



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

EIXO TEMÁTICO: Fluxos Migratórios e Políticas Sociais

TEMPLATE – TRABALHO COMPLETO – Apresentação Comunicação Oral

**A institucionalidade do direito humano à proteção social no
Mercosul: desdobramentos na política de Assistência Social
em territórios de fronteira**

Helenara Silveira Fagundes¹
Vera Maria Ribeiro Nogueira²
Ineiva Terezinha Kreutz³

Resumo: O Mercosul tem incorporado novas temáticas na sua Agenda Social, dentre elas o direito humano à proteção social. Os dispositivos jurídico-normativos propõem um arquétipo comum de ações relacionadas à proteção social, com inflexão em territórios fronteiriços, especialmente as contidas no Plano de Ação Social do Mercosul (PEAS). O objetivo do trabalho é apreender a institucionalidade das ações de proteção social inscritas no PEAS, com desdobramentos na política de Assistência Social em territórios fronteiriços. É uma pesquisa de caráter exploratório, cujo levantamento dos dados reporta-se à análise documental e análise de conteúdo, com menção às categorias fronteira, direitos e proteção social.

Palavras-chave: Fronteiras; Mercosul; Proteção Social.

Abstract: Mercosur has incorporated new themes in its Social Agenda, among them the human right to social protection. The legal-normative provisions propose a common archetype of actions related to social protection, with inflection in frontier territories, especially those contained in the Social Action Plan of Mercosur (PEAS). The objective of this work is to understand the institutionality about the social protection actions registered in the PEAS, with unfolding in the Social Assistance policy in frontier territories. It is an exploratory research whose data collection denotes to document and content analysis, with reference to border, rights and social protection categories.

Keywords: Borders; Mercosur; Social Protection.

¹ Assistente Social, Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Doutora em Serviço Social, e-mail: helenarasf@hotmail.com.

² Assistente Social, Professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e do Programa de Pós-graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas (UCPel), Doutora em Enfermagem, e-mail: veramrn@gmail.com

³ Assistente Social, Professora curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), campus de Toledo; Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e-mail: ineivakreutz@gmail.com



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo apreender a institucionalidade⁴ das ações de proteção social inscritas no Plano de Ação Social do Mercosul (PEAS), com desdobramentos na política pública de Assistência Social em territórios fronteiriços. Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório, cujo levantamento dos dados reporta-se à análise documental (PEAS) e análise de conteúdo. Os documentos, como produtos de uma sociedade, são fontes históricas e significativas de análise das relações sociais em contextos determinados. A análise de conteúdo, como técnica de abordagem documental e de análise da comunicação, contribuiu na investigação e organização dos dados, derivadas da delimitação das categorias de referência (fronteira, direitos e proteção social).

O texto traz uma breve reflexão sobre a temática da fronteira e suas particularidades, enquanto espaços complexos, com elementos de contradição, integração e conflitos com desdobramentos nas políticas públicas locais e regionais. Na segunda parte são apresentados os principais dispositivos jurídico-administrativos que tratam da dimensão social e relações fronteiriças, emanadas do Mercosul. Mesmo os documentos que não dizem respeito diretamente à proteção social e relações transfronteiriça têm, indiretamente, relação com esse espaço, podendo contribuir na implementação de políticas sociais nacionais, bilaterais e regionais. Na terceira parte importou identificar quantas referências e quais proposituras de ações encontram-se elencadas no Plano de Ação Social do Mercosul que fazem menção as categorias “*fronteira, direitos e proteção social*”, com desdobramentos em territórios de fronteira e nas políticas públicas, dentre elas, a Assistência Social.

2 TERRITÓRIOS DE FRONTEIRAS E SUAS PARTICULARIDADES

As fronteiras não são iguais. São transpassadas por movimentos e processos sociais, históricos, culturais, econômicos, políticos, geográficos e jurídicos, alguns destes forjadas. Configuram lugares heterogêneos, dotados de múltiplas espacialidades constituídos de histórias, culturas, identidades, correlações de forças políticas e relações de poder. Tem vinculações com a apropriação capitalista do território e transformações no mundo trabalho impostas, em diferentes graus de intensidade, nos territórios de fronteira (SANTOS, 1996). A

⁴ A concepção de institucionalidade aqui adotada é relativa ao respeito às regras institucionais, democraticamente consensuadas, permitindo continuidades regulatórias nos processos de gestão e garantindo a efetividade de suas atribuições na transição entre o plano ético-político e o plano técnico-operativo (AGUSTINI e NOGUEIRA, 2010, p. 4).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

construção do cotidiano da vida em territórios de fronteira se (re)constitui e se (re)define na organização do espaço social, na diversidade de movimentos de todas as matizes, determinantes nas relações de vivências, de pertencimentos e identidades que suplantam as nacionalidades institucionalizadas no âmbito jurídico-formal. Reverberam nos espaços socialmente organizados “[...] por meio de muitas travessias e contornos das leis estatais que inscrevem, no território de moradia, os limites entre o cidadão e o estrangeiro” (ALBUQUERQUE, 2015, p. 98). As fronteiras internacionais,

[...] nos ajudam a compreender as dinâmicas de uma nação porque ali a realidade nacional é contrastada, naturalizada ou questionada por sujeitos que se constituem em contato com o(s) outro(s). Olhar para a fronteira é, também, observar tudo aquilo que afirma uma realidade local, regional, transfronteiriça por meio de práticas, relações e narrativas que têm a função de consolidar maneiras de ser naquele lugar (CARDIN, ALBUQUERQUE e PAIVA, 2019, p. 18).

Linha ou zona de fronteira assinala “[...] espaços 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” (BRASIL, 2005, p. 21). Nas cidades fronteiriças conurbadas ou cidades-gêmeas, a noção de nação e nacionalidade e proteção tornam-se mais complexas. Não se observa apenas um entrelaçamento entre os traçados urbanos das duas cidades; há, sobretudo, uma imbricação da história e da vida das pessoas nestas cidades. Diferente dos deslocamentos ou migrações transoceânicos ou transcontinentais, as particularidades dos deslocamentos dos residentes fronteiriços das cidades gêmeas são de curta distância, com o objetivo de ir ao trabalho, estabelecer trocas comerciais, acessar os serviços de saúde, educação, assistência social no país vizinho – sem fixar residência –, compreendidos como movimentos pendulares populacionais. São territórios vinculados a uma identidade nacional que se dilui e onde se manifestam situações de dubiedade, diferença *versus* integração, nas quais, além de diversidade de língua e cultura, dá-se convivência cotidiana entre distintos sistemas políticos, monetários, de segurança e de proteção social (CICCOLELLA, 1994). É o espaço social vivido e continuamente (re)construído, gerador de tensões, conflitos, assimetrias socioeconômicas, possibilidades e contradições entre as realidades local, regional e global, entre “os de lá e os de cá” da fronteira. É um espaço de contradições, diferenças, convergências e seus desdobramentos, ao mesmo tempo em que separam, também aproximam. É a síntese concreta e histórica da instância espacial ontológica dos processos sociais, produto e meio de produção e reprodução de toda a vida social (SANTOS, 1979).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Nessa perspectiva, o território fronteiriço é entendido como um espaço denso de relações, carências e necessidades, atravessado por mecanismos de resistência e lutas coletivas.

O chão e suas circunstâncias deixam de ser um dado natural e tornam-se uma construção humana. [...] sobre a topografia da natureza ergue-se uma topografia social, ela incorpora a concretude de condições e acessos como dois elementos imbrincados mutuamente e dependentes. Já não se está simplesmente falando de um lugar como vazio, mas do resultado da ocupação e da ação dos sujeitos cidadãos, ou quase cidadãos (KOGA, 2011, p. 16).

As demandas de proteção social dos residentes fronteiriços, a organização, o acesso e a fruição dos bens e serviços públicos não se restringem aos limites político-administrativos de um Estado nacional, definidos no âmbito jurídico formal. O conhecimento dos dispositivos regionais, constitucionais, infraconstitucionais, jurídicos e programáticos podem contribuir para a problematização, concepção e implementação de políticas sociais locais, nacionais e bilaterais, quando dialogam com as necessidades e a realidade local/regional evidenciadas nos territórios de fronteiras do Mercosul.

3 DIMENSÃO SOCIAL DO MERCOSUL E RELAÇÕES FRONTEIRIÇAS

Em 26 de março de 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (Estados Partes) deliberaram pela criação do Mercosul, de caráter intergovernamental, como parte da estratégia de alianças econômicas, geopolíticas e militares da rearticulação mundial do capital. Posteriormente são incorporados, na condição de Estados Associados, os seguintes países: Bolívia (1996), Chile (1996), Peru (2003), Colômbia (2004), Equador (2004), Venezuela⁵ (2012), Guiana (2013) e Suriname (2013).

A implementação do Mercosul sofreu diversos reveses desde sua criação. Em sua origem, os objetivos específicos da integração regional restringiam-se ao campo econômico-comercial e aos aspectos aduaneiros, deflagrados no contexto da mundialização do capital e rearranjo internacional da divisão social e técnica do trabalho, a partir da década de 1980 e subsequentes. Os impactos dos ajustes econômicos e as (contra)reformas impostas ao conjunto dos países do Mercosul, “[...] com perdas consideráveis nas formas de proteção social construídas em períodos anteriores e na retração das políticas sociais públicas⁶, tornaram mais crítica a situação de pobreza e desigualdade” (SIMIONATTO e NOGUEIRA,

⁵ A Venezuela se encontra suspensa de todos os direitos e obrigações à sua condição de Estado Parte do MERCOSUL, desde dezembro de 2016.

⁶ No campo das políticas sociais na América Latina, há significativa redução de investimentos e financiamentos, sendo reduzidos a mecanismos compensatórios mínimos, “[...] com cortes em programas destinados aos segmentos de classe mais subalternizados e com menor poder de pressão, o que impede a expansão dos serviços e produz a sua saturação pelo excesso de demanda” (SIMIONATTO e NOGUEIRA, 2006, p. 205).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

2006, p. 204). O tema da proteção social aparece pela primeira vez em 1998, com a assinatura da Declaração Sociolaboral do Mercosul – com a revisão da Declaração realizada em 2015 – ao estabelecer um conjunto de princípios, um padrão de proteção social ao trabalhador e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira a serem respeitados pelos Estados Partes (COSTA, 2009; MERCOSUL, 1998). O que se coloca de forma evidente a respeito da proteção social na referida Declaração,

[...] é a transposição de um modelo de proteção dado pela condição de trabalho e não pela ampliação de um conceito de cidadania, pois o trabalhador do Mercosul é definido como aquele que tem vínculo de emprego com empresas. [...] Assim, é pelo estatuto do trabalho, e não pela prevalência dos direitos humanos, que se está construindo a proteção ao trabalhador do Mercosul. [...] Não é por ser cidadão do Mercosul que se tem acesso aos direitos sociais do trabalho, mas pelo vínculo de emprego (COSTA, 2009, p. 77-78).

A partir dos anos 2000, ao decidir pelo avanço na dimensão social dos países que integram o Mercosul, é estabelecida uma agenda social compreendida como um “[...] conjunto de ações, programas e instituições que se constituem no âmbito da integração regional com o objetivo de redução das assimetrias e das desigualdades sociais nos países do bloco” (OLIVEIRA, 2017, p. 96). A dimensão social⁷ ganha visibilidade a partir da Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social (RMADS) do Mercosul e Estados Associados, criada pela Decisão MERCOSUL/CMC/DEC N° 61/00. O Conselho do Mercado Comum (CMC) outorgou a RMADS a função de orientar a coordenação de políticas públicas de desenvolvimento e ações conjuntas voltadas ao desenvolvimento nas dimensões social, política, participativa e distributiva dos Estados Partes, com o estabelecimento da “[...] base conceitual comum para os países da região na integração, na formulação, desenho, implementação e na avaliação das políticas sociais regionais” (OLIVEIRA, 2017, p. 97). Em junho de 2003, durante a XXIV Reunião do Conselho do Mercado Comum realizada em Assunção, Paraguai, reiterou-se a decisão pela implementação da dimensão social no contexto da integração e desenvolvimento de seus Estados Partes, “[...] enfatizando aquelas medidas tendentes a propiciar a inclusão social e econômica dos grupos mais vulneráveis da população” (MERCOSUL, 2010, p. 17). Na Declaração de Buenos Aires, de 14 de julho de 2006, o bloco deliberou por assumir a dimensão social da integração,

⁷ “A dimensão social não foi simplesmente considerada como um complemento da liberdade de circulação, inicialmente destinada apenas aos trabalhadores, mas como uma proteção da pessoa enquanto tal, ou seja, ligada a uma noção mais ampla de direitos fundamentais” (BELTRAME DE MOURA, 2018, p. 142).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

[...] baseada em um desenvolvimento econômico de distribuição equitativa, que tende a garantir o desenvolvimento humano integral, que reconhece ao indivíduo como cidadão sujeito de direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos. Desta forma, a Dimensão Social da integração regional se configura como um espaço inclusivo que fortalece os direitos cidadãos e a democracia (MERCOSUL, 2010, p. 30-31).

Com a construção da Agenda Social do Mercosul foi necessário construir um sistema institucional de garantia de direitos “[...] que opere no espaço supranacional e as possibilidades de superação do conceito clássico de cidadania, como vínculo jurídico centrado na nacionalidade” (COSTA, 2009, p. 66). Dentre as iniciativas levadas à frente pelo Mercosul, destacam-se a criação de dois Institutos no âmbito de sua dimensão social: a) o Instituto Social do Mercosul (ISM), criado em 2007, com sede em Assunção, Paraguai. É uma instância técnica de pesquisa no campo das políticas sociais e na implementação de linhas estratégicas que objetivam a consolidação da dimensão social como um eixo central no processo de integração, por meio de iniciativas que contribuam à redução das assimetrias sociais entre os Estados membros (MERCOSUL/ISM, 2019); b) o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), criado em 2009 e com sede em Buenos Aires, Argentina, tem a missão de fortalecer os direitos humanos como um eixo fundamental da identidade e integração regional, mediante a cooperação e coordenação de políticas públicas (MERCOSUL/IPPDH, 2019). Como projetos abrangentes foram elaborados, em 2010, o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) – Decisão CMC nº 67/10 e o Plano de Ação para Conformação do Estatuto da Cidadania – Decisão CMC nº 64/10. O PEAS é composto por 10 Eixos Fundamentais, subdivididos em 26 Diretrizes e 101 Objetivos Prioritários, que estabelecem um amplo leque de prioridades para articular as iniciativas que, desde a década de 2000, conformam a dimensão social do processo de integração regional do Mercosul.

I) Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; II) Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero; III) Universalizar a Saúde Pública; IV) Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; V) Valorizar e promover a diversidade cultural; VI) Garantir a inclusão produtiva; VII) Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários; VIII) Promover a Sustentabilidade Ambiental; IX) Assegurar o Diálogo Social; X) Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais (MERCOSUL, 2010).

O Plano de Ação para a conformação de um Estatuto da Cidadania estabeleceu três objetivos gerais que buscam a livre circulação de pessoas no Mercosul, a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Partes e, a igualdade de condições para o acesso ao trabalho, à saúde e à educação. Dentre as ações realizadas, podem ser mencionadas a criação do sistema integrado de mobilidade do Mercosul que unifica e amplia os programas para concessão de bolsas de intercâmbio para estudantes, professores e pesquisadores de instituições de ensino superior da região; a regulamentação dos controles integrados nas fronteiras dos Estados Partes; a facilitação dos fluxos migratórios entre os países; e a facilitação da circulação de trabalhadores no Mercosul.

Em 2010, a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) editou a chamada Cartilha da Cidadania do Mercosul⁸. Na Cartilha estão compiladas as principais normativas de interesse dos países do bloco – incluindo as Declarações Presidenciais dos Estados Partes; decisões CMC, resoluções GMC e recomendações CMC – que estabelecem as diretrizes políticas que orientam o Mercosul e os Estados Partes. Constam 59 iniciativas, divididas em 12 categorias, tais como:

I) circulação de pessoas e bens; II) trabalho e seguridade social; iii) educação; IV) defesa do consumidor; V) apoio à produção e ao comércio; VI) correspondências e encomendas; VII) cooperação consular e jurídica; VIII) direitos humanos; IX) integração cultural; X) aspectos sanitários e de saúde; XI) dimensão social; e XII) temas diversos. Esta cartilha tem sido objeto de constante atualização normativa em sua versão digital (MERCOSUL, 2016).

Quanto aos impactos das 59 iniciativas constantes na Cartilha da Cidadania, os estudos de Penha e Neto (2016, p. 39) identificaram que “[...] 49 têm impacto maior e positivo (83%), quatro têm impacto maior e negativo (7%) e seis não têm impacto maior (10%)”. No que se refere às iniciativas no campo político para a integração e desenvolvimento econômico e social regional dos Estados Partes do Mercosul, desde os anos de 1990 foram promulgadas diversas decisões dedicadas a essa tarefa, com decisivos interesses para os territórios de fronteira. Mesmo não sendo direcionadas exclusivamente para as regiões de fronteira, as decisões tem desdobramentos na vida da população fronteiriça. Dentre as decisões tomadas, é emblemático, no entender de Neto e Penha,

[...] o Protocolo de Ushuaia (em 1998) que cria o compromisso institucional democrático, e a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz (em 1999). Nesse contexto, do ponto de vista das fronteiras, a conjuntura favoreceu a celebração do Acordo sobre Trânsito Vicinal entre os Estados Parte do Mercosul, promovido, em 1999, pela Reunião de Ministros do Interior (RMI). Este acordo avança sobre a questão da livre circulação de pessoas em cidades gêmeas, dando

⁸ A Cartilha da Cidadania do Mercosul lista iniciativas relacionadas com os seguintes tipos de normativas: declarações presidenciais, decisões CMC, resoluções GMC e recomendações CMC. Para este estudo, não foram incluídas as recomendações, por elas não apresentarem nenhum caráter vinculante.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

início a uma ampliação da visão a respeito do tratamento da integração fronteiriça (2006, p. 3).

Os Acordos sobre a Migração e a Residência dos cidadãos dos Estados Partes do Mercosul (Decisão CMC n. 28/02; Decisão CMC n. 04/11; Decisão CMC n. 21/11; Decisão CMC n. 20/12), cujas decisões permitem a circulação, residência e a simplificações no que diz respeito ao processo burocrático para a regularização migratória de cidadãos do Mercosul, Colômbia, Bolívia, Chile, Equador e Peru, “[...] são relevantes na medida em que se compreende que o direito à residência, resultado direito da circulação do indivíduo, pode ser considerado um primeiro grau de pertença, e a cidadania, o passo subsequente” (BELTRAME DE MOURA, 2018, p. 141).

Destaca-se, ainda, a criação do Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF), em 2002, com o objetivo de elaborar instrumentos normativos para promover a integração das comunidades fronteiriças, “[...] tendo em vista a melhoria da qualidade de vida dessas populações e sem prejuízo para os regimes nacionais ou os negociados entre dois ou três Estados-partes” (NETO e PENHA, 2016, p. 34). Ainda sob o ponto de vista das fronteiras, no ano de 2004 foram criados, no âmbito do Mercosul, o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) e o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Em 2007, o FCCR deliberou pela criação do Grupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça (GTIF), “[...] incorporando para si a função de estabelecer um fluxo formal de colocação de demandas das entidades subnacionais de fronteiras perante os governos centrais” (PENHA e NETO, 2016, p. 35). O FOCEM estabeleceu um fundo para o financiamento de projetos que promovam a redução das assimetrias entre os países do Mercosul, como o objetivo principal de melhorar a conectividade da infraestrutura de transportes e contribuir para elevar a qualidade de vida da população dessas regiões, combatendo a pobreza e o desemprego (NETO e PENHA, 2016). Também é significativo o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, assinado entre países limítrofes do Mercosul. Aplica-se aos nacionais domiciliados dentro dos limites territoriais, previstos no Anexo do Acordo. Dentre os direitos concedidos aos residentes fronteiriços, encontram-se a expedição da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço; o livre exercício de trabalho ou profissão, gozando de iguais direitos e obrigações trabalhistas e previdenciárias; o acesso ao ensino público e o atendimento médico nos serviços públicos de saúde em condições de gratuidade e reciprocidade.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Considerando os principais dispositivos jurídico-administrativos para a implementação das proposituras da dimensão social do Mercosul – dentre eles o direito humano à proteção social – existe ainda um complexo caminho a percorrer e enfrentar. “Um balizador para o debate sobre a dimensão social é, em primeiro lugar, reconhecer que proteção social, institucionalidades e Mercosul estão intimamente ligados a três temas inter-relacionados que permeiam essa tríade, a saber: integração regional, direitos e cidadania” (NOGUEIRA, 2008, p. 156).

4 A INSTITUCIONALIDADE DO DIREITO HUMANO A PROTEÇÃO SOCIAL NO PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO SOCIAL DO MERCOSUL

Os fundamentos do sistema de proteção social são os direitos humanos, como norma universal da dignidade do ser humano a serem garantidos pelo Estado, através das políticas públicas, especialmente de corte social. O Sistema de Proteção Social caracteriza-se por um conjunto de políticas e programas governamentais [...] destinados à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura dos riscos sociais, garantia dos direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza (CARDOSO JUNIOR; JACCOUD, 2005, p. 194). O Estado e as políticas sociais

[...] devem se estruturar para a efetivação desses direitos, resultantes de pactos políticos, de leis e de normas, segundo a correlação de forças da sociedade organizadas na superestrutura jurídico-política no Estado de direito, configurando a cidadania protegida. O cidadão ou cidadã devem ter assegurados, pelo Estado e pela sociedade, as condições de vida digna na sua história e na sua trajetória, tornando-se credores do Estado de direitos para viver e conviver com liberdade, igualdade, justiça e equidade, democraticamente estabelecidas (FALEIROS, 2013, p. 85-86).

O direito humano à proteção social está vinculado à ideia de uma cidadania ativa, na garantia da autonomia em situações cotidianas e reais. Recusa-se, portanto, um ideal de direito social que não se identifique no plano concreto, garantindo a universalidade e integralidade da proteção social. Na efetivação do direito de proteção social são necessárias condições objetivas, situadas em uma arena política onde a convergência ou divergência dos interesses dos sujeitos define o nível de proteção social no campo das políticas públicas. A dimensão da institucionalidade das políticas públicas produz relações e posições de poder que revelam, contraditoriamente, tanto acabar com possibilidades de ação como contribuir para a criação de oportunidades de liberdade, ou ainda, produzir barreiras para a liberdade. As estratégias e instrumentos de gestão adotados para a institucionalização e



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

operacionalização da política pública podem se configurar com distintos conteúdos políticos e abrem a possibilidade de abordar o Estado em ação interferindo, por meio de seus agentes, em uma dada realidade social com determinada dimensão ético-política, especialmente em territórios de fronteira internacional. São fronteiras marcadas por altas taxas de desigualdade – que se somam as desigualdades nacionais persistentes na América Latina –, por carências de recursos de infraestrutura e dificuldades de acesso aos bens e serviços de proteção social que compõe a cidadania social.

A política de Assistência Social, assim como as outras políticas sociais de proteção social, se expressa territorialmente. Implementada no território, “[...] contribui também para lógicas de organização do espaço nas cidades e no campo, territorializando os espaços, isto é, dotando-os de sentidos” (PEREIRA, 2009, p. 15). O território é o “[...] terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento” (COUTO, YAZBEK e RAICHELIS, 2010, p. 50). No Mercosul existem diferenças relacionadas à concepção, institucionalização e operacionalização da proteção social no âmbito da Assistência Social, que sinalizam diferenciadas ações e impactos nos territórios de fronteiras internacionais, como é o caso da Argentina⁹, Brasil¹⁰, Paraguai¹¹ e Uruguai¹².

No Brasil, com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 2003, e a implantação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, se definiu que as ações na área serão desenvolvidas através de um sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Como sistema público, o SUAS está no âmbito da Seguridade Social e deve garantir proteção social, compreendendo que,

⁹ Na Argentina, sob a responsabilidade do *Ministerio de Desarrollo Social*, os serviços de proteção social de assistência social se concentram em três grandes linhas: economia social, política alimentares e famílias de maior vulnerabilidade, ainda que vários serviços e direitos estejam distribuídos entre outros ministérios.

¹⁰ No Brasil, a assistência social é política de Seguridade Social, junto com a Saúde e Previdência Social. Com a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social, a proteção social está organizada em: I) Proteção Social Básica, que busca prevenir riscos sociais e pessoais de indivíduos e famílias em situação social vulnerável; II) Proteção Social Especial (subdividida de média e alta complexidade), que objetiva atender as famílias ou indivíduos com seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil.

¹¹ No Paraguai, a assistência social consiste na provisão focalizada de serviços e renda para pessoas em situação vulnerável, sobretudo indígenas, sob responsabilidade da *Secretaría de Acción Social* e da *Dirección de Pensiones no Contributivas* do Ministério da Fazenda. São dois os principais programas de proteção social no Paraguai: I) os programas de transferência de renda para combater a pobreza no curto e médio-prazo, e II) as pensões não contributivas para a população idosa de 65 anos ou mais.

¹² No Uruguai, o *Ministerio del Desarrollo Social* é responsável pela coordenação da assistência social. Os principais programas de proteção social são a *Tarjeta Uruguay Social* com o objetivo de favorecer o acesso a bens básicos, o *Programa de Asignación Familiar* com transferência monetária condicional focada nas famílias de baixa renda e; as políticas de proteção de crianças e adolescentes e de acesso a alimentos saudáveis.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

A proteção social de assistência social se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana. A proteção social de assistência social através de suas ações produz aquisições materiais, sociais, socioeducativas ao cidadão e cidadã e suas famílias para: suprir suas necessidades de reprodução social de vida individual e familiar; desenvolver suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia (NOB-SUAS, 2005, p. 15).

Tendo como parâmetro o que estabelece o SUAS para identificar a institucionalidade e pactuação do direito humano à proteção social no Mercosul, foi analisado o Plano Estratégico de Ação Social. Importou conhecer quantas referências e quais proposituras de intervenção encontram-se elencadas no documento supracitado que faz menção as categorias “*fronteira, direitos e proteção social*”, com imediatos desdobramentos em territórios de fronteira e nas políticas públicas, dentre elas, a Assistência Social.

A categoria “*fronteira*” não foi mencionada nos Eixos Prioritários do PEAS. Tem 01 indicação dentre as 26 Diretrizes que tratam do fomento a integração produtiva, com vistas a beneficiar áreas de menor desenvolvimento e segmentos vulneráveis da população fronteiriça. Quanto aos Objetivos Prioritários do PEAS, 10 destes têm menção e relação direta com a fronteira, conforme segue: Articular e implementar políticas públicas voltadas para adolescentes que cometeram ato infracional, de caráter socioeducativo, especialmente nas regiões de fronteira; Articular as políticas e promover acordos regionais que garantam acesso à saúde pública na faixa de fronteira; Fortalecer a integração regional entre os países do Mercosul a partir de estratégias e ações concretas com as instituições educativas; Promover ações de articulação dos países, estados, municípios e regiões com os municípios participantes do Programa Escolas de Fronteira; Fomentar o potencial cultural das zonas fronteiriças como espaço de diálogos interculturais na elaboração de políticas conjuntas; Estimular o acesso de setores vulneráveis da população a atividades produtivas globais e integradas em zonas de fronteiras; Estimular o investimento em infraestrutura em regiões de fronteira; Garantir às trabalhadoras domésticas os direitos trabalhistas, especialmente nas regiões de fronteira; Criar unidades produtivas em setores estratégicos e intensivos em mão-de-obra, prioritariamente na região de fronteira, especialmente para jovens e outros grupos em situação social desfavorecida; Promover medidas para a regularização dos trabalhadores informais, especialmente nas áreas de fronteira.

Em relação a categoria “*direitos*”, dentre os 10 Eixos Fundamentais do PEAS, 02 Eixos



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

destacam a garantia dos direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero e o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários. Das 26 Diretrizes do PEAS, 04 diretrizes expressam a necessidade de assegurar os direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais, sem discriminação por motivo de gênero, idade, raça, etnia, orientação sexual, religião, opinião, origem nacional ou social, condição econômica, pessoas com deficiência ou qualquer outra condição; a livre circulação no Mercosul acompanhada do pleno gozo dos direitos humanos; o acesso a serviços públicos como um direito básico e a execução de políticas educativas que promovam o respeito aos direitos humanos. Dos 101 Objetivos Prioritários do PEAS, 10 objetivos destacam a posição do Mercosul em relação aos direitos, tais como o fortalecimento do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul; a coordenação e posições em temas de direitos humanos em organismos internacionais; a promoção e defesa de direitos dos grupos LGBT, idosos; migrantes e refugiados; das mulheres no acesso a terra, à reforma agrária e ao desenvolvimento rural sustentável e a garantia dos direitos trabalhistas às trabalhadoras domésticas; o direito a educação sexual e reprodutiva nas escolas e; a criação de um sistema de indicadores sobre a situação dos direitos humanos no Mercosul.

No que se refere à “*proteção social*” no Mercosul com desdobramentos na Política de Assistência Social – proteção socioassistencial -, foram identificadas referências de ações em 03 Eixos Fundamentais, 04 Diretrizes e 21 Objetivos Prioritários do PEAS. Os Eixos Fundamentais identificados abordam a erradicação da fome, a pobreza e o combate às desigualdades sociais; a garantia dos direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero e; o a cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais. As Diretrizes que se articulam com a proteção socioassistencial sinalizam para a promoção de políticas distributivas na perspectiva de gênero, idade, raça e etnia; o fortalecimento da assistência humanitária; a valorização e difusão da diversidade cultural dos países do Mercosul e; o impulso ao diálogo entre as organizações sociais e órgãos responsáveis pela formulação e gestão de políticas sociais.

Em relação aos Objetivos Prioritários do PEAS, com desdobramentos na política de Assistência Social, encontram-se referências relacionadas à garantia do acesso a serviços de assistência social pelas famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social; o desenvolvimento de programas de transferência renda às famílias em situação de pobreza; o fortalecimento dos territórios sociais por meio da articulação entre as redes de



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

proteção e promoção social; o intercâmbio regional de iniciativas e experiências exitosas; o combate ao tráfico, à violência e a exploração sexual, especialmente de crianças e adolescentes; a articulação e a implementação de políticas públicas de caráter socioeducativo nas regiões de fronteira, para adolescentes que cometeram ato infracional; o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para atendimento à população em situação de rua; o combate de todas as formas de violência, discriminação e preconceito, especialmente contra as mulheres, crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, idosos e grupos LGBT; a implementação do Plano Regional para Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil; o desenvolvimento de um sistema de indicadores sobre a situação dos direitos humanos no Mercosul; a incorporação nas políticas sociais de ações de prevenção, proteção e atenção para erradicação de todas as formas de violência, especialmente contra as mulheres e as meninas; a articulação e implementação de políticas públicas voltadas a promover o respeito aos direitos humanos e a plena integração e proteção dos migrantes e refugiados; a proteção às populações atingidas por situações de emergência; o fomento ao potencial cultural das zonas fronteiriças na elaboração de políticas conjuntas e; a criação e o fortalecimento de fundos específicos para políticas e projetos sociais regionais.

As indicações acima permitem apreciar o conjunto de propostas factíveis de ampliar a cidadania social a partir dos dispositivos institucionais já existentes. Permitem ainda estabelecer algumas inferências possíveis para alcançar o desiderato proposto nos documentos, os quais são sintetizados abaixo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As possibilidades para a institucionalização e operacionalização de serviços de proteção socioassistencial aos residentes fronteiriços estão relacionadas à necessária articulação institucional transfronteiriça para o atendimento conjunto em casos de desproteção social e violação de direitos humanos; à realização de atividades factíveis de conduzirem a uma cooperação transfronteiriça com participação da população local; à apropriação e aproximação entre o proposto nos acordos e normativas do Mercosul e sua efetivação em nível local e regional, acompanhada de debates que favoreçam sua apropriação pelos atores locais e pela própria população da faixa de fronteira; em manter e ampliar as ações exitosas pactuadas entre os atores políticos (gestores e executores da política social) das cidades gêmeas fronteiriças, que contribuem para evitar a redução ou anulação de serviços



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

de proteção socioassistencial transfronteiriços em andamento. Por fim, entende-se ser fundamental a manutenção e ampliação de encontros/seminários para debater, pactuar e implementar ações bilaterais inerentes a oferta e garantia de acesso aos serviços de proteção socioassistencial dos residentes fronteiriços, referenciados no Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul.

REFERENCIAS

AGUSTINI, J.; NOGUEIRA, V. M. R. A descentralização da política nacional de saúde nos sistemas municipais na linha da fronteira Mercosul. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 102, p. 222-243, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282010000200003&script=sci_abstract Acesso em 14 set. 2018.

ALBUQUERQUE, J. L. Migração, circulação e cidadania em território fronteiriço: os brasiguaios na fronteira entre o Paraguai e o Brasil. **TOMO**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal de Sergipe. n. 26 jan/jun., 2015. Disponível em: <http://www.seer.ufs.br/index.php/tomo/article/view/4404>. Acesso em jan. 2017.

BELTRAME DE MOURA, A. O Estatuto da Cidadania do Mercosul: é possível uma cidadania regional?. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 135-153, set. 2018. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1783>. Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Integração Regional. **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira**: bases para uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: Ministério da Integração Regional, 2005.

BRASIL. NOB-SUAS. Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB; Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005**. Brasília: MDS/CNAS, 2005.

CARDIN, E.; ALBUQUERQUE, J. L. C; PAIVA, L. F. **A fronteira como campo de pesquisa**. Revista de Ciências Sociais. Fortaleza, v. 49, n. 3, nov. 2018/fev. 2019, p. 15–23.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 181-260

CICCOLELLA, P.J. O capitalismo histórico: entre o protecionismo e a integração em blocos econômicos. In: LAVINAS L; CARLEIAL L.M.F.; NABUCO, M.R. (orgs.). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; 1994:43-53.

COSTA, L. C. A Agenda Social do MERCOSUL: a Relação Estado Nacional e Integração Regional. **Revista Em Pauta**, v. 6, n. 24, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/520/579> Acesso em 14 nov. 2018.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política nacional de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Rojas et al. (Org.). **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.

HAESBAERT, R. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade** Porto Alegre, 2004. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>. Acesso em jan. 2017.

KOGA, D. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos.** São Paulo: Cortez, 2011.

MERCOSUL. **Cartilha da Cidadania do Mercosul.** Compilação de normas relacionadas com o cidadão e a cidadã do MERCOSUL. 2016. Disponível em: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/pt>. Acesso em 11 dez. 2018.

MERCOSUL. **Declaração Sociolaboral do MERCOSUL de 2015.** 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10519-declaracao-sociolaboral-do-mercopol-de-2015-i-reuniao-negociadora-brasilia-17-de-julho-de-2015> Acesso em 18 out. 2018.

MERCOSUL. **Declaração sociolaboral do Mercosul.** 1998. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/dec_sociolaboral_mercosul.pdf Acesso em 18 out. 2018.

MERCOSUL. **Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul - (PEAS).** 2010. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6582/9/innova.front/plano-estrategico-de-ac%C3%A3o-social-peas>. Acesso em 13 jun. 2018.

MERCOSUL/IPPDH. **Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos - Missão, Visão e Objetivos.** 2019. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/missao-visao-e-objetivos/> Acesso em 12 fev 2019.

MERCOSUL/ISM. **Sobre o ISM.** 2019. Disponível em <http://www.ismercosur.org/institucional/?lang=pt-br>. Acesso em 24 fev. 2019.

NETO, W. A. D.; PENHA, Bruna. **As regiões de fronteira como laboratório da integração regional no Mercosul.** Boletim de Economia e Política Internacional | BEPI | n. 22 | Jan./Abr. 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6733/1/BEPI_n22_Regi%C3%B5es.pdf Acesso em 11 ago. 2018.

NOGUEIRA, V. M. R. Direitos e cidadania nos processos de integração regional: o caso Mercosul. In: BOSCHETTI, I. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2008. p. 149-173.

OLIVEIRA, G. A. de. Dimensão social do Mercosul: enfoque na realidade paraguaia por meio do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul. **Revista MERCOSUR de políticas sociais.** v. 1. 2017. pp. 96-127.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. **Por uma geografia nova.** São Paulo: HUCITEC, 1979.

SIMIONATTO, I.; NOGUEIRA, V.M.R. As demandas de pesquisas sobre proteção social no Mercosul: exigências para o Serviço Social. **Katálysis**, v. 9, n. 2, jul./dez. Florianópolis, 2006. p. 200-208.