspectos que complexificam a gestão e execução da Política de Assistência Social (PAS) em faixas de fronteira/cidades gêmeas, isto é, em territórios onde se encontram cidadãos brasileiros, e transfronteiriços<sup>4</sup> nacionalizados, com dupla cidadania, e indocumentados.

## 2. FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI – interações

A fronteira Brasil/Uruguai traz em sua história o registro de guerras pela posse do território, escravidão, ditadura militar, assim como, o estabelecimento de negociações e relações de amizade entre os povos, configurando-se em uma fronteira que interage, e que recebe influência do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (PUCCI, 2010). Segundo Pucci,

As características peculiares da fronteira brasileira-uruguaia deram origem a epítetos que bem descrevem a região: “fronteira viva”, “fronteira modelo”, “fronteira da paz” e tantos outros. Na longa extensão das fronteiras terrestres do Brasil, a divisa com o Uruguai é a mais aberta, densa e homoganeamente povoada (PUCCI, 2011, p. 30).

A relação de amizade e cooperação em âmbito comercial e governamental entre brasileiros e uruguaiois vem se consolidando no decorrer dos anos e sendo ampliada em razão do MERCOSUL (PUCCI, 2010).

Entretanto, essa região fronteiriça, conforme dados do Ministério da Integração Nacional (MIN), apresenta graves problemas, dentre eles, a falta de acesso aos bens e serviços públicos, segurança pública deficitária, abandono por parte do Estado, ausência de investimentos financeiros que tendem a ser direcionados aos grandes centros e conseqüentemente apresenta problemas socioeconômicos e precárias condições de acesso à cidadania (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

---

<sup>4</sup> “fronteiriços ou transfronteiriços, pessoas que vivem em um território que mescla aspectos dos dois países simultaneamente” (SOARES, 2010, p. 163)



Ainda que Brasil e Uruguai mantenham relações institucionais, entre os acordos em vigor disponibilizados pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) que incluem diferentes áreas, no âmbito da assistência social, o único documento em vigor, que encontra-se disponibilizado pelo MRE, é o Memorando de Entendimento para a Cooperação no Campo da Assistência Social. Com data de 19/09/1987, o documento é anterior a Carta Constitucional de 1988 e a nova Política Nacional de Assistência Social de 2004 e também, da assinatura do Tratado de Assunção em 1991, que dá origem ao MERCOSUL, influenciando as relações estabelecidas na fronteira, a movimentação transfronteiriça, e criando expectativas de uma agenda social, de uma cidadania social, que por hora, permanece no campo das discussões.

Assim, é preciso ter claro, que ainda há níveis de desproteção aos cidadãos transfronteiriços indocumentados que se encontram em vulnerabilidade e risco social, evidenciando a necessidade de cooperação entre países, quanto a construção conjunta de políticas públicas, acordos, tratados ou construção de outros mecanismos, conforme ressalta Pucci (2010), uma vez que existe uma realidade na qual o cidadão transfronteiriço está inserido sem ser protegido pelo SUAS.

As cidades Chuí e Jaguarão, nas quais foi desenvolvida a pesquisa, representam uma fronteira invisível, na qual vem sendo partilhado além da experiência cultural e da língua, também os problemas sociais. O constante fluxo de cidadãos transfronteiriços em busca de melhor qualidade de vida, e de possibilidade de acesso a serviços de proteção social, representa a realidade vivenciada em toda extensão fronteiriça.

Conforme o Censo (2010) a população do Chuí é de 5.917 habitantes, destes, 2.332 estrangeiros e 153 naturalizados, fato que diferencia a sua construção sócio-histórica, econômica e cultural de outros municípios de fronteira. Enquanto em Jaguarão o Censo (2010) contabilizou 27.931 hab., sendo 741 estrangeiros e 152 naturalizados residentes no município.

Nestes municípios, técnicos que atuam nas proteções básica e especial ofertadas pelo SUAS, relatam demandas referentes a cidadãos transfronteiriços residentes em territórios contemplados pelos Centros de Referência de Assistência Social e Centros de Referência Especializado em Assistência Social, que esbarram nas condicionalidades impostas pela PNAS. Assim, embora direcionados pelo objetivo da vigilância socioassistencial no âmbito territorial, e pela busca da garantia do acesso universal aos



direitos socioassistenciais, quando encontram cidadãos sem comprovação de cidadania, não conseguem viabilizar o acesso a benefícios ou programas e serviços continuados. E, muitas vezes, o atendimento informal é usado para responder as demandas destes cidadãos transfronteiriços.

### 3. PNAS – universalização e territorialização

A assistência social enquanto política pública encontra-se impressa na Carta Constitucional de 1988 como uma política que compõe o tripé da seguridade social juntamente com a saúde e a previdência, sendo instituída e planejada no campo dos direitos sociais. De acordo com o texto da NOB/SUAS, Art.º 3º são princípios organizativos do SUAS, a universalidade, a gratuidade, a integralidade, a intersetorialidade e a equidade; segundo este Art. 3º - I, o princípio da universalidade pressupõe que, “todos tem direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia do cidadão, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória da sua condição”.

No entanto, este princípio de universalidade está direcionado aos cidadãos brasileiros, pois a política de assistência social “configura responsabilidades de Estado próprias a serem asseguradas aos **cidadãos brasileiros**” (PNAS, 2004, p. 26, grifo da autora). De acordo com Costa (2008) a responsabilidade pelo financiamento das políticas sociais é de responsabilidade de cada Estado, o qual impõe condicionalidades para acesso a tais políticas.

Além do princípio de universalidade, a PNAS adota a descentralização político administrativa e a territorialização. Assim, pela perspectiva territorial, procura reconhecer e responder as demandas partindo de uma leitura do território por meio de uma rede de proteção social. Essa compreensão de território vai além da compreensão de uma área geográfica e de seu controle pelo Estado, conforme Machado (2005), Santos e Silveira (2011) e Saquet (2001), essa compreensão abrange sujeitos das relações estabelecidas, dos movimentos criados, das potencialidades e fragilidades nele identificadas, seus sujeitos, suas construções sociopolíticas.



Couto (2010) reconhece a perspectiva territorial em seus avanços, no entanto, também chama a atenção para a relação usuário/território, diante da possibilidade de gerar imagens negativas de um território em razão da sua situação de vulnerabilidade, no entanto, a autora lembra também, que “grande parte das vulnerabilidades sociais dos usuários da política de assistência social não tem origem na dinâmica local, mas em processos estruturais” (COUTO *et al*, 2010, p. 52).

Essa leitura territorial adotada pela PNAS (2004) é compreendida por Sposati (2011) de forma positiva, uma vez que, permite atuar na realidade local, tratando diretamente dos conflitos e desigualdades sociais, permitindo a identificação de problemas e possibilidades de atuação para resolução destes.

A incorporação do SUAS na LOAS por meio da Lei nº 12.435 de 2011, reformula e amplia os objetivos desta política, direcionando-a para a proteção social (Art. 2º inciso I), para a vigilância socioassistencial (Art. 2º inciso II) e para a defesa de direitos (Art. 2º inciso III). Com esta reformulação a territorialidade fica associada à vigilância socioassistencial a qual deve indicar a existência de situações de vulnerabilidade e de risco social existentes em um determinado território, enquanto que a universalidade fica associada ao pleno acesso aos direitos socioassistenciais, e permanece como princípio para tornar o usuário desta política alcançável pelas demais políticas públicas.

No entanto, na fronteira, o SUAS enfrenta desafios diferenciados dos demais territórios, conforme identificado na pesquisa, tendo em vista a complexidade das questões burocráticas, jurídicas e políticas, que perpassam os municípios fronteiriços. De fato, as perspectivas de universalidade e territorialidade, quando pensadas em relação ao cidadão brasileiro, são inquestionáveis tanto por gestores como por técnicos que trabalham no SUAS. Segundo eles, estas perspectivas nem sempre são respeitadas devido aos limites decorrentes da deficiência de estrutura física adequada, de equipes incompletas, ou com necessidade de ampliação.

No entanto, este território fronteiriço é diferenciado, e nele residem cidadãos transfronteiriços sem documentação, impossibilitados de acessar o Cadastro Único, ainda que estejam em situação de vulnerabilidade e risco social, pois mesmo residindo em território brasileiro, eles ainda não possuem cidadania/naturalização brasileira. Portanto, ainda que identificados no território pelo sistema de vigilância socioassistencial, não é assegurado a estes indivíduos/famílias o acesso aos direitos sociais, conforme prescreve o



princípio da universalidade, ainda que haja condições materiais de acesso, por restrição jurídica. Isto por que predomina a concepção de cidadania atrelada ao Estado de origem, ficando a universalidade presa à nacionalidade.

Entende-se, que embora tenha sido discutida no decorrer das Conferências Nacionais de Assistência Social, a fronteira necessita de um debate mais aprofundado, e de ações que ampliem financiamento da assistência, além de investimento em qualificação e ampliação dos recursos humanos e estrutura física. Em tempos de consolidação de Blocos Econômicos urge refletir sobre a consolidação da Proteção Social sem fronteiras geográficas, e, para isto, as práticas que têm viabilizado alguns atendimentos socioassistenciais a cidadãos transfronteiriços graças a acordos entre equipes e gestores de cidades gêmeas e que não constam em registros oficiais, ficando legadas a informalidade, podem servir como exemplo de possibilidades. A inclusão do transfronteiriço precisa ser revista, posto que, vulnerabilidade e risco social não escolhem cidadania ou país de origem, e uma vez residindo em território nacional, é preciso atender e responder esta demanda transfronteiriça pelo princípio da universalidade e da territorialidade, superando concepções tradicionais e conservadoras.

Avançar nestas questões pressupõe ampliar debates, rever condicionalidades, estabelecer acordos, e ampliar o diálogo entre governos de forma a clarear possibilidades de atuação e de estabelecimento de parcerias. O cidadão transfronteiriço indocumentado, não pode continuar sendo considerado como uma “população sobrando”, sobre a qual ninguém tem responsabilidade. Quer cidadãos brasileiros, ou não, são cidadãos e signatários de direitos humanos, que precedem a questão da nacionalidade, ou que assim deveria ser.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Procurou-se destacar a configuração das cidades localizadas na fronteira Brasil/Uruguai, assinalando a boa relação entre estes países, sem deixar de trazer a realidade de abandono, desigualdade, falta de investimentos enfrentada pela fronteira, ainda que esta venha ganhando espaço nos debates, programas e políticas específicas.



O trabalho evidencia que dentre os desafios para efetivação da proteção social aos cidadãos transfronteiriços, através do SUAS, vão além dos recursos humanos e financeiros conforme deliberado nas Conferências Nacionais de Assistência Social, encontra-se limites jurídicos, burocráticos, mas acima destes está o vínculo de cidadania atrelado ao Estado de origem do cidadão, fator limitador ao acesso das proteções ofertadas pelo SUAS uma vez que a própria PNAS é direcionada a cidadãos brasileiros.

Entende-se como necessário a ampliação do debate em torno dessa realidade vivenciada pelo transfronteiriço em nossas fronteiras. Essa realidade na qual ele está inserido desafia técnicos e gestores como ficou claro nos estudos realizados, levando a ações informais, que beiram o imediatismo, e o assistencialismo, uma vez que não dão conta de uma resolução, e sim de um atendimento emergencial, o que afronta seus direitos enquanto cidadãos.

Pensar o acesso do transfronteiriço à proteção social significa também, pensar nele enquanto detentor de direitos básicos, o que requer rever debates em torno das propostas de cidadania em âmbito de MERCOSUL. No entanto, enquanto estas propostas não se materializam em ações, é preciso que a vigilância socioassistencial reconheça esta demanda no território, indicando-a para a defesa de direitos e, que técnicos e gestores ao possibilitarem o seu acesso ao SUAS, possam torná-la visível em relatórios técnicos e financeiros, tirando-a da informalidade.

Por fim, considerando que as cidades gêmeas da fronteira gaúcha com o Uruguai serviram como contexto particular para esta análise, alerta-se que esta realidade particular necessita ser compreendida na sua totalidade, pois é apenas uma parte das múltiplas determinações, que impedem a materialização da cidadania universal.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **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. 1ª 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS). Brasília: MDS/SNAS, 2004.





\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira**. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, 2010. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/bases-faixa-de-fronteira>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **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 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **RESOLUÇÃO Nº 33, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/publicada-hoje-a-nova-norma-operacional-basica-nob-suas-2012>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **MEMORANDO DE ENTENDIMENTO PARA A COOPERAÇÃO NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**, em vigor desde 19/09/1987. Ministério das Relações Exteriores. Sistema Atos Internacionais. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1987/b\\_63/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1987/b_63/)>. Acesso em: 16 out. 2012.

COUTO, Berenice Rojas *et al.* **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 02 mai. 2012.

MACHADO, Lia Osório [*et.al.*]. O Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: Uma proposta conceitual – metodológica. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de, (org.). **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2005.

PUCCI, Adriano Silva. **O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí**. Brasília: FUNAG, 2010.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: BestBolso, 2011.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial**. São Paulo: Outras Expressões, 2011.  
Sposati (2011)