

As relações na fronteira gaúcha: entre laços regionais e a abstenção de direitos

*Las relaciones en la frontera gaucha: entre lazos regionales y la
abstención de derechos*

Vini Rabassa Silva (orientadora)¹

Catiane Borges Corrales²

Patrick Masseron Nunes³

Miriane Timm Morales⁴

Resumo

Este trabalho versa sobre a historicidade territorial das cidades gêmeas de fronteira do estado do Rio Grande do Sul, pautando concomitantemente suas relações sociais que vão de encontro à abrangência e efetivação das políticas públicas sociais nestas regiões, principalmente para os cidadãos que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade social com sua situação agravada pela legislação dos países envolvidos, que não abrangem as questões cotidianas e reais destas cidades de fronteira, postergando princípios de direitos sociais básicos nestes espaços. A análise desta particularidade põe em evidência a importância de ultrapassar a noção de cidadania atrelada ao Estado/nação para uma concepção de cidadania transnacional.

Palavras Chave: relações sociais – fronteira gaúcha - cidades gêmeas – proteção social - direitos sociais - cidadania

Resumen

Este trabajo tiene como objeto relacionar la historicidad territorial que envuelve a las ciudades gemelas de frontera del estado de Rio Grande do Sul pautando concomitantemente sus relaciones sociales que van de encuentro en cuanto al alcance y efectivación de las políticas públicas sociales en estas regiones, principalmente para los ciudadanos que se encuentran en situación de riesgo y vulnerabilidad social con su situación agravada por la legislación de los países involucrados que no cubren las cuestiones cotidianas y reales de estas ciudades de frontera, postergando principios de derechos sociales básicos en estos espacios.

Palabras claves relaciones sociales - frontera gaúcha - ciudades gemelas - protección social - derechos sociales - ciudadanía

1. Introdução

Estudos realizados na fronteira gaúcha sobre a proteção social nas cidades gêmeas evidenciaram a importância dos vínculos estabelecidos entre seus cidadãos que formam uma identidade comum, entrelaçando sua cultura de tal forma no cotidiano, que o limite da fronteira se torna algo do imaginário, em contraponto com o sistema de proteção social para o qual a fronteira se constitui como um espaço complexo para o atendimento de demandas

¹ Doutora, Universidade Federal de Pelotas (UCPel). E-mail: vini.silva@ucpel.edu.br.

² Mestre, Universidade Católica de Pelotas (UCPel). E-mail: catiane.corrales@gmail.com.

³ Mestrando, Universidade Católica de Pelotas (UCPel). E-mail: patrick_servicosocial@outlook.com.

⁴ Graduanda, Universidade Católica de Pelotas (UCPel). E-mail: mirianetm@gmail.com.

sociais.

Deste modo, busca-se através de uma breve análise histórica da formação da fronteira gaúcha, apresentar suas particularidades no âmbito sociocultural e seus principais aspectos que vão de encontro com a efetivação dos direitos sociais para a população destas regiões, contrapondo-se, na maioria das vezes, quanto à integração dos habitantes das cidades de fronteira.

2. Contextualização

A palavra fronteira tem sua etimologia originada do latim *frons* ou *frontis*, significando o que está posicionado à frente e, conforme Borges Filho (2008) “o terreno que se situava “in fronte”, ou seja, na frente, nas margens” (p. 05).

Atualmente a acepção popular sobre fronteira refere-se ao perímetro entre dois lugares, principalmente as delimitações entre dois países, aludindo segundo as divisas de regiões e nações, prevalecendo às particularidades e singularidades destas localidades.

A legislação brasileira, 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, determina a extensão da faixa de fronteira para 150 km de largura, considerando a separação do território brasileiro, caracterizando os municípios localizados nessas regiões como cidades de faixa de fronteira (BRASIL, 2011).

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. Essa extensa região é compreendida por três macrorregiões apresentadas como Arco Norte, Arco Central e o Arco Sul (PDFF, 2005).

A fronteira gaúcha está localizada no Arco Sul que é composto pelo estado do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, abrangendo 418 municípios localizados em Faixa de Fronteira, destes, 197 estão situados no Estado do Rio Grande do Sul 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 Uruguai (MI, 2016).

Conforme a Portaria 125, de 21 de março de 2014, a qual define as cidades gêmeas pela sua localização diferenciada, sendo atribuída a uma dupla de cidades localizada em países diferentes e, separadas apenas por uma linha divisória de fronteira, que demarca o limite geográfico de cada país. O limite pode ser uma ponte, um rio, uma avenida ou simplesmente uma rua (BRASIL, 2014).

Em termos gerais, a 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).

A composição heterogênea 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 na distinção de cada cidade gêmea gaúcha de forma totalmente única, ainda que as fronteiras sejam estabelecidas com o mesmo país.

Ao considerar as condições que demarcam seus territórios, é possível identificar a não garantia de direitos para cidadãos transfronteiriços indocumentados, ou seja, aqueles que não possuem a documentação exigida no país vizinho, indicando a ausência de cobertura na proteção social para inúmeros cidadãos, descobertos de direitos básicos, limitados pelas

barreiras configuradas pelo poder soberano de cada país. Essas pendências estão estagnadas por trâmites burocráticos internacionais os quais limitam e emperram resoluções para inúmeros problemas vivenciados somente nas zonas de fronteira pela inexistência de legislações específicas que respondam as situações destas regiões.

Entretanto, ressalta-se que, nas regiões da fronteira gaúcha, existem alguns mecanismos de cooperação, principalmente entre as cidades da divisa Brasil-Uruguaia, 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 denominada cidade gêmea. A cooperação é mais intensa 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.

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.

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, pois 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, contrasta com os poucos recursos investidos em políticas públicas sociais (MI, 2005).

A proteção social de cidadãos transfronteiriços em situação de pobreza, situados nas cidades gêmeas de fronteira é uma discussão importante neste atual processo de enfraquecimento de relações políticas e econômicas do Mercosul, unido ao próprio retrocesso do reconhecimento público da Política de Assistência Social (PAS) como direito social, conforme previsto constitucionalmente no Brasil, uma vez que a ela é atribuída a responsabilidade de proteção das pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social.

Embora o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) estimule a livre circulação econômica entre os países, no âmbito social, limites apontam para a necessidade de ampliar a responsabilidade do Estado pelo reconhecimento de direitos socioassistenciais, na perspectiva de avançar na noção de cidadania atrelada a nacionalidade. Portanto, a fronteira brasileira reproduz a discriminação do migrante, mesmo que advindo de país do mesmo Bloco Econômico.

No que concerne a legislação brasileira sobre migração internacional, a recente sanção da nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que revoga o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), representa avanço significativo, em âmbito normativo, no reconhecimento da complexidade dos fluxos migratórios. Contrapondo-se à antiga legislação, que convergia, prioritariamente, para os “interesses nacionais”, como mencionado nos Art.1º e 3º, a nova legislação apresenta seção sobre princípios e garantias ao migrante (Seção II), avança para um caráter humanístico, advertindo sobre quaisquer formas de discriminação, na medida que declara a universalidade de direitos da pessoa humana e reconhece o migrante como cidadão de direitos a despeito de sua nacionalidade.

A questão do transfronteiriço é contemplada na legislação atual por seção específica que trata “Do Residente Fronteiriço” (Capítulo III, Seção I), que confere a ele o direito a realização de atos da vida civil, no respectivo município fronteiriço, desde que este sujeito, residente no país vizinho, esteja munido de documento específico, garantindo-lhe o gozo dos mesmos direitos estabelecidos em regime geral de direitos ao migrante. Tais disposições constituem-se como marco histórico no âmbito legal brasileiro, visto que o Estado-nação

assume uma perspectiva humanitária, em consonância com diversos instrumentos internacionais de direitos universais, e aponta para uma nova cultura de direitos aos sujeitos residentes em zonas de fronteira a despeito da sua nacionalidade.

Diante disso, observa-se a necessidade de revisar a normatização de políticas sociais responsáveis pela negação de direitos sociais a não nacionais, conforme comprovado em pesquisa realizada em cidades gêmeas. Para tanto, a nova legislação deve viabilizar a sistematização de políticas adjacentes à perspectiva de formação humana, norteadas pela noção da integralidade e resolutividade do atendimento em seus aspectos físico, cognitivo e psicossocial. Para isso, é importante dar condições para o exercício de uma gestão pautada na realidade local, de forma a promover a (re)construção de normas sociais respeitadas, não discriminatórias, às características singulares oriundas da vida conjunta entre sujeitos de nacionalidades distintas, dadas as suas proximidades.

Metodologia

Para realizar esta análise foram realizadas entrevistas com os gestores da Política de Assistência de seis (06) cidades gêmeas, a partir de uma pesquisa realizada no ano de 2016 pelo Grupo de Pesquisa e Extensão em Política Social, Cidadania e Serviço Social (GPEPSCISS). Após houve a gravação, sistematização, ordenação dos dados e análise preliminar dos mesmos, tendo como indicadores: elementos intervenientes utilizados para o atendimento aos cidadãos transfronteiriços indocumentados, bem como os serviços ofertados para esta demanda, problemas, propostas e/ou sugestões para a efetivação da cobertura de atendimentos para estes cidadãos.

Objetivos

Espera-se com este trabalho: 1. Evidenciar a necessidade de criação de Acordos e Normatizações Binacionais para a garantia da proteção social de indivíduos e grupos na região de fronteira, particularmente em cidades gêmeas; 2. Incentivar o debate e criação de estratégias para fortalecimento de uma cidadania transnacional em âmbito latino-americano.

Referências

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 8 out. 2017.

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 set. 2017.

BRASIL. Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm . Acesso em: 20 out. 2017.

_____. **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 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 out. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. (PNAS, 2004). **Norma Operacional Básica (NOB/Suas)**. Brasília: Secretária Nacional de Assistência Social, 2005.

_____. **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 out. 2017.

_____. **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: 18 out. 2017.

_____. **Lei n. Lei nº 13.445, de 24 de Maio de 2017.** Institui a Lei de Migração.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 20 out. 2017.

CORRALES, Catiane Borges. Famílias transfronteiriças com pessoas com deficiência e o acesso à Política de Assistência Social: um estudo em cidades gêmeas gaúcha. 2017. 207 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2017. Disponível em: <http://tede.ucpel.edu.br:8080/jspui/bitstream/tede/621/2/CATIANE%20BORGES%20CORRALES.pdf>. Acesso em: 10 out. de 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 out. 2017.

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.