



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FADIR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO – MESTRADO EM FRONTEIRAS  
E DIREITOS HUMANOS



**THEODORO HUBER SILVA**

## **Os desafios da Assistência Social em Ponta Porã - Mato Grosso do Sul**

DOURADOS – MS

2019

**THEODORO HUBER SILVA**

**Os desafios da Assistência Social em Ponta Porã - Mato Grosso do Sul**

Dissertação apresentada à Banca de Defesa do Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos, da Faculdade de Direito e Relações Internacionais / FADIR – UFGD Área de Concentração: Direitos Humanos, Cidadania e Fronteiras, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos, sob a orientação da Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Gicelma da Fonseca Chacarosqui Torchi.

DOURADOS – MS

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

S586d Silva, Theodoro Huber

Os desafios da Assistência Social em Ponta Porã - Mato Grosso do Sul [recurso eletrônico] / Theodoro Huber Silva. -- 2019.

Arquivo em formato pdf.

Orientadora: Prof. Dr. Gicelma da Fonseca Chacarosqui Torchi.

Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2019.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:  
<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Migrantes econômicos. 2. Garantia de direitos. 3. Fronteira. I. Torchi, Prof. Dr. Gicelma Da Fonseca Chacarosqui. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

**THEODORO HUBER SILVA**

**Os desafios da Assistência Social em Ponta Porã - Mato Grosso do Sul**

DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS,  
DA FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS/ FADIR – UFGD

**Aprovado em** \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA:**

Presidenta e orientadora:

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gicelma da Fonseca Chacarosqui Torchi (UFGD) – Membro Titular

---

2º Examinador:

Prof. Dr. Gustavo de Souza Preussler (UFGD) – Membro Titular

---

3º Examinador:

Prof. Dr.. Antonio Firmino de Oliveira Neto (UFMS) – Membro Titular

---

Dourados - MS, 17 de maio de 2019

A minha mãe que mesmo a mil e duzentos  
quilômetros de distância sempre me incentivou.  
A minha companheira Maiara que sempre  
confiou em minha capacidade e ajudou a realizar esse sonho.  
E ao meu cão-filho Zeus.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por ter me dado forças e sabedoria para conseguir chegar até o final.

A minha orientadora Prof.<sup>a</sup> Dra. Gicelma da Fonseca Chacarosqui Torchi, que me foi apresentada no segundo semestre de 2017, após um primeiro semestre com outro professor e elaborando outra pesquisa. Lembro de ter sido informado que a minha orientadora não tinha formação em direito, o que me deixou aflito, mas após uma primeira conversa, voltei a escrever sobre o pré-projeto apresentado na seleção e toda a angústia passou, fazendo com que o meu primeiro pedido a minha orientadora fosse UM ABRAÇO. Obrigado professora pela cobrança e por ter me dado toda a confiança para escrever essa pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Fronteira e Direitos Humanos, por me ajudar a realizar o sonho do mestrado, mesmo por ter passado por um processo seletivo que como diria o Galvão Bueno "haja coração".

Aos meus amigos Helinho e Zezinho que foram compreensivos em eu não ir tomar cerveja por ter uma dissertação à escrever.

Aos amigos e amigas Kelly, Rafael, Fernanda, Almir, Cris, Cleber que durante dois anos conversei sobre a minha dissertação e me deram sempre apoio. Espero que estejam assistindo a minha defesa, pois a continuidade deste agradecimento é a assistir a defesa.

Aos amigos e amigas do mestrado Aida, Ângela, João Paulo, Bruno, Tamyris, João Felipe, Julia, Lucas, Albert, Arquimedes, Karine, Luana e Katyane, que tive o prazer de estudar e de compartilhar aflições durante dois anos.

A equipe da Secretaria Municipal de Assistência Social que trabalhamos juntos por muitos anos e me ajudaram a me apaixonar por esta política pública.

Aos meus colegas/amigos(as) de trabalho do PreviD e do meu escritório que entenderam a necessidade da minha ausência e “seguraram as pontas” nestes anos.

A Assistente Social, Maria Aparecida Scalon, da Secretaria Municipal de Assistência Social de Ponta Porã – MS, que me auxiliou apresentando todos os documentos necessários para a pesquisa.

A minha mãe, Rosanir Catarina Huber, que me ensinou que o estudo é a única coisa que não nos podem retirar, sendo este mais um certificado para coleção, pois muitos ainda virão.

A minha companheira, Maiara Laís Pinto, que me ajudou em um domingo a compilar toda as leituras já feitas em um projeto para seletiva do mestrado, e que posteriormente foi quem me incentivou e trabalhou como uma “co-orientadora”, mesmo com um oceano entre nós.

E por fim ao cachorro mais agradecido em dissertações e teses, o Zeus, grande companheiro de dias de estudo, deitado ao lado da mesa e que sempre acordava comigo às quatro horas da manhã para estudar, e se eu perdesse o horário ele batia na janela para me acordar.

Nenhum ser humano é uma ilha... por isso não perguntem por quem os sinos doam. Eles doam por cada um, por cada uma, por toda a humanidade (BOFF, 2002, p. 71).



## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar e debater acerca do atendimento dos migrantes, refugiados e apátridas nos serviços ofertados pela Assistência Social no município de Ponta Porã, considerando as dificuldades da falta de material do então Ministério do Desenvolvimento Social e de capacitação específica da equipe técnica nos programas e serviços ofertados. Também buscou-se contextualizar os efeitos da “diáspora” na atualidade, resultante da globalização e do capitalismo, bem como discorrer acerca da interligação da política pública de assistência social como garantidora dos direitos humanos e que tem como um dos seus pilares a garantia de direitos de forma não contributiva. A metodologia utilizada na pesquisa foram: referências bibliográficas, descritivas com análise de documentos, como: Tratados Internacionais, resoluções e portarias do Governo Federal e do Estado do Mato Grosso do Sul, centralizando as investigações nas políticas públicas de assistência social na esfera Municipal, Estadual e Federal, quanto às cidades de fronteira, o material, financiamento e capacitação, especialmente no atendimento do público de migrantes, refugiados e apátridas. O município analisado foi o de Ponta Porã, local em que foram realizadas pesquisas *in loco* na Secretaria Municipal de Assistência, proporcionando contato com os profissionais que atuam nesta secretária, leitura de documentos específicos e principalmente conhecendo a realidade dos programas e dos atendimentos do público central desta dissertação.

**Palavras-chave:** Migrantes econômicos; garantia de direitos; fronteira.

## ABSTRACT

The present work has as main goal to analyze and debate on the care of migrants, refugees and stateless on the services offered by Social Assistance at the town of Ponta Porã, considering the difficulties with the lack of material of the, then, Ministry of Social Development and with specific qualification of the technical staff in the programs and services offered. It was also intended to contextualize the effects of the “diaspora” in the present time, resulting of globalization and capitalism, as well as speaking about the interconnection of the social assistance public policy as a guarantor of human rights and that has as one of its foundations the guarantee of rights in a non contributing way. The methodology used in the research was: bibliographic references, descriptive as analysis of documents, as: International Treaties, resolutions and administrative rules from the Federal Government and the State of Mato Grosso do Sul, centralizing the investigations in the social assistance public policies in the Municipal, State and Federal spheres, in regard to the border cities, the material, the funding and the qualification, especially in attending the migrant, refugee and stateless public. The city analyzed was Ponta Porã, a place where researches *in loco* were made on the Municipal Department of Assistance, providing contact with professionals that work in this department, reading of specific documents and, more importantly, acknowledging the reality of the programs and the services to the main public of this dissertation.

**Key words:** Economic migrants; rights guarantee; border.

## LISTA DE FIGURAS

**Figura 1:** Mapa de Localização do Município de Ponta Porã.....22

**Figura 2:** Fotografia da faixa de fronteira de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.....23

## LISTA DE GRÁFICOS

**Gráfico 1:** Nacionalidade dos indivíduos em situação de rua.....99

**Gráfico 2:** atendimentos de migrantes nos anos de 2017 e 2018 no CREAS de Ponta Porã.....100

**Gráfico 3:** Encaminhamento do CRAS-COOPHA de migrantes à Polícia Federal para emissão de registro e identificação do migrante.....101

**Gráfico 4:** Servidores efetivos CRAS – COOPHA.....102

**Gráfico 5:** Servidores efetivos CRAS – Marambaia.....103

**Gráfico 6:** Servidores efetivos CRAS – Salgado Filho.....103

**Gráfico 7:** Servidores efetivos CREAS.....104

**Gráfico 8:** Servidores efetivos - Gestão.....104

**Gráfico 9:** Dados totais dos servidores efetivos da Secretaria Municipal de Assistência Social .....105

**Gráfico 10:** País de origem dos atendimentos do Centro POP em Dourados.....110

**Gráfico 11:** País de origem dos atendimentos do Centro POP em Ponta Porã.....111

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ACNUR** - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

**CONARE** - Comitê Nacional para os Refugiados

**CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social.

**CADSUAS** - Cadastro do Sistema Único de Assistência Social

**CDIF** - Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira

**CREAS** - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

**CIB** - Comissão Intergestores Bipartite

**CIT** - Comissão Intergestores Tripartite

**FEAS** - Fundo estadual de Assistência Social

**FIS** - Fundo de Investimento Social

**IPPDH** - Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos

**ISM** - Instituto Social do MERCOSUL

**LOA** - Lei Orçamentária Anual

**NOB-RH/SUAS** - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

**PAIF** - Proteção e Atendimento Integral a Família

**PAEFI** - Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduo

**PDFF** - Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

**PPA** - Plano Plurianual

**PSB** - Proteção Social Básica

**PSE** - Proteção Social Especial

**PBF** - Programa Bolsa Família

**PNAS** - Política Nacional de Assistência Social

**RMA** - Registro Mensal de Atendimento

**SUAS** - Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

Lista de ilustrações.....	9
Lista de abreviaturas e siglas .....	10
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO I - GLOBALIZAÇÃO E IDENTIDADE CULTURAL: DESAFIOS DO SÉCULO XXI PARA MIGRANTES, REFUGIADOS E APÁTRIDAS</b>	
1.1 Ponta Porã, cidade gêmea de fronteira .....	21
1.2 Identidade Cultural na Pós-modernidade: visão de Stuart Hall.....	29
1.3 A globalização: “nova desordem mundial” .....	33
1.4 Migrantes econômicos e os desafios de uma sociedade nacional. ....	39
<b>CAPÍTULO II – ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO GARANTIDORA DOS DIREITOS HUMANOS</b>	
<b>2.1 Direitos Humanos - os direitos construídos na história.....</b>	<b>48</b>
2.1.1 Organização das Nações Unidas - ONU.....	54
2.1.2 Direitos Humanos no Brasil.....	56
2.1.3 Direitos Humanos na atualidade.....	58
<b>2.2 A Assistência Social Brasileira.....</b>	<b>63</b>
2.2.1 - Breve Histórico.....	64
2.2.2 - Assistência Social Brasileira e sua Ascensão no Governo Lula de 2003 até os dias atuais.....	68
2.2.3 Programas Socioassistenciais.....	74
<b>2.3 Assistência Social como Garantidora dos Direitos Humanos.....</b>	<b>80</b>
<b>CAPÍTULO III – OS DESAFIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PONTA PORÃ - MATO GROSSO DO SUL</b>	
3.1 MERCOSUL.....	84
3.2 Do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF aos dias atuais.....	90
3.3 Os desafios da Assistência Social em Ponta Porã.....	95
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>114</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>121</b>

## INTRODUÇÃO

Conforme o Comitê Nacional de Refugiados - CONARE<sup>1</sup>, órgão membro do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR até abril de 2016 o Brasil possuía 8.863 (oito mil, oitocentos e sessenta e três) refugiados reconhecidos, sendo esses de 79 (setenta e nove) nacionalidades distintas (ACNUR, 2016). Como porta de entrada para os refugiados, migrantes e apátridas estão as fronteiras nacionais, sendo que o Estado do Mato Grosso do Sul faz fronteira com dois países, Paraguai e Bolívia e são ao todo 44 (quarenta e quatro) municípios definidos constitucionalmente como de fronteira por estarem a 150 km do país vizinho, mas efetivamente fronteiriços são 13 (treze).

Dentre as cidades fronteiriças do Mato Grosso do Sul temos o município de Ponta Porã, que é cidade gêmea com conurbação com Pedro Juan Caballero, sendo essa última cidade Paraguaia. Ante essa situação de fronteira "seca", Ponta Porã torna-se uma porta de entrada para pessoas de diversas nacionalidades, o que é o caso dos migrantes, refugiados e apátridas, pessoas que saem de seu país na busca de uma vida melhor para ele e sua família.

Ao chegarem a outro país essas pessoas estão em situação de vulnerabilidade social, motivo este que são públicos da Política Pública de Assistência Social, que é dividida entre os entes da federação, ou seja, quem vai atender esses migrantes, refugiados e apátridas, no caso específico desta pesquisa é a Prefeitura Municipal de Ponta Porã através da Secretaria Municipal de Assistência Social. Considerando esse atendimento surgem alguns questionamentos, como: a Prefeitura tem condições financeiras de prestar o serviço público de assistência social, aos seus munícipes e a migrantes, refugiados e apátridas? Como são realizados esses atendimentos? Os servidores destes programas são capacitados para o atendimento deste público?

O presente trabalho discute como estão sendo garantidos os direitos fundamentais dos refugiados, migrantes e apátridas no Brasil, especificadamente no Estado do Mato Grosso do Sul. Um dos motivos que faz com que uma pessoa busque este refúgio é o fato

---

<sup>1</sup> O Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE foi criado pelo artigo 11 da Lei 9.474/1997 de 22 de julho de 1997.

de estar com seus direitos violados no país de origem, logo a Assistência Social, ganha um importante papel nessa relação, como política pública que garante os direitos.

O Brasil tem participado de discussões internacionais sobre essa temática, porém percebe-se a ausência de um suporte mais prático no atendimento deste público, pois pela análise dos materiais editados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário<sup>2</sup> não foi encontrado nenhum material específico acerca de políticas públicas voltadas para os refugiados, migrantes e apátridas, como os que já foram editados para atendimento de populações indígenas, quilombolas, ribeirinhas entre outras. Cumpre salientar que o supracitado Ministério não faz parte da composição do CONARE previsto pelo artigo 14 da Lei 9.474/1997.

Portanto, não há nenhum serviço ofertado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário específico para o atendimento deste público, como também não há uma equipe técnica preparada para o atendimento do mesmo. Além disso, um ponto predominante é a língua estrangeira, pois conforme dados do ACNUR e CONARE estão presentes no Brasil, 79 (setenta e nove) nacionalidades diferentes, tendo cada uma destas uma língua própria, fator que dificulta o atendimento dos profissionais, que não estão familiarizados com esses idiomas.

Durante a XI Conferência Estadual de Assistência Social, realizada entre os dias 1 e 2 de outubro de 2015 em Campo Grande-MS a plenária aprovou algumas prioridades, sendo que estas foram publicadas no Diário Oficial n.º 9.100 do Estado do Mato Grosso do Sul no dia 5 de fevereiro de 2016, fls. 16-18. Dentre elas destaca-se que caberia ao Estado supramencionado: “ampliar o cofinanciamento da assistência social, em especial da PSB e PSE para municípios de fronteira, tendo em vista a atenção às especificidades como migração, refúgio, trabalho escravo, tráfico de pessoas e trabalho infantil” (DELIBERAÇÃO CEAS/MS n.º. 266 de 13 novembro de 2015).

Na supracitada conferência foi apontado pelos delegados (que são eleitos pelas Conferências Municipais de Assistência Social em todos os municípios do Estado do Mato Grosso do Sul), que os municípios de fronteira necessitam de um cofinanciamento maior para execução dos serviços da Proteção Social Básica – PSB e Proteção Social

---

<sup>2</sup> O Ministério citado acima durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) era denominado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; no governo da Presidenta Dilma Vana Rousseff (2011-2016) era denominado Ministério do Desenvolvimento Social; no governo do Presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2018) era denominado Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; e agora no governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro (2019) o ministério de relevância no combate das desigualdades sociais foi rebaixado para o status de Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, ligado ao Ministério da Cidadania.

Especial - PSE, ante as suas especificidades, pois devido a sua situação de fronteira estão propensos a diversas situações e dentre essas está a dos refugiados, migrantes e apátridas (DELIBERAÇÃO CEAS/MS nº 266 de 13 novembro de 2015).

Da análise dos documentos e os materiais públicos do Ministério de Desenvolvimento Social constatou-se que o assunto sobre refugiados, migrantes e apátridas não é detentor de um grande acervo bibliográfico, pelo menos para a política pública de assistência social. A ausência de materiais próprios acerca do atendimento a migrantes, refugiados e apátridas possibilita refletir sobre o atendimento a estas pessoas, ou seja, que não são consideradas a identidade cultural do atendido (entender e lhe compreender). Desta feita, não há uma comunicação aceitável, o que acarretará uma maior violação de direitos, de pessoas que saíram de seus países de origem por terem os seus direitos violados.

Para iniciar uma reflexão acerca da situação dos migrantes, refugiados e apátridas em região de fronteira, mais especificadamente em Ponta Porã foi necessário analisar e entender, minimamente outros aspectos, como a identidade cultural e os efeitos da globalização nesse novo século. Como referencial teórico para balizar essas ponderações prioriza-se os estudos de Stuart Hall (2003 e 2006) e Zygmunt Bauman (1999, 2007 e 2017), trabalhos estes que discutem os efeitos da globalização no processo de identidade cultural atual e os efeitos que podem ser causados.

Stuart Hall (2003 e 2006) demonstra que a identidade cultural de uma pessoa faz com que ela tome determinadas decisões, dessa maneira, descartar o estudo dessas identidades e de suas diferenças fará com que não se chegue aos resultados almejados, ou seja, de respeito aos direitos humanos e de garantia dos direitos fundamentais.

Por sua vez, Zygmunt Bauman (1999, 2007 e 2017) é um crítico ao modelo atual do capitalismo globalizado em “tempos líquidos”, em que não existe solidariedade e sim um desrespeito às identidades. O capitalismo é mais importante que os direitos das pessoas com menos condições, um fenômeno mundial que agrava as crises em países menos desenvolvidos, sendo um dos motivos da “diáspora”<sup>3</sup> em que pessoas fogem de seus países de origem na busca de condições dignas de vida. Essas pessoas são identificadas por várias terminologias, ou seja, como migrantes, refugiados e apátridas, mas em comum a grande maioria vem de seu país de origem em um estado de vulnerabilidade.

---

<sup>3</sup> Expressão utilizada por Stuart Hall em sua obra “Da Diáspora – Identidades e Mediações Culturais” de 2003.



Para o desenvolvimento da dissertação contextualizamos e identificamos os efeitos da “diáspora” na atualidade, resultante da globalização de um capitalismo, que faz com que diversas pessoas de identidades diferentes cruzem fronteiras na busca de uma vida digna e com oportunidades.

Segundo a Organização das Nações Unidas – ONU atualmente existem 193 (cento e noventa e três) países-membros da organização . Assim, apenas pela quantidade de países-membros da ONU, podemos identificar no mínimo 193 (cento e noventa e três) identidades culturais diferentes, ou seja, sabe-se que os números de culturas no mundo são inúmeras vezes superior ao número de países-membros da ONU, mas esse número já assusta. Por conseguinte, essas pessoas que chegam de outros países em situação de vulnerabilidade precisam que lhe seja garantido algum tipo de serviço para o enfrentamento desta situação. No Brasil, uma das políticas públicas garantidora dos direitos humanos é a Política Pública de Assistência Social, contudo, da análise dos materiais do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário não se encontra nenhum arquivo ou normativa para esses públicos. Assim, o grande problema e ponto inicial da presente pesquisa é como são realizados os atendimentos dos serviços de assistência social para os migrantes, refugiados e apátridas, na região de fronteira, mais especificadamente em Ponta Porã.

A presente pesquisa analisou como estão sendo afeiçoados os direitos e garantias fundamentais previstos no artigo 5º da Constituição Federal aos refugiados, migrantes e apátridas, sob a perspectiva de que os mesmos não estão incluídos nas Políticas Públicas de Assistência Social, que é uma Política Setorial, garantidora dos direitos supramencionados.

Deste modo o objetivo da pesquisa foi analisar e debater acerca do atendimento dos migrantes, refugiados e apátridas nos serviços ofertados pela Assistência Social no município de Ponta Porã, ante as dificuldades da falta de material específico elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e de capacitação específica da equipe técnica nos programas e serviços ofertados. Como objetivos específicos foram elencados três aspectos, que serão abordados durante o desenvolvimento da pesquisa, para que se alcancem todos os resultados almejados na busca de respostas para o problema norteador da mesma.

Discorrer acerca da interligação da política pública de assistência social como garantidora dos direitos humanos, tendo em vista que esta política tem como um dos seus pilares a garantia de direitos de forma não contributiva. Analisamos e investigamos as

políticas públicas de assistência social nas três esferas públicas (Municipal, Estadual e Federal) quanto às cidades de fronteira, quanto a material, financiamento e capacitação, especialmente no atendimento do público de migrantes, refugiados e apátridas, tendo como ênfase o Município de Ponta Porã.

A pesquisa usou como fontes primárias os Tratados Internacionais, Constituição Federal, legislação específica, documentos do ACNUR e do CONARE, resoluções e portarias do Governo Federal e do Estado do Mato Grosso do Sul, assim como fontes secundárias, ou seja, a doutrina que trata da matéria sobre Política Pública de Assistência Social sobre migrantes, refugiados e apátridas.

Nessa investigação alguns documentos e relatórios das esferas governamentais, executoras da política da assistência social foram descritos. Discorrer sobre tais materiais auxiliou a compreender como os migrantes, refugiados e apátridas estão inseridos nesses serviços, bem como quais as reivindicações desse público e as estratégias adotadas pelo governo para um atendimento com eficiência e efetividade dessas políticas públicas

Assim, para o desenvolvimento dessa dissertação a pesquisa foi centralizada em recorrentes leituras de natureza teórica e a descritiva com análise de documentos. No que se refere a análise dos documentos, leis e decretos estes foram selecionados a partir da temática, ou seja, o que estava relacionado as questões de migrantes, refugiados e apátridas, direitos humanos e assistência social. Destacamos também que foram realizadas visitas a Secretaria Municipal de Ponta Porã, o que proporcionou contato com a secretária de assistência social e assistentes sociais e assim conhecer a realidade dos programas e dos atendimentos ao público central desta dissertação. Como resultado dessa pesquisa foram elaborados gráficos e organizado o terceiro capítulo.

Portanto, abarcamos um amplo estudo bibliográfico, tendo em vista o grande número de produções sobre a temática de migrantes, refugiados e apátridas no Banco de Teses e dissertações da CAPES e do Ibict, as resoluções, convenções e tratados internacionais e da legislação pátria, contudo estes assuntos na perspectiva da assistência social são praticamente inéditos.

Este trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro, intitulado **“Globalização e Identidade Cultural: desafios do século XXI na perspectiva dos migrantes, refugiados e apátridas”**, apresentamos o município de Ponta Porã, sua localização, criação e os desafios de uma cidade de fronteira. Neste tópico refletimos ainda sobre o processo de globalização e como está influenciando as identidades culturais.

As principais referências sobre Ponta Porã foram: “*A Gestão Compartilhada como espaço de Integração na Fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)*”, tese de Maria Lúcia Torrecilha; a “*A Expansão do Programa Escolas Interculturais de Fronteira no Estado de Mato Grosso do Sul*” de Gicelma da Fonseca Chacarosqui Torchi e Crisliane Patricia da Silva; “*Diversidades nas Escolas da Fronteira: A Presença de Estudantes Paraguios nas Escolas Públicas do Município de Ponta Porã*”, dissertação de Denilson da Silva Domingues e “*A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero*”, tese de Henrique Sartori de Almeida Prado.

Sobre as questões de globalização e identidade cultural destacam-se os trabalhos “*A produção social da identidade e da diferença*”, de Tomaz Tadeu da Silva; “*A identidade Cultural na Pós-modernidade*”, “*Quem precisa da identidade?*” e “*Da Diáspora - Identidades e Mediações Culturais*” de Stuart Hall; “*Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual*” de Kathryn Woodward; “*Fundamentalismo, A Globalização e o Futuro da Humanidade*” de Leonardo Boff e as obras de Zygmunt Bauman: “*Globalização: as consequências humanas*”, “*Estranhos à Nossa Porta*” e “*Tempos Líquidos*”.

O segundo capítulo, “**Assistência Social como garantidora dos direitos humanos**”, está dividido em três partes. Na primeira, “*Direitos Humanos - os direitos construídos na história*”, foi realizada uma discussão teórica sobre os direitos humanos, pois estes são inerentes a pessoa, são direitos natos, não são um rol exaustivo, mas sim direitos construídos e reafirmados na história. Tais direitos foram reafirmados após as violações da segunda guerra mundial, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim os países que a ratificaram são observados pela ONU, que pode aplicar penalidades aos países que vierem a desrespeitá-la (UNESCO, 1948). Pontua-se também que nem todas as violações são detectadas pelos órgãos internacionais e que cabe aos países, que ratificaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos, criarem os mecanismos para coibir violações, como também resguardar e garantir esses direitos. Além dos documentos da ONU, a Declaração de Cartagena e a Declaração de Direitos Humanos destacam-se como referências: “*Constituição e Jurisdição: legitimidade e tutela dos direitos sociais*” de Acelino Rodrigues Carvalho; “*A era dos Direitos*” de Norberto Bobbio e “*A gramática do tempo, para uma nova cultura política*” de Boaventura de Souza Santos.

Na segunda parte, “*A Assistência Social Brasileira*”, o tema central foi a construção dessa política pública no Brasil, buscando apresentar como está organizada nas três esferas governamentais, assim como evidenciar a execução destes serviços na esfera municipal, pois são a linha de frente para o atendimento da população. Foram apresentados nesse item um breve histórico dessa política pública, a sua ascensão durante o governo Lula e como está sendo trabalhada nos dias atuais e os Programas Socioassistenciais.

A base referencial deste capítulo foram as leis, decretos e normas da Assistência Social, a *Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS* (PNAS/ 2004); a NOB-SUAS (2012 e 2008); *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*, aprovada pela Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Assim como a tese “*As Políticas Brasileiras para a Faixa De Fronteira: um olhar a partir das Relações Internacionais*” de Márcio Augusto Scherma e o material de Maria Carmelita Yazbek: “*Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS*”.

Considerando que a política da Assistência Social tem como uma de suas atribuições a garantia dos direitos humanos para uma vida digna de seus beneficiários é que foi desenvolvido a terceira parte a “*Assistência Social como garantidora dos Direitos Humanos*”. Essa política pública está intrinsecamente ligada aos direitos humanos e assim o seu arcabouço técnico e teórico proporciona que cheguem aos cidadãos os seus direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, motivo este que se utiliza nesta parte a Teoria Garantista de Luigi Ferrajoli (2002).

O terceiro capítulo “**Os Desafios Da Assistência Social Em Ponta Porã - Mato Grosso Do Sul**” analisamos e discutimos os dados da pesquisa, ou seja, a compilação de todos as informações, elementos, materiais, bases, dados alcançados durante a pesquisa bibliográfica e documental. Arrazoamos sobre como está sendo o tratamento dos migrantes, refugiados e apátridas que procuraram os serviços da Assistência Social em Ponta Porã, e como que é fornecido pelas outras unidades da federação, como recurso, capacitação, normatização, tendo também como subsídio o Plano Nacional de Integração de Fronteiras e a legislação acerca do MERCOSUL.

A pesquisa acerca das normativas do MERCOSUL foram realizadas a partir de sua página eletrônica e utilizados como parâmetros e filtros para a pesquisa tratados e outras normativas acerca dos Direitos Sociais, Direitos Humanos, Defesa de Direitos (criança e adolescentes, mulheres, LGBT e negros), Integração de Fronteira e assuntos

referentes a Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, sendo também analisada a relevância dos supracitados atos.

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFFF também foi analisado, considerando as propostas desde o seu lançamento em 2009 até o ano de 2017, com o intuito de perceber se a Política Pública de Assistência Social estava presente no programa.

A análise das Políticas da Assistência Social a nível estadual e municipal foram fundamentais para contextualizar e entender como estão sendo feitos os atendimentos para o público de migrantes, refugiados ou apátridas em Ponta Porã. Ademais as visitas feitas *in loco* a Secretaria Municipal de Assistência Social de Ponta Porã e aos seus serviços socioassistenciais iniciaram em abril de 2018 e foram realizadas 4 no total. A partir desse contato foi possível compreender um pouco da realidade deste atendimento e obter referenciais.

No que se refere a política de Assistência Social nas esferas municipais e estaduais foram averiguadas as de 2017 e 2018, sendo os seguintes documentos: Plano Municipal de Assistência Social; Vigilância Socioassistencial; número de atendimentos a estrangeiros; Plano Plurianual - PPA e Lei Orçamentária Anual - LOA; Capacitações dos servidores. Considerando as determinações sobre capacitações e de recursos humanos da Lei Orçamentária Anual-LOA e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS foram coletados dados disponibilizados pelo *site* oficial do Ministério do Desenvolvimento Social e elaborados gráficos, com o objetivo de uma melhor visualização dos dados encontrados.

Outros documentos analisados foram os Planos Estadual de Assistência Social de Mato Grosso do Sul dos anos de 2013-2015 e de 2016-2019, o Plano Municipal de Assistência Social de Ponta Porã de 2018-2021, ambos elaborados juntamente com o PPA. Também analisamos o Cadastro Único do Programa Bolsa Família - PBF através da plataforma do Governo Federal, sob a perspectiva de que migrantes, refugiados e apátridas também podem ser inseridos no Cadastro Único e ter o benefício do PBF.

A pesquisa, como já dito anteriormente, surgiu depois da XI Conferência Estadual de Assistência Social, onde foram debatidas as peculiaridades dos municípios de fronteira, sendo que esses são porta de entrada para migrantes, refugiados e apátridas, população que procura outro país por estar em uma situação de vulnerabilidade em seu país de origem. Após este evento brotou a necessidade de pesquisar mais sobre o tema e assim, após pesquisa virtual, constatou-se que não há nenhuma informação no site do

Ministério do Desenvolvimento Social, quanto ao atendimento desta população, sendo que a partir do momento que o migrante, refugiado ou apátrida chega ao Brasil, tem o direito de ser atendido (a) pelos serviços governamentais de assistência social. Por estes aspectos questiona-se: os serviços socioassistenciais e os seus profissionais estão preparados para este atendimento?

## **CAPÍTULO I**

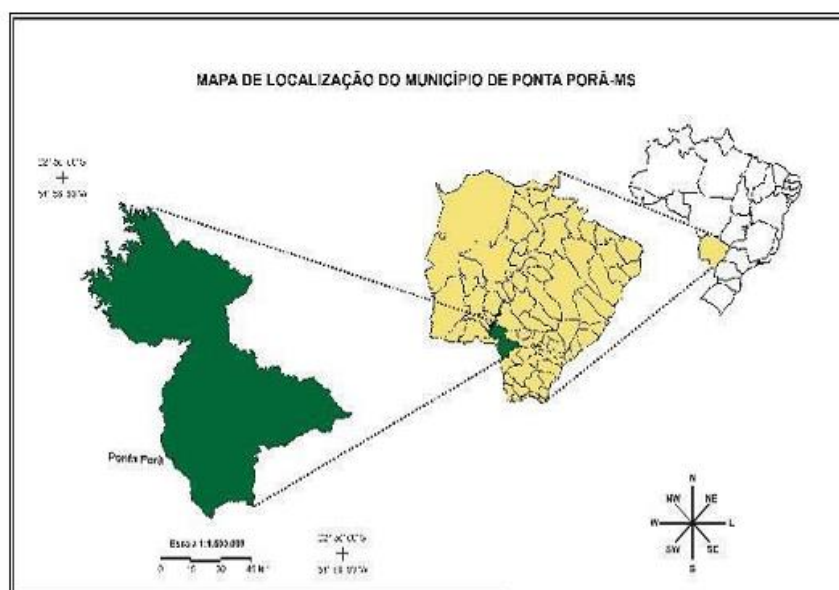
# **GLOBALIZAÇÃO E IDENTIDADE CULTURAL: DESAFIOS DO SÉCULO XXI PARA MIGRANTES, REFUGIADOS E APÁTRIDAS**

No presente capítulo apresentamos o Município de Ponta Porã, sua localização, criação e os desafios de uma cidade de fronteira. Ponta Porã é a porta de entrada de pessoas de diferentes países, fruto de um mundo globalizado, com grande número de pessoas de diferentes nacionalidades e culturas. Tais aspectos tornou necessário entender o que é a identidade cultural, destacando as contribuições de Stuart Hall sobre a temática, pois esse é um tema que deve ser considerado no trabalho com pessoas, caso o contrário haverá apenas uma análise superficial e não se chegará ao resultado almejado. Outro ponto importante inserido foi sobre os efeitos da globalização, fruto do capitalismo que tem forte influência sobre as identidades culturais e o aumento das migrações econômicas nos últimos anos. Encerramos o capítulo com as migrações econômicas, movimentos que cruzam fronteiras físicas e culturais e, enfatizando a fronteira de Ponta Porã, que é à entrada de pessoas de diversos países, com a presença de migrantes, refugiados e apátridas.

### **1.1 Ponta Porã, cidade gêmea de fronteira**

O município de Ponta Porã localizado no sul do Estado do Mato Grosso do Sul, também conhecida como princesinha dos ervais é uma cidade de fronteira gêmea com conurbação com Pedro Juan Caballero no Paraguai. Atualmente é conhecida nacionalmente pelo comércio de importados da vizinha paraguaia, a monocultura da cana-de-açúcar e soja, como também do tráfico de drogas e armas, além de ser a porta de entrada para diversas nacionalidades.

**Figura 1:** Mapa de Localização do Município de Ponta Porã



**Fonte:** Site oficial da Prefeitura Municipal de Ponta Porã. Disponível em [http://www.pontapora.ms.gov.br/ibam/p5sep6-pmsb-pmgirs\\_vpreliminar-completa.pdf](http://www.pontapora.ms.gov.br/ibam/p5sep6-pmsb-pmgirs_vpreliminar-completa.pdf). Acesso em 25 de fev. 2019

No século XIX, a região do extremo sul do Mato Grosso onde está hoje Ponta Porã era apenas um sertão habitado por indígenas, sendo só após a Guerra da Tríplice Aliança<sup>4</sup>, ou seja, apenas no final do século XIX que começou ser habitada por não índios, com maior relevância à migração de paulistas, mineiros, paranaenses e gaúchos, como também dos próprios paraguaios (ROSA, 1962, p. 21 *apud* PINTO, 2015, p. 48).

Os primeiros habitantes de Pedro Juan Caballero foram os *mestizos*, que são frutos da mistura dos espanhóis com indígenas, de onde surgiu a composição social do povo paraguaio. Já a origem do homem brasileiro foi diversificada, sendo a mistura do afro-indígena-portuguesa. “A miscigenação genética e cultural com a paraguaia foi posterior, estima-se no início do século XX quando a fronteira estava constituída, após a Guerra da Tríplice Aliança” (TORRECILHA, 2013, p. 145).

Apesar da formação dos dois municípios ter começado de forma conflituosa fruto da Guerra da Tríplice Aliança, foi esse o “fato que alicerçou o processo de colonização das cidades, assim como o ciclo da erva-mate na região” (DOMINGUES, 2015, p. 23). Em 1912 houve a formação do município de Ponta Porã, que era muito extenso e

<sup>4</sup> A denominação Guerra da Tríplice Aliança é a única utilizada no Paraguai, na linguagem científica e popular, nos livros didáticos e na historiografia em geral. Para a Nação é uma ofensa dizer Guerra do Paraguai, terminologia muito utilizada no Brasil, talvez por equívocos semânticos ou mesmo históricos (TORRECILHA, 2013, p. 145).



abrangia o que hoje são vários municípios, ou seja, Ponta Porã foi o primeiro município de relevância do extremo sul do Estado do Mato Grosso:

A área do município de Ponta Porã, em 1932, estava dividida em sete distritos de paz: Dourados, União (atual município de Amambai), Juti, Paranhos, Antônio João (atual município de Coronel Sapucaia), Lagunita e Cabeceira do Apa (MAGALHÃES, 2013, p. 233-234 *apud* PINTO, 2015, p. 49).

A partir dos anos de 1960, ampliaram-se as atividades econômicas, sendo desencadeadas outras relações entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, tendo destaque o abandono da monocultura da erva mate para a expansão e diversificação de outras atividades agrícolas, como também do comércio de reexportação (DOMINGUES, 2015, p. 24). Atualmente, segundo o IBGE, o município de Ponta Porã conta com um território de 5.330 Km<sup>2</sup>, uma população estimada no ano de 2017 de 89.592 (oitenta e nove mil quinhentos e noventa e dois) habitantes, em uma densidade demográfica de 14,61 hab/Km<sup>2</sup>. Já a sua vizinha Pedro Juan Caballero segundo o Censo de 2015, realizado pela *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* (DGEEC), possuía 113.872 (cento e treze mil, oitocentos e setenta e dois) habitantes, com uma área territorial de 5.678 km<sup>2</sup>, em uma densidade demográfica de 15,5 hab/km<sup>2</sup> (PRADO, 2016, p. 210).

O Brasil apresenta cerca de 23.086 km de fronteira sendo que 7.367 km são marítimos e 15.719 km fazem fronteira com quase todos os países localizados no continente sul-americano, ficando de fora apenas o Chile e o Equador (TORCHI e SILVA, 2014, p. 33).

**Figura 2:** Fotografia da faixa de fronteira de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero



**Fonte:** CONESULNEWS. Disponível em <http://www.conesulnews.com.br/cidade/resolucao-de-criacao-e-municipalizacao-de-ponta-pora/182992/>. Acesso em 25 fev. 2019.

O Estado do Mato Grosso do Sul faz fronteira com dois países, sendo eles Paraguai e Bolívia e são ao todo 44 (quarenta e quatro) municípios os fronteiriços. A legislação brasileira determina faixa de fronteira 150 km de largura após a divisa com o país vizinho, sendo este um bem da União, pois é considerada fundamental para a defesa do território nacional nos termos artigo 20, § 2º da Constituição Federal, como também na Lei Federal n.º 6.634, de 2 de maio de 1979, que é regulamentada pelo Decreto Federal n.º 85.064, de 26 de agosto de 1980. Essa legislação supracitada apenas regulamenta a faixa de fronteira com o único intuito da defesa do território nacional, ou seja, não se preocupou em tratar das especificidades das cidades de fronteira.

Contudo, as cidades de fronteira não são campos de batalha, cercadas por exércitos dos dois países vizinhos, na eminência de uma guerra, pelo contrário, são cidades com uma interação e integração intensa entre os mesmos. “Nestes espaços, existem dinâmicas sociais distintas as quais geralmente estão ligadas a redes ou foros de articulação que, de modo geral, ampliam sua capacidade institucional e de relacionamento com outros atores” (PRADO, 2016, p. 188).

Existem cidades de fronteira que são mais próximas da cidade do país vizinho que os 150 km da legislação federal e que tem uma maior integração econômica e cultural, são essas chamadas de cidades-gêmeas. Como já afirmado acima, não foi à constituição nem a legislação infraconstitucional que regulamentou o que são as cidades-gêmeas, mas sim o Ministério da Integração Nacional, através da Portaria nº 125, de 21 de março de 2014 em seu artigo primeiro:

Art. 1º – Serão considerados cidades gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.

Segundo Prado (2016) as cidades gêmeas são núcleos articuladores de redes locais, que podem ser representadas por uma conurbação ou semiconurbação com outra localidade do país vizinho, “onde as interações transfronteiriças ocorrerão em maior abrangência, influenciando a zona de fronteira em seus aspectos culturais, econômicos e políticos, sobrepujando os limites estabelecidos pelos Estados nacionais”. Contudo, o conceito de cidades gêmeas é livre:

A adoção conceitual que circunda as “cidades gêmeas” é bastante livre, não possuindo uma característica homogênea para a aglomeração urbana ou arranjos espaciais definidos, cabendo aos Estados nacionais às definições internas, conferidas por suas respectivas legislações. Tais cidades podem possuir tamanhos urbanos distintos e não necessariamente estarem situadas em fronteiras secas ou formadas por conurbação homogênea, por exemplo (PRADO, 2016, p. 182).

Nas cidades gêmeas a população não fica restrita ao seu município, pelo contrário, essa situação “permite que a população tenha movimentos pendulares entre os dois municípios, perfazendo uma simbiose cotidiana, que vai além dos aspectos sociais, econômicos e culturais” (SILVA, 2013, p. 24).

Todos os atributos de cidades-gêmeas explanados acima se encaixam perfeitamente na situação de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, não obstante, apenas uma das definições das supracitadas cidades foi delimitada, que é a definição de conurbação. O artigo 2<sup>a</sup>, III do Decreto Federal nº 5.300 de 7 de dezembro de 2004, traz a definição de conurbação como “conjunto urbano formado por uma cidade grande e suas tributárias limítrofes ou agrupamento de cidades vizinhas de igual importância”, sendo que conforme essa definição fica apenas identificado que é o agrupamento de cidades vizinhas de igual importância, como se não houvesse interação entre essas duas cidades, como é o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Domingues (2015) conceitua conurbação de forma extensiva ao decreto federal, pois considera esse fenômeno não apenas como algo físico e sem emoção (DOMINGUES, 2015, p. 23).

Todavia não se pode pensar em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero apenas sob números e legislação, pois não há como pensar na fronteira apenas como uma linha ou faixa demarcatória que indica onde um país com sua língua, cultura e tradições termina e outro começa (TORCHI e SILVA, 2014, p. 36)

A fronteira entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero não ficou adstrita a população paraguaia, mas contou também com a presença de migrantes de várias nacionalidades como libaneses, coreanos e japoneses “não só habitam atualmente em ambos os lados da fronteira, como realizaram nelas significativas contribuições ao desenvolvimento social, cultural e econômico” (DOMINGUES, 2015, p. 34). André Pessoa Rodrigues (2015) ainda acrescenta que a presença marcante de migrantes chineses e árabes e que este fenômeno social faz com que a fronteira se torne um local mais cosmopolita.

Nas cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, há um cenário em que são compartilhadas as línguas portuguesa, espanhola e o guarani “convivendo dentro da semiosfera fronteira, cada qual espelhando culturas, costumes, crenças, procurando

conviver juntas, filtrando e adaptando suas formas” (TORCHI e SILVA, 2014, p. 37). Posto isso, a fronteira de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero é "mesclada de línguas, culturas, cores e sabores que se revelam e se entrelaçam dentro da semiosfera fronteiriça. É o lugar do diferente, do singular, do estranho, do novo, onde tudo termina, um lugar de riqueza cultural infinita" (TORCHI e SILVA, 2014, p. 38).

Acrescenta-se que em decorrência das relações comerciais realizadas na fronteira não se pode esquecer-se do inglês, pois é um dos “idiomas, presentes no cotidiano da fronteira, constituem idas e vindas referentes às tradições, heranças culturais, a expressão da identidade nacional e as relações estabelecidas pelo fluxo comercial” (DOMINGUES, 2015, p. 35). Das línguas faladas acima, não se pode deixar de falar do “Jopará”, também conhecido como “Portunhol Selvagem”, que trata da mistura da língua portuguesa, do guarani e do espanhol:

Também é recorrente o uso do “jopará (Termo guarani que significa mescla, confusão. Também se trata de uma comida típica paraguaia a base de milho, feijão, carne seca e outros ingredientes.)”, isto é, o multilinguismo que se constitui com a língua portuguesa, o guarani e o espanhol. É prática comum o uso de termos em guarani pelos brasileiros, como por exemplo, gírias do cotidiano, enquanto no lado paraguaio, mesmo dado como um país bilíngue, o espanhol é visto como a língua formal, e o guarani é utilizado em espaços restritos, por exemplo, no ambiente familiar (DOMINGUES, 2015, p. 35).

Um grande expoente do Japorá é o poeta Douglas Diegues que escreve as suas obras com o “Portunhol Selvagem”, pois é “uma língua falada informalmente nas ruas da fronteira do Brasil com o Paraguai – local onde cresceu e vive até hoje” (CAMARGO, 2016, p. 44).

A fronteira Ponta Porã e Pedro Juan Caballero é formada por pessoas de várias nacionalidades, que conseguem viver harmonicamente com a cultura brasileira e paraguaia. Bruna Lanssoni Morillo Silva (2013) abre um destaque para essa harmonização com relação à culinária, pois segundo ela “é impossível ir a esta fronteira passar pelos restaurantes, padarias, enfim locais comerciais e não se deparar com algo da cultura paraguaia e brasileira misturada de ambos os lados” (SILVA, 2013, p. 19).

Os municípios de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, mesmo de países diferentes apresentam um “ambiente de dualidade (separação e limite) que revela também as diferenças culturais e a preservação das soberanias estabelecidas, bem como um espaço revelador das práticas sociais de trocas comuns e de aproximação” (PRADO, 2016, p. 81). Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, encontram-se em integração, pois apresentam

“elementos de uma zona de interpenetração mútua e de constantes relacionamentos sociais, culturais e políticos” (PRADO, 2016, p. 87-88).

A fronteira apresenta-se como um espaço de interação e integração, por ser um espaço social de transição e de diferenças oriundas da proximidade do limite internacional e por fluxos e interações que ultrapassam esses limites (PRADO, 2016, p. 95). Por essas peculiaridades os municípios de fronteira na situação de cidades-gêmeas, como é o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, podem encontrar uma melhor solução para os conflitos com uma interação com o município do país vizinho:

Por vivenciarem o cosmopolitismo em seu cotidiano (convivência com o estrangeiro, com a cultura do outro e a diversidade étnica), pela promoção da ajuda mútua entre governantes locais, visando o combate dos problemas comuns, as cidades-gêmeas possuem vantagens em relação a outras cidades para a promoção da cooperação e interação com países vizinhos, sem contar com a oportunidade de catalisar os processos de desenvolvimento regional e territorial para as regiões de fronteiras (PRADO, 2016, p.183).

E, por este motivo segundo Prado (2016, p. 188) “o melhor meio geográfico que caracteriza a zona de fronteira e que serve para a constatação das interações fronteiriças é aquele formado pelas cidades gêmeas”. Há uma realidade muito diferente de quem vive em uma cidade fronteiriça e de quem vive distante da fronteira e de todas as suas especificidades, pois a fronteira como já afirmado, não é apenas uma linha imaginária que divide dois países, desconsiderando os seus habitantes e sua cultura. Desta maneira a fronteira “oferece ao cidadão fronteiriço ora facilidades ora dificuldades, as quais já se tornaram parte do dia a dia” (SILVA, 2013, p. 15).

Nessa linha de raciocínio os habitantes de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, vivem em um sentimento de amor e ódio, uma dicotomia que faz com que os dois municípios tenham que unir forças para ultrapassar barreiras:

Assim, dando ênfase aos atores que moram e que agem sobre o território, refletindo em relação ao território Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, pensando não somente em sua demografia, seus recursos naturais disponíveis, mas, sim, como o chão em que pisamos suas particularidades, que mudam de território para território. No caso da fronteira, isso é muito acentuado, pois este espaço apresenta particularidades de dois países que são separados apenas por uma linha imaginária, mas que não deixam de ser um território só para os que ali vivem, dividindo cultura, línguas, religiões e crenças (SILVA, 2013, p. 18).

E tudo isso acontece porque essas cidades “compartilham de um espaço urbano contíguo, mesmo que seja internacional, mas que as torna um espaço diferenciado devido as suas características próprias de economia, cultura, política, etc.” (RODRIGUES, 2015,

p. 44). Em cidades gêmeas com conurbação, como é o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero “as ações, as estratégias políticas que mantêm as relações de poder dos atores sobre seu território, por visarem uma autonomia cada vez maior desse território” (SILVA, 2013, p. 18).

Para Domingues (2015) o que acontece entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero são circunstâncias da existência de uma fronteira seca entre os dois países, o que permite a livre circulação dos habitantes dos dois municípios. As diferenças culturais não são predominantes para essa dualidade, deve também ser considerada as relações “políticas e sociais, o cotidiano destes grupos sociais é marcado por uma intensa dualidade entre o tradicional e o moderno, o que leva à articulação de temporalidades e dinâmicas muito específicas” (DOMINGUES, 2015, p. 13). Essa dualidade existente na fronteira é reflexo da identidade e da diferença cultural, que faz com que os dois municípios vivenciem um mundo globalizado que oscila entre o tradicional e o moderno.

Quase todas as relações dos municípios de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, estão localizadas na linha de fronteira central, ou seja, não existe assunto que importe apenas a uma das cidades, pois qualquer decisão de uma delas pode influenciar a outra, o que aparenta em alguns momentos as duas cidades em uma só:

A linha imaginária e real estrutura-se como uma zona que concentra e desenvolve as principais atividades socioculturais, de comércio, de serviços, industriais, financeiras, administrativas e turísticas de ambas as cidades. A linha separa a *hinterland* de cada lugar. Diferentemente da maioria das cidades brasileiras, o centro está no limite desse espaço que concentra a maior densidade habitacional, comercial e de população (TORRECILHA, 2013, p. 148).

Entretanto, com relação à situação econômica nacional, há uma grande diferença entre Brasil e Paraguai, fazendo com que alguns serviços brasileiros funcionem melhor, principalmente nos últimos 15 (quinze) anos, como também as oportunidades de trabalho formal, motivo este que alguns paraguaios decidem aprender o português, o que fazem com certa facilidade pelo fato “já conhecerem duas outras línguas: o espanhol e o guarani” (TORRECILHA, 2013, p. 151).

O exemplo de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero não é único no mundo, pode até ser para cada habitante daquela região, mas é fruto de um processo de globalização que faz com que tenhamos acesso a várias informações que influenciam na formação das identidades:

A globalização como um fenômeno da sociedade moderna tem impactado as relações sociais em seu cotidiano mais singular. As transformações que introduzem ainda que, em muitos casos, profundas e permanentes são, contudo, marcadas por profundas ambivalências e contradições. Um dos âmbitos dessas transformações marcadas pela ambiguidade é a formação da identidade. Cultura, etnia ou identidade são conceitos que não podem mais ser entendidos como características essenciais e imutáveis de indivíduos ou grupos sociais. Antes sim, trazem o desafio à teoria social contemporânea de compreendê-los como processos marcados por mediações. A fronteira é um lugar de mediações por excelência (DOMINGUES, 2015, p. 13).

Posto isto, para compreender o que acontece com Ponta Porã e Pedro Juan Caballero é necessário entender melhor o processo de globalização e identidade cultural.

## 1.2 Identidade Cultural e a Pós-modernidade: visão de Stuart Hall

O assunto identidade segundo Stuart Hall (2006) é discutido na teoria social, sendo utilizado para tanto as antigas identidades que serviram de sustentação ao mundo social e agora estão em declínio, oportunidade para que surjam novas identidades, o que fragmenta o indivíduo moderno. Deste movimento surgiu a crise de identidade que é um “processo mais amplo de mudança, que está deslocando as estruturas e processos centrais das sociedades modernas e abalando os quadros de referência que davam aos indivíduos uma ancora estável no mundo social” (HALL, 2006, p. 7).

Para Stuart Hall (2006), “o conceito de identidade é demasiadamente complexo, muito pouco desenvolvido e muito pouco compreendido na ciência social contemporânea para ser definitivamente posto à prova” (HALL, 2006, p. 8). Nos últimos anos as mudanças que antigamente demoravam décadas ou séculos para acontecerem agora podem ocorrer em menos de um ano, sendo um dos motivos destas transformações a globalização, fazendo com que as sociedades modernas, passem por:

Um tipo diferente de mudança estrutural está transformando as sociedades modernas no final do século XX. Isso está fragmentando as paisagens culturais de classe, gênero, sexualidade, etnia, raça e nacionalidade, que no passado tinham fornecido sólida localização como indivíduos sociais. Estas transformações estão também mudando nossas identidades pessoais, abalando as idéias que temos de nós próprios como sujeitos integrados. Esta perda de um “sentido de si”, estável, é chamada algumas vezes de, deslocamento ou descentração do sujeito (HALL, 2006, p. 9.).

Para este autor existem três concepções muito diferentes de identidade, sendo elas: a) sujeito do iluminismo “baseado numa concepção da pessoa como um indivíduo centrado, unificado dotado de capacidades de razão, de consciência e de ação”; b) sujeito sociológico que “refletia a crescente complexidade do mundo moderno e a consciência de

que este núcleo interior do sujeito não era autônomo e auto-suficiente”; e c) sujeito pós-moderno, que não tem uma identidade fixa, mas que é definida historicamente e não biologicamente, sendo que o “sujeito assume identidades diferentes em diferentes momentos, identidades que não são unificadas ao redor de um eu coerente” (HALL, 2006, p. 10-14).

A globalização tem o seu impacto sobre a identidade cultural, e segundo Stuart Hall (2006, p. 14), isso se relaciona a modernidade tardia, e por este motivo as sociedades modernas convivem entre o “tradicional e o moderno”. É o que acontece com Ponta Porã, que vive entre o moderno da globalização na comercialização de importados da vizinha Pedro Juan Caballero e o tradicional que são as tradições religiosas presentes nas duas cidades. O autor menciona que surgiram dois importantes eventos para a fortalecer a construção do sujeito moderno, um deles foi a biologia darwiniana e o outro foi o surgimento das novas ciências sociais (HALL, 2006, p. 30-32).

Para Stuart Hall (2006) o sujeito se encontra descentrado e assim define cinco descentrações. A primeira descentração é referente ao pensamento marxista, pois mesmo Marx sendo do século XIX lhe foi atribuída uma nova interpretação pela afirmação “homens fazem a história, mas apenas sob as condições que lhe são dadas”. Para esses interpretes o indivíduo não poderia ser o autor ou agente da história, tendo em vista que só “podiam agir apenas com base em condições históricas criadas por outros sob as quais eles nasceram utilizando os recursos materiais e de cultura que lhe foram fornecidos por gerações anteriores” (HALL, 2006, p. 34-35).

A segunda descentração do sujeito vem da descoberta do inconsciente de Freud. Segundo essa teoria “nossas identidades, nossa sexualidade e a estrutura de nossos desejos são formadas com base em processos psíquicos e simbólicos do inconsciente, que funciona de acordo com uma lógica muito diferente daquela da Razão” (HALL, 2006, p. 36). A terceira descentração do sujeito está associado com o trabalho do linguista estrutural Ferdinand Saussure, onde as palavras não tem significados fixos, pois surge no significado das relações de similaridade e diferença que as mesmas têm com outras no interior do código linguístico:

As palavras são "multimoduladas". Elas sempre carregam ecos de outros significados que elas colocam em movimento, apesar de nossos melhores esforços para cerrar o significado. Nossas afirmações são baseadas em proposições e premissas das quais nós não temos consciência, mas que são por assim dizer, conduzidas na corrente sanguíneas de nossa língua. Tudo que dizemos tem um “antes” e um “depois” - uma "margem" na qual outras pessoas podem escrever. O significado é inteiramente instável: ele procura o



fechamento (a identidade), mas ele é constantemente perturbado (pela diferença). Ele está constantemente escapulindo de nós. Existem sempre significados suplementares sobre os quais não temos qualquer controle, que surgirão e subverterão nossas tentativas de criar mundos fixos e estáveis (HALL, 2006, p. 40-41).

O quarto descentramento do sujeito e da identidade surge do trabalho do filósofo e historiador francês Michel Foucault. Em suas pesquisas Michel Foucault traça um novo tipo de poder, chamado de “poder disciplinar”, que “está preocupado, em primeiro lugar, com a regulação, a vigilância é o governo da espécie humana ou de populações inteiras e, em segundo lugar, do indivíduo e do corpo” (HALL, 2006, p. 41-42).

Por fim, o quinto e último descentramento é proveniente do impacto do feminismo, e dos novos movimentos sociais que surgiram durante os anos sessenta e tinham como integrantes “as revoltas estudantis, os movimentos juvenis contraculturais e antibelicista, as lutas pelos direitos civis, os movimentos revolucionários do Terceiro Mundo”, os movimentos pela paz” (HALL, 2006, p. 43-44).

Ao se formar uma cultura nacional cria-se padrões de alfabetização universais, padronizando-se a linguagem em uma única língua, de onde surge uma cultura homogênea e mantém instituições culturais nacionais. A cultura nacional tornou-se a peça chave para a industrialização de forma mais atrativa e necessária para a população, sendo um dispositivo da modernidade, pois as identidades nacionais são:

[...] compostas não apenas de instituições culturais, mas também de símbolos e representações. Uma cultura nacional é um discurso – um modo de construir sentidos que influencia e organiza tanto nossas ações quanto a concepção que temos de nós mesmos. As culturas nacionais, ao produzir sentidos sobre “a ação”, sentidos com os quais podemos nos identificar, constroem identidades. Esses sentidos estão contidos nas histórias que são contadas sobre a nação, memórias que conectam o seu presente com seu passado e imagens que dela são construídas. Como argumentou Benedict Anderson (1983), a identidade nacional é uma “comunidade imaginada” (HALL, 2006, p. 50-51).

Na visão do teórico existem muitos aspectos para a criação de uma identidade nacional, mas o autor elenca cinco elementos principais, sendo eles: o primeiro é a narrativa da nação, de como são contadas as suas histórias; em segundo lugar, há uma ênfase nas origens, na tradição; em terceiro lugar é a invenção da tradição, ou seja, podem ser criadas tradições; em quarto lugar, o autor defende um mito fundacional, uma história que conta a origem da nação; e por fim, em quinto lugar essa identidade nacional, deve estar baseada na origem de um povo original (HALL, 2006).

Aponta como barreiras para a grande união de uma nação enquanto identidade homogênea, grande família nacional, ele afirma que a maioria das nações surgiram de processos violentos de unificação, ou seja, a supressão forçada da diferença cultural; “as nações são sempre compostas de diferentes classes sociais e diferentes grupos étnicos e de gênero”; e por fim “as nações ocidentais modernas foram também os centros de impérios ou de esferas neoimperiais de influência, exercendo uma hegemonia cultural sobre as culturas dos colonizados” (HALL, 2006, p. 59-61).

Segundo o autor, não existe na atualidade uma única cultura e nem etnia, nem mesmo no velho mundo, pois “As nações modernas são, todas, híbridos culturais” (HALL, 2006, p. 62). Além disso, também não podem esses grupos utilizarem o termo raça, senão vejamos:

É ainda mais difícil unificar a identidade nacional em torno da raça. Em primeiro lugar porque – contrariamente a crença generalizada – a raça não é uma categoria biológica ou genética que tenha qualquer validade científica. Há diferentes tipos e variedades, mas eles estão tão largamente dispersos *no interior* do que chamamos de “raça” quanto *entre* uma “raça” e outra. A diferença genética – o último refúgio das ideologias racistas – não pode ser usada para distinguir um povo do outro. A raça é uma categoria *discursiva* e não uma categoria biológica. Isto é, ela é a categoria organizadora daquelas formas de falar, daqueles sistemas de representação e práticas sociais (discursos) que utilizam um conjunto frouxo, frequentemente pouco específico, de diferenças entre termos de características físicas - cor de pele, textura do cabelo, características físicas e corporais, etc. - como *marcas simbólicas*, a fim de diferenciar socialmente um grupo de outro (HALL, 2006, p. 62-63).

Identificado e conceituado a identidade cultural na modernidade, passaremos a discutir sobre outros fatores que tem efeito sobre a mesma, sendo um deles a globalização que é responsável pela crise de identidade e pela hibridização. Segundo Zygmunt Bauman (1999) a “derrota dos essencialismos proclamadas pelo elogio pós-modernista do mundo ‘globalizante’ estão longe de expressar a complexidade e as agudas contradições que dilaceram esse mundo” (BAUMAN, 1999, p. 97).

### 1.3 A globalização: “nova desordem mundial”

A globalização é um fenômeno da atualidade e que proporciona um compartilhamento rápido de informações, dos fatos em todo o mundo e amplia a necessidade do consumo. Esse efeito é resultado do capitalismo, assim como as diferenças no padrão de consumo, proporcionando as “frustrações”, de um consumismo

impossível e improvável. Para Bauman (1999) este contexto retrata como a “nova desordem mundial”:

Esta nova e desconfortável percepção das “coisas fugindo ao controle” é que foi articulada (com pouco benefício para a clareza intelectual) num conceito atualmente na moda: o de globalização. O significado mais profundo transmitido pela ideia da globalização é o do caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais; a ausência de um centro, de um painel de controle, de uma comissão diretora, de um gabinete administrativo. A globalização é a “nova desordem mundial” de Jowitt com um outro nome (BAUMAN, 1999, p. 58).

A globalização chegou com ambições modernas, com intuito de transformar o mundo para melhor em escala global, e também com o objetivo “de tornar semelhantes às condições de vida de todos, em toda parte, e, portanto, as oportunidades de vida para todo mundo; talvez mesmo torná-las iguais” (BAUMAN, 1999, p.59). No entanto, o que a globalização trouxe foram duas tendências opostas, que “redundam na redistribuição de privilégios e carências, de riqueza e pobreza, de recursos e impotência, de poder e ausência de poder, de liberdade e restrição” (BAUMAN, 1999, p. 68).

Os movimentos das duas tendências retratadas acima, trouxeram também uma divisão entre globalização e glocalização, ou seja, existe um movimento global e existe um movimento local, que sofre grande interferência do primeiro, tendo em vista que as riquezas são globais e a miséria é local:

As quase soberanias, as divisões territoriais e a segregação de identidades promovidas e transformadas num must pela globalização dos mercados e da informação não refletem uma diversidade de parceiros iguais. O que é opção livre para alguns abate-se sobre outros como destino cruel. E uma vez que esses “outros” tendem a aumentar incessantemente em número e afundar cada vez mais no desespero, fruto de uma existência sem perspectiva, é melhor falar em “glocalização” (termo adequado de Roland Robertson que expõe a inquebrantável unidade entre as pressões globalizantes e locais — fenômeno encoberto no conceito unilateral de globalização) e defini-lo essencialmente como o processo de concentração de capitais, das finanças e todos os outros recursos de escolha e ação efetiva, mas também — talvez sobretudo — de concentração da liberdade de se mover e agir (duas liberdades que para todos os efeitos práticos são sinônimas) (BAUMAN, 1999, p. 68).

A globalização traz consigo tecnologias que, em um curto espaço de tempo, servem para despir e empobrecer o espaço, o local em que suas transações foram realizadas. Esses recursos fazem viagens globais e num piscar de olhos, pois os “recursos financeiros são talvez tão imateriais quanto à rede eletrônica que percorrem, mas os

vestígios locais de sua jornada são dolorosamente palpáveis e reais: o ‘despovoamento qualitativo’, a destruição das economias locais” (BAUMAN, 1999, p. 72).

Essa nova ordem não criou apenas a definição de global e local, criou também a figura do turista e do vagabundo, sendo o primeiro aquele que detém o capital e pode desfrutar de tudo que um mundo globalizado pode lhe oferecer. Já o segundo não detém o capital, contudo também é atingido pela globalização, mas ao contrário do primeiro não tem a possibilidade de desfrutar, e assim fica na sua angústia local:

O que se aclama hoje como “globalização” gira em função dos sonhos e desejos dos turistas. Seu efeito secundário — colateral mas inevitável — é a transformação de muitos outros em vagabundos. Vagabundos são viajantes aos quais se recusa o direito de serem turistas. Não se permite nem que fiquem parados (não há lugar que lhes garanta permanência, um fim para a indesejável mobilidade) nem que procurem um lugar melhor para ficar (BAUMAN, 1999, p. 89-90).

Para isso, cabe aos Estados com intuito de atraírem investimentos, garantirem a segurança do capitalista global e para tanto, prestam o papel de distritos policiais “varrendo os mendigos, perturbadores e ladrões das ruas, e a firmeza dos muros das prisões assomam entre os principais fatores de ”confiança dos investidores” (BAUMAN, 1999, p. 90 e 114). Ainda segundo o autor “não há turistas sem vagabundos e os turistas não podem ficar à solta se os vagabundos não forem presos” (BAUMAN, 1999, p. 88).

Esse bombardeio de informações, de bens e produtos que ataçam o sentimento de consumo de muitas pessoas no mundo todo, trazido pelo capitalismo através da globalização, tem influência sobre muitas culturas, fazendo com que pessoas pensem ao mesmo tempo de forma global e local, sendo criado um dilema do que deve ser seguido. Neste sentido alguns autores trazem essa situação como crises de identidade, senão vejamos:

Alguns autores recentes argumentam que as “crises de identidade” são características da modernidade tardia e que sua centralidade atual só faz sentido quando vista no contexto das transformações globais que têm sido definidas como características da vida contemporânea. A globalização envolve uma interação entre fatores econômicos e culturais, causando mudanças nos padrões de produção e consumo, as quais, por sua vez, produzem identidades novas e globalizadas. O desenvolvimento global do capitalismo não é novo, mas o que caracteriza sua fase mais recente é a convergência de culturas e estilos de vida nas sociedades que, ao redor do mundo, são expostas ao seu impacto. A homogeneidade cultural promovida pelo mercado global pode levar ao distanciamento da identidade relativamente à comunidade e à cultura local. De forma alternativa, pode levar a uma resistência que pode fortalecer e reafirmar algumas identidades nacionais e locais ou levar ao surgimento de novas posições de identidade (WOODWARD, 2014, p. 20).

Esse aspecto da questão da identidade é relacionado ao caráter da mudança da modernidade tardia, que foi concebido pelo processo “conhecido como ‘globalização’ e seu impacto sobre a identidade cultural”, e por este motivo “as nações modernas são, todas, híbridas culturais” (HALL, 2006, p. 14 e 62).

O processo em curso de globalização do poder não é acompanhado por uma globalização similar da política, e, assim resulta numa desarmonia e discrepância entre os objetivos e os meios de ação efetiva, o resultado é o afastamento das fontes do “medo oficial” (BAUMAN, 2017, p. 63) Para o autor, isso não é a “negação da moral em si” que constitui a mais assustadora das ameaças que assombramos padrões éticos sobre os quais nossa residência compartilhada neste planeta em globalização está assentada, pois atualmente, guerras são travadas e lutadas sob a bandeira de princípios éticos sacrossantos, sejam eles considerados de origem divina ou armados pela lógica, auxiliada, estimulada e operada pela razão. A mais assustadora e terrificante das múltiplas ameaças à moral situa-se no território em expansão dissimulada, porém permanente e implacável, da "a diaforização" (BAUMAN, 2017, p. 77-79).

A globalização tem influencia sobre as mudanças de identidade na pós-modernidade, sendo inevitável a sua invasão nos lares, trazendo vontades de consumo e medos, do que pode vir pela frente:

O que, então, está tão poderosamente deslocando as identidades culturais nacionais, afora no fim do século XX? A resposta é: um complexo de processos e forças de mudança, que, por conveniência pode ser sintetizado sobre o termo “globalização”. Como argumenta Anthony MacGrew, a “globalização” se refere a aqueles processos, atuantes numa escala global, que atravessam fronteiras nacionais, integrando e conectando comunidades e organizações em novas combinações de espaço-tempo, tornando o mundo, em realidade e em experiência, mais interconectado. A globalização implica um movimento de distanciamento da ideia sociológica clássica da “sociedade” como um sistema bem delimitado e sua substituição por uma perspectiva que se concentra na forma como a vida social está organizada ao longo do tempo e do espaço”. Essas novas características temporais e espaciais, que resultam na compressão de distâncias e de escalas temporais, estão entre os aspectos mais importantes da globalização a ter efeito sobre as identidades culturais (HALL, 2006, p. 67-68).

Nesta linha de raciocínio Stuart Hall (2006) aponta três possíveis consequências da globalização sobre as identidades culturais: “as identidades nacionais estão se desintegrando, como resultado do crescimento da homogeneização cultural e do ‘pós-moderno global’”; “as identidades nacionais e outras identidades ‘locais’ ou particularistas estão sendo reforçadas pela resistência à globalização”; e “as identidades

nacionais estão em declínio, mas novas identidades – híbridas – estão tomando seu lugar” (HALL, 2006, p. 69).

O impacto da globalização sobre a identidade cultural está relacionado ao tempo e espaço, que são as coordenadas básicas dos sistemas de representação. Desta forma “todo meio de representação – escrita, pintura, desenho, fotografia, simbolização através da arte ou dos sistemas de telecomunicação – deve traduzir seu objeto em dimensões espaciais e temporais”. E com a globalização temos com que essas representações inundam nossas casas, em todas as classes sociais, o que faz com que tenhamos acesso a várias outras culturais, e principalmente com o consumismo (HALL, 2006, p. 70).

O grande questionamento é se a globalização está sendo vantajosa ou desvantajosa para a identidade cultural. Como já visto no item anterior, atualmente todas as culturas são híbridas e um dos responsáveis é o processo de globalização. Os autores discutem essas mudanças, sendo o pensamento predominante do enfraquecimento da identidade nacional, senão vejamos:

Alguns teóricos argumentam que o efeito geral desses processos globais tem sido o de enfraquecer ou solapar formas nacionais de identidade cultural. Eles argumentam que existem evidências de um afrouxamento de fortes identidades com a cultura nacional, e um reforçamento de outros laços e lealdades culturais, “acima” e “abaixo” do nível do estado-nação. As identidades nacionais permanecem fortes, especialmente com respeito a coisas como direitos legais e de cidadania, mas as identidades locais, regionais e comunitárias têm se tornado mais importantes. Colocadas acima do nível da cultura nacional, as identidades “globais” começam a deslocar e, algumas vezes, a apagar, as identidades nacionais (HALL, 2006, p. 73).

Para Stuart Hall (2006) os fluxos culturais, entre as nações e o consumismo global criam “identidades partilhadas”, o que torna as pessoas destes países “como ‘consumidores’ para os mesmos bens, ‘clientes’ para os mesmos serviços, ‘públicos’ para as mesmas mensagens e imagens - entre pessoas que estão bastante distantes umas das outras no espaço e no tempo”. Contudo, a partir do momento que culturas nacionais ficam expostas a influências externas elas não continuam intactas ou enfraquecidas (HALL, 2006, p. 73-74).

Existe hoje um “supermercado cultural” global, pois o consumismo global consegue superar até as barreiras da língua e da moeda, sendo criada uma “língua franca internacional ou de moeda global, em termos das quais todas as tradições específicas e todas as diferentes identidades podem ser traduzidas”. “Sendo esse processo conhecido como 'homogeneização cultural' ” (HALL, 2006, p. 75-76). Para BOFF (2002) “o

processo de globalização significa também em muitos aspectos, globocolonização, nivelamento das diferenças e ameaça das singularidades culturais” (BOFF, 2002, p. 35-36).

Segundo Santos (2006, p. 434) a partir da década de 1980 o neoliberalismo começou a se “impor globalmente como a nova versão do capitalismo *laissez faire*, a relação entre experiência e expectativas inverteu-se para vastas e crescentes camadas da população mundial”. O autor pontua que deve-se tratar de globalizações no plural e a define como “o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival (SANTOS, 2006, p. 437-438).

Assim, o autor distingue quatro formas de globalização que dão origem a dois modos de produção, sendo as formas “localismo globalizado, globalismo localizado, cosmopolitismo insurgente e subalterno e patrimônio comum da humanidade”. O localismo globalizado “é o processo pelo qual determinado fenômeno, entidade condição ou conceito local é globalizado com sucesso”. O globalismo localizado é o “impacto específico nas condições locais das práticas e imperativos tradicionais que emergem dos localismos globalizados. Esses dois processos operam em conjunto e constituem a globalização hegemônica ou neoliberal, que vem de cima para baixo, e acirra cada vez mais o conflito Norte global e Sul global. E operando contra esse processo de globalização neoliberal tem-se a globalização contra-hegemônica, que vem a partir de baixo, sendo constituída pelos dois processos acima citados, o cosmopolitismo subalterno insurgente que ” consiste na resistência transnacionalmente organizada contra os localismos organizados e os globalismos localizados”, através de “um conjunto muito vasto e heterogêneo de iniciativas, movimentos e organizações que partilham a luta contra exclusão e a discriminação sociais e a destruição ambiental produzidas pela globalização neoliberal”. E o segundo processo de globalização contra-hegemônica é o patrimônio comum da humanidade, que “trata-se de valores ou recursos que apenas fazem sentido enquanto reportados ao globo sua totalidade: a sustentabilidade da vida humana, por exemplo” (SANTOS, 2006, p. 438-441).

Essa discussão gira em torno das tensões entre o “global” e o “local” na transformação das identidades. Tendo em vista que as identidades nacionais “representam vínculos a lugares, eventos, símbolos, histórias particulares”. Sendo esses vínculos que chamamos de pertencimento a uma determinada região, por conseguinte a homogeneização cultural:

[...] é o grito angustiado daqueles/as que estão convencidos/as de que a globalização ameaça solapar as identidades e a “unidade” das culturas nacionais. Entretanto, como visão do futuro das identidades num mundo pós-moderno, este quadro, da forma como é colocado, é muito simplista, exagerado e unilateral (HALL, 2006, p.76-77).

Há no mínimo três qualificações principais dessa homogeneização cultural. Ainda seguindo Hall (2006): a primeira é de uma fascinação com a diferença e com a mercantilização da etnia, mas que isso não seria uma substituição à identidade nacional, mas sim a articulação do global com o local; a segunda “é que a globalização é muito desigualmente distribuída ao redor do globo, entre regiões e entre diferentes estratos da população dentro das regiões”; e a terceira trabalha na questão de quem é mais afetado pela globalização, pois “a direção do fluxo é desequilibrada, e que continuam a existir relações desiguais de poder cultural entre ‘o Ocidente’ e ‘o Resto’” (HALL, 2006, p .77-78).

A globalização em sua última forma é representada por imagens, os artefatos e as identidades da modernidade do ocidente que produz através de suas indústrias a identidade ocidental, que tem sua matriz nos países desenvolvidos, mas que por conta da globalização da exploração da mão de obra, encontra-se localizada em quase todos os cantos do mundo. No entanto, mesmo a sua localização sendo, em vários países, incluindo as periferias do mundo ou os países em desenvolvimento, a sua linha de produção contínua sendo da matriz do capital, ou seja, ocidental, que é proliferada pelo mundo trazendo um padrão de cultura desigual, principalmente nas periferias:

Por outro lado, as sociedades da periferia têm estado sempre abertas às influências culturais ocidentais e, agora, mais do que nunca. A idéia de que esses são lugares “fechados”- etnicamente, puros, culturalmente tradicionais e intocados até ontem pelas rupturas da modernidade - é uma fantasia ocidental sobre a “alteridade”: uma “fantasia colonial”; sobre a periferia, mantida pelo Ocidente, que tende a gostar de seus nativos apenas como “puros” e de seus lugares exóticos apenas como “intocados”. Entretanto, as evidências sugerem que a globalização está tendo efeitos em toda parte, incluindo o Ocidente, e a “periferia” também está vivendo seu efeito pluralizador, embora num ritmo mais lento e desigual. (HALL, 2006, p. 79-80).

Em sua obra Stuart Hall (2006), chega a uma conclusão provisória quanto à globalização, onde a mesma tem o efeito de “contestar e deslocar as identidades centradas e ‘fechadas’ de uma cultura nacional”. Tendo um efeito pluralizante sobre as identidades nacionais, produzindo “novas posições de identificação, e tornando as identidades mais posicionais, mais políticas, mais plurais e diversas; menos fixas, unificadas ou trans-



históricas”. Todavia, para o autor os efeitos da globalização continuam contraditórios, e fica difícil de chegar à conclusão (HALL, 2006, p. 87).

Por este motivo, existe uma oscilação entre Tradição e Tradução, entre global e local, entre nacional e internacional, disputas internas que a população de todos os países passa atualmente, seja desenvolvido ou subdesenvolvido, pois os efeitos da globalização perpassam por todas as regiões. A globalização, fruto do capitalismo produz os seus efeitos, não obstante, encontra no nacionalismo uma forte resistência:

Tanto o liberalismo quanto o marxismo, em suas diferentes formas, davam a entender que o apego ao local e ao particular dariam gradualmente vez a valores e identidades mais universalistas e cosmopolitas ou internacionais; que o nacionalismo e a etnia eram formas arcaicas de apego - a espécie de coisa que seria "dissolvida" pela força revolucionadora da modernidade. “De acordo com essas “metanarrativas” da modernidade, os apegos irracionais ao local e ao particular, à tradição e às raízes, aos mitos nacionais e às “comunidades imaginadas”, seriam gradualmente substituídas por identidades mais racionais e universalistas. Entretanto, a globalização não parece estar produzindo nem o triunfo do "global" nem a persistência, em sua velha forma nacionalista, do "local". Os deslocamentos ou os desvios da globalização mostram-se, afinal, mais variados e mais contraditórios do que sugerem seus protagonistas ou seus oponentes. Entretanto, isto também sugere que, embora alimentada, sob muitos aspectos, pelo Ocidente, a globalização pode acabar sendo parte daquele lento e desigual, mas continuado, descentramento do Ocidente (HALL, 2006, p. 97).

Apesar disso, fica evidente a influência da globalização na formação da identidade cultural nacional, seja pelas informações, pela possibilidade do consumo, ou até mesmo pela presença de migrantes de outras nacionalidades, que por conta do mundo globalizado, buscam a esperança de dias melhores. Ponta Porã é um grande exemplo disso, pois é uma das portas de entrada dessas nacionalidades, motivo este que o assunto será abordado no próximo tópico.

#### 1.4 Migrantes econômicos e os desafios de uma sociedade nacional

Um dos efeitos do capitalismo é a grande industrialização e qualidade de vida dos países desenvolvidos, em detrimento de uma desindustrialização e de condições precárias nos países subdesenvolvidos. Essa interferência dos países desenvolvidos sob os países subdesenvolvidos, fruto da globalização, acarreta às mesmas situações de atraso econômico e de conflitos internos, como apresenta Woodward (2014, p. 21):

As mudanças na economia global têm produzido uma dispersão das demandas ao redor do mundo. Isso ocorre não apenas em termos de bens e serviços, mas também de mercados de trabalho. A *migração* dos trabalhadores não é,

obviamente, nova, mas a globalização está estritamente associada à aceleração da migração. Motivadas pela necessidade econômica, as pessoas tem se espalhado pelo globo, de forma que "a migração internacional é parte de uma revolução transnacional que está remodelando as sociedades e a política ao redor do globo" (Castlese Miller, 1993, p. 5). A migração tem impacto tanto sobre o país de origem quanto sobre o país de destino. Por exemplo, como resultado do processo de imigração, muitas cidades européias apresentam exemplos de comunidades e culturas diferenciadas. Existem, na Grã-Bretanha, muitos dos exemplos, incluindo comunidades asiáticas em Bradford e Leicester, e partes de Londres, tais como Brixton, ou em St. Paul's, em Bristol. A imigração produz identidades plurais, mas também identidades contestadas, em um processo que é caracterizado por grandes desigualdades. A migração é um processo característico da desigualdade em termos de desenvolvimento. Nesse processo, o fator de "expulsão" dos países pobres é mais forte do que o fator de "atração" das sociedades pós-industriais e tecnologicamente avançadas. O movimento global do capital é geralmente muito mais livre que a mobilidade do trabalho.

O termo “diáspora” vem da história bíblica do Velho Testamento que fala do povo judeu que foi violentamente levado a escravidão no Egito, mas que sob a liderança de Moisés, conseguiram fugir dessa situação e retornaram à Terra Prometida. Stuart Hall (2003) trás que “o conceito fechado de diáspora se apóia sobre uma concepção binária de diferença. Está fundado sobre a construção de uma fronteira de exclusão e depende da construção de um ‘Outro’ e de uma oposição rígida entre o dentro e o fora” (HALL, 2003, p. 33).

Esse movimento de diáspora é realizado por pessoas que buscam melhores condições, ou também por aqueles que sofrem algum tipo de perseguição política, além daqueles que por algum motivo encontram-se sem pátria. Atualmente, temos pelo menos três movimentos de diáspora, sendo eles o dos migrantes, dos refugiados e dos apátridas, que passaremos a apresentar.

O migrante é um indivíduo que opta por migrar a partir do cálculo de custos e benefícios e para ele a migração lhe gera uma expectativa de retorno positivo, “geralmente monetário, por meio da migração, escolhendo como destino, locais onde as habilidades pessoais possam ser utilizadas” (LESSA, 2016, p. 51). O ato de migrar, também deve ser considerado um ato de coragem, pois o indivíduo abandona o seu Estado-Nação para viver em com uma realidade e identidade cultural totalmente diferente:

O termo migração corresponde à mobilidade espacial de pessoas. Migrar é trocar de país, de Estado, região ou até de domicílio. Esse processo ocorre desde o início da história da humanidade. Perruchoud (2006, p. 38) define migração como a movimentação da população no território de outro Estado ou no interior, cobrindo todo o movimento de pessoas, independentemente da sua dimensão, composição ou de suas causas, incluindo a migração de refugiados,

pessoas deslocadas, desenraizadas e migrantes econômicos. O ato de migrar faz do indivíduo um emigrante ou imigrante. Emigrante é a pessoa que deixa (sai) um lugar de origem com destino a outro lugar. O imigrante é o indivíduo que chega (entra) em determinado lugar para nele viver (LESSA, 2016, p. 50).

Na legislação brasileira o migrante já tinha sua previsão e sua definição na Lei, o antigo estatuto do estrangeiro, que foi revogado pela Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que instituiu a nova lei de imigração. Essa lei definiu em seu artigo 1º, § 1º, II o migrante como sendo “pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil”.

O apátrida é o indivíduo que fica sem a proteção de um Estado e por este motivo “sem os direitos fundamentais que o próprio Estado atribui aos seus nacionais” (MARCO, 2008, p. 11), podendo ser melhor conceituado como:

O apátrida é aquele indivíduo que está privado de possuir um vínculo político-jurídico com um determinado Estado, ou seja, é um não-nacional, mesmo que possua ligações culturais e sentimentais com um determinado Estado. Acredita-se que a apátrida é uma afronta à dignidade da pessoa humana, haja vista que o direito à nacionalidade é um direito fundamental (MARCO, 2008, p. 111).

Na legislação brasileira o apátrida assim como o migrante já tinha sua previsão e sua definição na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e com a nova lei de imigração Lei nº 13.445/2017, teve sua definição estabelecida pelo artigo 1º, § 1º, VI, lhe definindo como:

[...] pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.

A expressão Refugiados não foi contemplada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948, sendo a primeira convenção específica realizada pela ONU sobre o tema foi a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, a qual o Brasil é signatário (UNESCO, 1998). As discussões sobre os direitos dos refugiados iniciaram com os debates sobre os direitos humanos, pois segundo Agni Castro Pita (2016, p.7): “o direito internacional dos refugiados não pode ser concebido fora do marco do direito internacional dos direitos humanos” (PITA, 2016, p. 7).

Assim, a Declaração Regional de Cartagena de 1984 adotou como a sua terceira conclusão a definição de refugiado como:

[...] as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão

estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984).

No Brasil, em 22 de julho de 1997, foi editada a Lei 9.474/1997 que definiu os mecanismos para implantação do Estatuto dos Refugiados de 1951 das Nações Unidas, e em seu artigo primeiro conceitua os refugiados nos seguintes termos:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

No mesmo dispositivo legal, também foi criado o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, e em seu artigo 11, da mesma forma que regulamenta o processo de refúgio em seu artigo 17 e seguintes (BRASIL, 1997). Por fim, nas três situações, ou seja, de migrantes, refugiados e apátridas, temos indivíduos em situação de vulnerabilidade social, que saem de seu país ou perdem sua nacionalidade, e procuram outro Estado-nação. Assim, para tratar dessas três situações sem repetição, e considerar a peculiaridade de vulnerabilidade social que ambos sofrem, adotaremos a expressão “migrantes econômicos”, também adotada por Zygmunt Bauman (2017) em sua obra.

O fenômeno da migração ganhou força após a Segunda Guerra Mundial, quando os países desenvolvidos começaram a abandonar as suas colônias após anos de exploração, pois

pensaram que podiam simplesmente cair fora de suas esferas coloniais de influência, deixando as conseqüências do imperialismo atrás delas. Mas a interdependência global agora atua em ambos os sentidos. O movimento para fora (de mercadorias, de imagens, de estilos ocidentais e de identidades consumistas) tem uma correspondência num enorme movimento de pessoas das periferias para o centro, num dos períodos mais longos e sustentados de migração "não planejada" da história recente. Impulsionadas pela pobreza, pela seca, pela fome, pelo subdesenvolvimento econômico e por colheitas fracassadas, pela guerra civil e pelos distúrbios políticos, pelo conflito regional e pelas mudanças arbitrárias de regimes políticos, pela dívida externa acumulada de seus governos para com os bancos ocidentais, as pessoas mais pobres do globo, em grande número, acabam por acreditar na "mensagem" do consumismo global e se mudam para os locais de onde vêm os "bens" e onde as chances de sobrevivência são maiores. Na era das comunicações globais, o Ocidente está situado apenas à distância de uma passagem aérea (HALL, 2006, p. 81).

Esse movimento de pessoas entre fronteiras evidencia a instabilidade da identidade, e torna visível a sua precariedade, sendo que para o autor Tomaz Tadeu da Silva essa “possibilidade de ‘cruzar fronteiras’ e de estar na ‘fronteira’, de ter uma identidade ambígua, indefinida, é uma demonstração do caráter artificialmente imposto das identidades fixas” (SILVA, 2014, p. 89).

O “cruzar fronteiras” tem como consequência também o conflito entre a sua tradição, surgindo a tradução de sua identidade cultural, conceito este que:

descreve aquelas formações de identidade que atravessam e intersectam as fronteiras naturais, compostas por pessoas que foram dispersadas para sempre de sua terra natal. Essas pessoas retêm fortes vínculos com seus lugares de origem e suas tradições, mas sem a ilusão de um retorno ao passado. Elas são obrigadas a negociar com as novas culturas em que vivem, sem simplesmente serem assimiladas por elas e sem perder completamente suas identidades. Elas carregam os traços das culturas, das tradições, das linguagens e das histórias particulares pelas quais foram marcadas. A diferença é que elas não são e nunca serão unificadas no velho sentido, porque elas são, irrevogavelmente, o produto de várias histórias e culturas interconectadas, pertencem a uma e, ao mesmo tempo, a várias "casas" (e não a uma "casa" particular). As pessoas pertencentes a essas culturas híbridas têm sido obrigadas a renunciar ao sonho ou à ambição de redescobrir qualquer tipo de pureza cultural "perdida" ou de absolutismo étnico. Elas estão irrevogavelmente traduzidas. A palavra "tradução", observa Salman Rushdie, "vem, etimologicamente, do latim, significando "transferir"; "transportar entre fronteiras". Escritores migrantes, como ele, que pertencem a dois mundos ao mesmo tempo, "tendo sido transportados através do mundo ..., são homens traduzidos" (Rushdie, 1991). Eles são o produto das novas diásporas criadas pelas migrações pós-coloniais. Eles devem aprender a habitar, no mínimo, duas identidades, a falar duas linguagens culturais, a traduzir e a negociar entre elas. As culturas híbridas constituem um dos diversos tipos de identidade distintivamente novos produzidos na era da modernidade tardia. Há muitos outros exemplos a serem descobertos (HALL, 2006, p. 88-89).

A migração em massa não é uma excepcionalidade da pós-modernidade, todavia, essa vem aumentando nos últimos anos, ou seja “ um enorme salto no contingente de refugiados e pessoas em busca de asilo, acrescido ao volume total de migrantes que já batiam às portas da Europa; esse salto foi causado pelo número crescente de Estados "afundando"” (BAUMAN, 2017, p. 11), ou ainda “ já submersos, ou de territórios sem Estado, e portanto também sem leis, palcos de intermináveis guerras tribais e sectárias, assassinatos em massa” (BAUMAN, 2017, p. 11).

O mesmo autor acrescenta ainda que em grande parte, trata-se de um dano colateral produzido pelas “expedições militares ao Afeganistão e ao Iraque, fatalmente mal avaliadas, mal conduzidas e calamitosas”. O fluxo de refugiados impulsionados pelo regime de violência arbitrária a abandonar suas casas e propriedades consideradas

preciosas, de pessoas buscando abrigo dos campos de matança, acrescentou-se ao fluxo constante dos chamados “migrantes econômicos”, estimulados pelo desejo demasiadamente humano de sair do solo estéril (BAUMAN, 2017, p. 11-12).

O fenômeno da migração econômica não é recente, porém vivemos um momento em que o sentimento de nacionalismo alcançou níveis alarmantes e o receio das populações dos países desenvolvidos é que ocorra uma migração em massa o que retiraria o seu trabalho e a sua renda, pois se considerar que essas pessoas chegam em extrema vulnerabilidade e que existem pessoas dispostas a explorar essa necessidade, os migrantes econômicos se tornam uma mão de obra barata, que pode ser explorada sob a chantagem de ter que retornar ao país de origem, ou de perder a fonte de renda que lhe foi disponibilizada.

Mas o problema não fica adstritos aqueles que querem explorar a mão de obra dos migrantes econômicos, pois também existem pessoas que simplesmente não os querem dentro de seu país. Para melhor explicar essa situação Bauman (2017, p. 17-18) utiliza a fábula de Esopo, onde as lebres “perseguidas por outros animais”, são abundantes na sociedade de animais humanos, e elas vivem na miséria, humilhação e ignomínia de uma sociedade pronta para lhe rejeitar, e assim essas “lebres” sentem-se ofendidas e oprimidas, por serem subestimadas e terem seu valor negado por outras pessoas.

Nessa perspectiva de exclusão temos também o “crescente sucesso da xenofobia, do racismo e da variedade chauvinista de nacionalismo; e o sucesso eleitoral, ao mesmo tempo espantoso e inédito, de partidos e movimentos xenofóbicos, racistas e chauvinistas, e de seus belicosos líderes” (BAUMAN, 2017, p. 17-18).

Entretanto, no mundo "ocidental desenvolvido", esses movimentos estão sendo encabeçados por políticos e pela própria mídia de forma velada ou explícita, sendo criado para tanto o termo "securitização", e "esse neologismo pretende apreender e denotar é a reclassificação cada vez mais frequente de algo antes imaginado como pertencente à outra categoria de fenômenos como um exemplo de 'insegurança'", passando esses migrantes econômicos a serem supervisionados por órgãos de segurança (BAUMAN, 2017, p. 28-29).

Uma justificativa, para transformar o “problema da migração” com o problema da segurança nacional vem de ataques terroristas ocorridos por todo o mundo, assim como aconteceu no jornal *Charlie Hebdo* na França. No entanto, reduzir a situação da migração à segurança nacional pode se tornar um barril de pólvora para esses grupos extremistas armados (BAUMAN, 2017, p. 41-42), que buscam “reconstruírem identidades

purificadas, para se restaurar a coesão, o 'fechamento' e a Tradição, frente ao hibridismo e à diversidade. Dois exemplos são o ressurgimento do nacionalismo na Europa Oriental e o crescimento do fundamentalismo” (HALL, 2006, p. 92).

Esses movimentos nacionalistas que querem barrar a migração em seus países e aponta “culpados antes do crime” e nos últimos anos ganha muitos adeptos, tendo em vista que contam com uma parte da mídia formadora de opinião, que acha que pode resolver o problema da migração e de ataques terroristas com a construção de muros em sua fronteira:

Hoje, "a típica 'minoría nacional', na maioria dos países a que se destina a migração, é um arquipélago de pequenas ilhas, e não uma massa de terras coerente". "Muitas vezes", acrescenta Hobsbawm, “movimentos de identidade étnica parecem constituir reações à fraqueza e ao medo, tentativas de erguer barricadas para manter a distância as forças do mundo moderno .... O que alimenta essas reações defensivas, seja contra ameaças reais ou imaginárias, é a combinação de movimentos populacionais internacionais com inéditas transformações socioeconômicas” ainda tão característica de nossos tempos: "Onde quer que se viva numa sociedade urbanizada, encontram-se estranhos: homens e mulheres desarraigados que nos lembram a fragilidade ou a deterioração de nossas próprias raízes familiares." Hobsbawm cita o teórico tcheco Miroslav Hroch ao afirmar que, nesse sentido, nacionalismo e etnicidade são "um substituto para fatores de integração numa sociedade em desintegração. Quando a sociedade fracassa, a nação aparece como a derradeira garantia." "Eles" (os "estranhos"), como Hobsbawm nos lembra de dentro de sua tumba, "podem ser, devem ser, culpados por todas as dificuldades, incertezas e desorientações que tantos de nós sentimos após quarenta anos das mais rápidas e profundas reviravoltas da vida humana na história escrita." Como nossos ancestrais insistiam, mas estamos esquecendo com muita imprudência, para nosso próprio prejuízo, "a história é o mestre da vida". Em favor de nossa sobrevivência, vamos ouvir esse mestre: vamos ler 'reler a obra pioneira de Eric Hobsbawm, *Nações e nacionalismo desde 1780*. A lição que podemos extrair desse grande livro é que sociedades fracassadas que investem suas esperanças num salvador, num homem (ou mulher) providencial, estão procurando uma pessoa nacionalista de forma incondicional, militante e belicosa: alguém que prometa barrar o planeta globalizado e trancar portas que há muito tempo perderam as dobradiças (ou melhor, cujas dobradiças foram quebradas), tornando-se assim inúteis (BAUMAN, 2017, p. 64-65).

Essas atitudes levam a desumanização dos migrantes econômicos, abrindo "caminho à exclusão da categoria de seres humanos legítimos, portadores de direitos, e leva, com nefastas consequências” (BAUMAN, 2017, p. 84). As previsões para os próximos anos não são boas, pois a intenção desses grupos é de criar um estado de emergência comumente associado à ameaça de agressão e hostilidades militares, com o intuito da criação de uma política migratória, separando o “mundo limpo, saudável e visível; de outro, o mundo dos 'remanescentes' residuais, sombrio, doente e invisível” (BAUMAN, 2017, p. 88-89).

Segundo Boff (2002), “durante os séculos XIX e XX, as potências ocidentais dão o troco, dominando e colonizando os principais territórios islâmicos na África, Oriente Médio e Extremo Oriente, usando violência militar, exploração econômica e imposição cultural e religiosa” (BOFF, 2002, p. 31).

O pânico à crise migratória criará um conjunto de pessoas desumanizadas sem os seus direitos mínimos, garantidos. Existem países que cultivam as suas identidades nacionais, entretanto, as mesmas são híbridas, tendo em vista que sofreram os impactos da globalização e de outras culturas que durante anos ultrapassaram as fronteiras físicas dos países desenvolvidos. Querem um mundo sem fronteiras na *internet* e redes sociais, mas que as fronteiras tenham muros, sendo este o antagonismo moral vivido pela sociedade contemporânea:

Os problemas gerados pela "crise migratória" atual e exacerbados pelo pânico que o tema provoca pertencem à categoria dos mais complexos e controversos: neles, o imperativo categórico da moral entra em confronto direto com o medo do "grande desconhecido" simbolizado pelas massas de estranhos à nossa porta. O medo impulsivo gerado pela visão de migrantes portando inescrutáveis perigos entra em luta com o impulso moral estimulado pela visão da miséria humana. Dificilmente será mais assustador o desafio à moral quando esta tenta persuadir a vontade a seguir seu comando; e dificilmente será mais dolorosa a tarefa da vontade ao tentar tapar seus ouvidos às ordens da moral (BAUMAN, 2017, p. 104-105).

Para Stuart Hall (2006) "o fortalecimento de identidades locais pode ser visto na forte reação defensiva daqueles membros dos grupos étnicos dominantes que se sentem ameaçados pela presença de outras culturas" (Hall, 2006, p.85).

Na mesma linha de raciocínio, de pacificação entre os migrantes econômicos e a sociedade nacionalista, encontramos o entendimento de Zygmunt Bauman:

A única forma de escapar dos atuais desconfortos e sofrimentos futuros passa por rejeitar as traiçoeiras tentações da separação. Deve-se encarar as realidades dos desafios da atualidade, sintetizados na expressão "Um planeta, uma humanidade", deve-se procurar oportunidades de entrar num contato estreito e cada vez mais íntimo com eles resultando, ao que se espera, numa *fusão* de horizontes, e não numa *fissão* induzida e planejada, embora exacerbante (BAUMAN, 2017, p. 22-23).

Os migrantes econômicos já saíram de seu país de origem por violações de seus direitos e é totalmente desumano que minorias nacionalistas apontem esses indivíduos como os responsáveis pelas crises que os países desenvolvidos passam. Devemos lembrar que durante anos foram os países desenvolvidos que exploraram suas colônias subdesenvolvidas, motivo este que o aumento do movimento migratório é fruto do



capitalismo que fez com que os países desenvolvidos explorassem por vários anos as periferias globais.

## CAPÍTULO II

### **ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO GARANTIDORA DOS DIREITOS HUMANOS**

Neste segundo capítulo abordamos as ligações entre os direitos humanos e a política pública de assistência social, sendo que os direitos humanos tem sua consagração por um direito construído na história, fazendo com que seja algo em constante evolução. A política da Assistência Social, também tem a sua construção na história, de onde passou da caridade religiosa ao assistencialismo como troca de favores, algumas vezes de forma eleitoral, até chegar ao *status* de uma política pública dever do Estado, tendo na atualidade um arcabouço técnico e teórico que lhe define. Uma das atribuições da política pública de assistência social é a garantia de direitos, estando assim intrinsecamente ligado aos direitos humanos que são natos de todas as pessoas, assim a equipe da assistência social, auxilia que chegue aos cidadãos os seus direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

#### 2.1 Direitos Humanos - os direitos construídos na história

Os Direitos Humanos foram concebidos em uma história de luta contra arbitrariedades e de valorização dos direitos individuais, qual seja os direitos primordiais na história de vida e de propriedade, para que esses fossem resguardados pelo Estado.

Para Cunha (2013, p. 19) a construção dos Direitos Humanos atravessou os tempos refletindo o contexto social ao longo dos séculos, pois cada época foi influenciada pelos campos econômicos, políticos, sociais e culturais, que corresponde à forma de organização e das relações entre a sociedade para com o Estado, passando-se por disputas de poder. Assim, "cada povo, cada nação, em seu tempo e espaço, foi construindo, num movimento constante e ininterrupto, suas regras de convivência baseadas em seus valores e crenças, gerando seus direitos e deveres". Dos séculos XIV até o século XIX ocorreram grandes mudanças na estrutura da sociedade onde "os proprietários da terra vão

transformando-se em comerciantes, burgueses e capitalistas. Já os trabalhadores passam de camponeses a tecelões agrícolas e, conseqüentemente, trabalhadores assalariados ou proletários" (CUNHA, 2013, p. 22). E foram marcados por um período sem um ordenamento jurídico próprio, onde o que valia era o direito da força e de resistência, denominado estado de natureza. Nesses casos o homem preservava a propriedade, a vida, a liberdade, os bens e aplicava punições conforme a "natureza das ofensas".

Enquanto os direitos dos homens era apenas o natural a "única defesa possível contra a sua violação pelo Estado era um direito igualmente natural, o chamado direito de resistência". Posteriormente este direito foi reconhecido e incorporado nas Constituições, sendo o direito de promover uma ação judicial contra as arbitrariedades do Estado. Consta-se que "a doutrina dos direitos naturais pressupõe uma concepção individualista da sociedade e, portanto, do Estado, continuamente combatida pela bem mais sólida e antiga concepção organicista, segundo a qual a sociedade é um todo, e o todo está acima das partes" (BOBBIO, 2004, p. 19 e p. 30).

Considerando a necessidade de uma regulamentação de como deveria ocorrer à vida em sociedade, a população passou para os Reis este poder, assinando para o "contrato social": para a garantia da ordem, da proteção da vida e da propriedade (CARVALHO, 2015, p. 78).

Já no século XVIII, na Europa, a mudança centrou-se na concepção dos direitos divinos para os direitos humanos, sendo substituída a igreja pelo Estado. Contudo, esses novos membros da sociedade perceberam que havia uma nobreza cheia de privilégios, o que não era suportado pelos burgueses e trabalhadores, pois essa nobreza tinha regalias e cometia injustiças e arbitrariedades. Desta maneira, durante os séculos XVII e XVIII burgueses e trabalhadores se uniram contra os nobres e deram início as revoluções burguesas (SILVA, 2016, p. 19-20).

Para Carvalho (2015, p. 91) "o constitucionalismo moderno se afirmou com as revoluções burguesas na Inglaterra em 1688, nos Estados Unidos em 1776 e na França em 1789, e que o embrião deste movimento já estaria na Carta Magna de 1215". Foi a partir destas revoluções que a população começou a limitar os direitos do Estado, e declarar os seus direitos fundamentais, principalmente o seu direito de propriedade.

A Revolução Gloriosa na Inglaterra, a Revolução Americana nos Estados Unidos e a Revolução Francesa na França, tinham como intuito diminuir o poder da nobreza que estava junto com os monarcas. Ocorre que essas revoluções apenas modificaram os detentores de regalias, pois ao seu final foram prestigiados os burgueses em detrimento

da classe mais pobre e trabalhadora. Por este motivo definida por alguns autores como revoluções burguesas pois trouxeram a concepção apenas de uma igualdade perante a lei e não uma igualdade entre as pessoas, tendo em vista que nem todas as pessoas tem as mesmas oportunidades, e não poderia haver nenhuma intervenção do Estado (SILVA, 2016, p. 26).

O proletariado só percebeu a mudança de seus padrões. A nobreza enclausurada dos feudos deu lugar a uma burguesia capitalista que fazia lhez fazia cobranças semelhantes. "A classe trabalhadora desprovida dos meios de produção não poderia ver reconhecida sua condição de vida, muito menos ver sanada suas opressões por via da ilusão jurídica da burguesia", restando-lhes assim, a luta política, motivo do surgimento de partidos políticos com o intuito de representar a classe trabalhadora (SILVA, 2016, p. 34).

Outro ponto de crítica as revoluções burguesas foi à valorização do direito de propriedade, pois para Bobbio (2004) este foi "durante séculos considerado como um dique - o mais forte dos diques - contra o poder arbitrário do soberano", tanto que constou no último artigo da declaração francesa como "um direito inviolável e sagrado", sendo gerado conflitos históricos entre não-proprietários e proprietários (BOBBIO, 2004, p. 44).

Um dos maiores críticos às revoluções burguesas foi Karl Marx, em suas obras *O 18 de brumário de Luís Bonaparte* (2011, p. 26-27) e *Sobre a questão judaica* (2010, p. 92), tendo a sua crítica principal à revolução francesa que influenciou o velho continente, como modelo de declaração de direitos. Para Marx a revolução francesa fez erigir a moderna sociedade burguesa, que cortaram as cabeças dos feudais e criaram a situação para a livre concorrência e exploração da propriedade fundiária e industrial. E, por fim a revolução francesa terminou com a transformação do Estado político, que foi reduzido o mesmo em classes sociais, ficando a disputas entre o proletariado e os detentores dos meios de produção, sem importância na vida política.

Para Bobbio (2004), deve-se dar importância para essas revoluções burguesas, pois foi a partir delas que nasceu o Estado Moderno, sendo dividida historicamente em liberal, onde apenas os burgueses poderiam reivindicar o poder soberano. Posteriormente foi passado para o democrático, ao qual pelo menos a princípio todos poderiam fazer reivindicações e sendo este o Estado Social, que permite a todos os indivíduos disputar o poder soberano independente de classe social (BOBBIO, 2004, p. 46).

Com o surgimento do Estado de direito "ocorre à passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos", pois antes vivia-se no Estado despótico

em que "os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos", e no Estado absoluto, onde "os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados". Desta forma, no Estado de direito o cidadão tem frente ao Estado direitos em públicos e privados, pois que o "Estado de direito é o Estado dos cidadãos" (BOBBIO, 2004, p. 31).

A passagem do direito natural para a regulação dos direitos pelo Estado e a usurpação deste para poderes despóticos, trouxe à tona as primeiras revoluções burguesas. Desta feita, queriam os burgueses "a conquista do Estado, que deveria agora passar por reivindicações jurídicas". Foi assim, que na Inglaterra, a resistência contra a monarquia absolutista, com a luta do parlamento, que surgiu o *Bill of Rights* britânico de 1689, que trouxe a primeira declaração de direitos ao mundo, e ficou conhecida como Revolução Gloriosa (SILVA, 2016, p. 20).

Não se quer dizer que antes das revoluções burguesas não havia legislação no ocidente, pois existiam os códigos morais e jurídicos, que surgiram ao longo dos tempos por influência dos Dez Mandamentos e das Doze Tábuas, estes que foram "conjuntos de regras imperativas que estabelecem obrigações para os indivíduos, não direitos". Assim, as legislações até as primeiras revoluções nada mais eram que formas de regulamentar a vida em sociedade e de atribuir obrigações para os cidadãos, mas com as revoluções a "relação tradicional entre direitos dos governantes e obrigações dos súditos é invertida completamente" (BOBBIO, 2004, p. 46-47).

Passamos a analisar as revoluções burguesas que trouxeram em seu bojo declarações de direitos dos cidadãos, e que serviu de exemplo para outros movimentos sociais, culminando na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

A Revolução Gloriosa de 1688-1689 é considerada por alguns autores como o constitucionalismo moderno. Cabe ressaltar que essa revolução não trouxe uma declaração de direitos ou uma constituição escrita, mas limitou o poder da monarquia e resguardou os direitos individuais burgueses, como liberdade pessoal, segurança das pessoas e dos bens de que se é proprietário, modelo que serviu de inspiração para outros movimentos revolucionários e que persiste vivo até hoje pela Monarquia Parlamentarista, tendo um Chefe de Estado que é o Monarca e o Chefe de Governo que é o Primeiro Ministro, eleito pelo parlamento (CARVALHO, 2015, p. 92).

Os Estados Unidos da América, assim como o Brasil, também foi uma colônia de um país europeu, sendo o primeiro colonizado pela Inglaterra e o segundo por Portugal. Porém, o descontentamento que aconteceu no século XVII na Inglaterra ocorreu também na colônia, pois os burgueses norte-americanos não aceitavam ser considerados colônia,

ante o fato de não terem os mesmos direitos dos burgueses ingleses, fato este que originou a segunda revolução burguesa no século XVIII.

Em 16 de junho de 1776 foi publicada a Declaração de Direitos da Virgínia. Após este ato as treze colônias britânicas se declararam independentes, o que para muitos significou o início do constitucionalismo moderno, sendo resguardado os direitos fundamentais do cidadão. Para Silva (2016) este foi "o registro de nascimento dos direitos humanos na história, com a noção da natureza da igualdade entre os homens" (SILVA, 2016, p. 21-22)

A maioria das declarações de direitos americanas "fazem referência direta à finalidade da associação política, que é a do *common benefit* (Virgínia), do *good of whole* (Maryland) ou do *common good* (Massachusetts)". Para o Bobbio (2004, p. 42) isso ocorreu, pois, os constituintes norte-americanos colocaram os direitos do indivíduo como o maior bem da sociedade. A revolução norte americana foi a segunda revolução burguesa, todavia ficou marcada pelo seu constitucionalismo e pelas declarações de independência de suas colônias.

A Revolução Francesa, em 1789, também muito conhecida pelo grito de ordem de "liberdade, igualdade e fraternidade", influenciou durante anos o velho continente, porém se mantém presente através da declaração de direitos humanos e nas constituições modernas. Para muitos autores essa revolução utilizou os fundamentos da Revolução Norte Americana, entretanto Silva (2016) questiona estes posicionamentos, pois para o autor esta última tinha como objetivo a "restauração das antigas franquias e direitos tradicionais de cidadania mediante os abusos do poder monárquico". Por sua vez a Revolução Francesa foi muito além, tendo em vista que "foi um divisor de águas, rompendo as condições de vida em sociedade, tendo sobre si uma missão universal de libertação dos povos que foi espalhada por várias regiões da Europa" (SILVA, 2016, p. 22).

A história da Revolução Francesa é cercada de ideais, foi fruto da união de liberais e de pensadores sociais, que tinham o intuito de diminuir o poder do monarca para garantir direitos dos cidadãos, independentemente do seu cunho liberal, provou a união de grupos diferentes por um bem comum é mais poderosa que governos.

Em 11 de julho de 1789 foi apresentada a primeira versão da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elaborada por esforços da burguesia através da política com a reunião unificada, sendo adotado para tanto a Assembleia Nacional Constituinte (SILVA, 2016, p. 23). Sendo aprovada pela Assembleia Nacional, em 26 de agosto de

1789, no entanto a discussão e a aprovação foi processada em dois tempos. A discussão maior foi se seria feita uma declaração de direitos antes da Constituição, por fim, foi aprovada a declaração antes da constituição, por unanimidade. Os revolucionários que elaboraram a declaração de direitos do homem tinham consciência do ato histórico, fato elucidado no preâmbulo que precede a enunciação dos artigos, que traz como argumento que “o esquecimento e o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos governos”. O artigo segundo é fundamental, pois é onde estão estabelecidos os direitos "à liberdade, à propriedade, à segurança e à resistência a opressão" (BOBBIO, 2004, p. 43).

Cabe destacar que a Declaração dos Direitos dos Homens foi publicada antes da constituição, pois a mesma servia de marco e como um manifesto revolucionário para apresentar uma nova França e um novo modelo societário que durante anos perduraria por todo o mundo. Silva (2016, p. 25) acrescenta a relevância e a influência de vários movimentos políticos e sociais de luta pela liberdade, mas acrescenta que esses preceitos foram esquecidos, sendo um deles a igualdade. Baggio (2008, p. 7) acrescenta ainda o preceito da fraternidade, que também foi esquecido, lembrando apenas de forma definitiva no artigo segundo da Constituição Francesa de 1791.

Os revolucionários franceses trouxeram uma nova definição dos direitos naturais, pois para eles "os direitos eram concebidos como direitos individuais no sentido de que todos os homens nascem livres e iguais em direitos, e não naturalmente desiguais por integração, segundo a ordem natural das coisas, num dado estamento". Esse modelo trouxe a política para a ideia de nação, sendo que esta é detentora e titular do poder constituinte, que será exercido por meio de uma assembleia, pois a nação é "um poder originário autônomo e absoluto cujo sujeito titular pode dispor da ordem política e social" (CARVALHO, 2015, p. 126-127).

As revoluções burguesas foram de grande importância nas mudanças que ocorreram no mundo nos últimos séculos, pois trouxeram as primeiras declarações de direito dos cidadãos, mesmo que as primeiras tenham favorecido os burgueses colocando o direito de propriedade como sagrado. Apesar disso, devido às lutas históricas de movimentos sociais essas declarações possibilitaram a inclusão de direitos sociais aos cidadãos independente de sua classe, com a conseqüente criação da ONU e da Declaração Universal dos Direitos Humanos que trataremos a seguir.

### 2.1.1 Organização das Nações Unidas - ONU

Os direitos humanos até as revoluções burguesas e suas declarações de direitos eram restritas ao território de sua elaboração, ultrapassava as fronteiras apenas as ideias dessas declarações. Contudo, com a segunda guerra mundial (1939-1945), em que foram cometidas várias barbáries, chegou-se à conclusão que deveria ter uma representação internacional, para universalização dos direitos humanos e, diferente das primeiras declarações deveria também ser incluído os direitos sociais. Por este motivo cinquenta países vitoriosos da segunda guerra mundial se reuniram na Conferência sobre Organização Internacional realizada entre os dias 25 de abril e 26 de junho de 1945, em São Francisco nos Estados Unidos, onde foi elaborada a Carta das Nações Unidas. Por sua vez, a Organização das Nações Unidas começou a existir oficialmente em 24 de outubro de 1945, "após a ratificação da Carta por China, Estados Unidos, França, Reino Unido e a ex-União Soviética, bem como pela maioria dos signatários"<sup>5</sup>.

Com a criação da ONU houve a transposição de fronteiras dos direitos humanos, o que tornou este um direito universal aos países signatários. "Essa fase que se encontra em desenvolvimento integra o terceiro ciclo de afirmação dos direitos humanos, tendo como base e marco legal a Declaração Universal Direitos Humanos de 1948", pois também foi internacionalizado o neoliberalismo (SILVA, 2016, p. 37).

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada por 48 Estados em 10 de dezembro de 1948, na Assembleia Geral das Nações Unidas, segundo Bobbio (2004) "foi acolhido como inspiração e orientação no processo de crescimento de toda a comunidade internacional no sentido de uma comunidade não só de Estados, mas de indivíduos livres e iguais". Para o autor a ratificação desta Declaração Universal, representou um fato novo na história, sendo adotado um sistema de princípios fundamentais da conduta humana, e não só "em princípio, mas de fato, na medida em que o consenso sobre sua validade e sua capacidade para reger os destinos da comunidade futura de todos os homens foi explicitamente declarado" (BOBBIO, 2004, p. 18). Cabe ainda destacar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, é muito diferente das Declarações norte americana e francesa, pois para Bobbio (2004) além de ter um caráter filosófico, tutelou direitos que não haviam sido tutelados pelas outras declarações, como por exemplo, o direito à vida (BOBBIO, 2004, p. 95).

---

<sup>5</sup> Dados coletados do site oficial das Nações Unidas no Brasil: <https://nacoesunidas.org/conheca/historia/>  
Acesso em: 08 ago. 2018.



Para Santos (2006, p. 2444) a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, foi uma imposição dos países vencedores do Norte, sobre os países do Sul, pois foi "elaborada sem a participação da maioria dos povos do mundo; no reconhecimento exclusivo de direitos individuais, com a única exceção do direito colectivo à autodeterminação, o qual, no entanto, foi restringido aos povos subjugados pelo colonialismo europeu".

Para Silva (2016) a ONU começou com a união das potências vencedoras, com o único intuito de evitar uma Terceira Guerra Mundial, estando presente na Declaração de 1948, a tradição dos direitos naturais principalmente no artigo primeiro, que traz a assertiva que "todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade". Afirma ainda que com a Declaração Universal dos Direitos Humanos surgiram três tendências:

a) a universalização, com o alcance da declaração a quase todos os países, fazendo o ser humano não apenas cidadão de um estado, mas do mundo; b) a multiplicação, com as conferências promovidas pela ONU viu-se a necessidade de aderir às novas demandas da população, se constituindo a luta por novos direitos; c) diversificação ou especificação, no que tange os sujeitos titulares dos direitos a pessoa humana passa a ser considerada na sua especificidade, como: mulher, negro, idoso e homossexual (SILVA, 2016, p. 38).

Assim, com a Criação da ONU e da edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos, surgiu um novo ramo do direito internacional, sendo o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, que conforme Carvalho, (2015) está dividido em dois ramos específicos. O primeiro é o direito internacional dos direitos humanos, expresso através de declarações, tratados e resoluções sobre direitos humanos, já o segundo é o direito processual internacional dos direitos humanos, manifestada através de organismos de proteção jurisdicional. Para o autor esses elementos do direito processual internacional dos direitos humanos são: "a) os mecanismos jurisdicionais, que são os organismos internacionais de proteção dos direitos humanos; b) e os mecanismos processuais, ou seja, os procedimentos que devem ser seguidos perante esses mesmos organismos" (CARVALHO, 2015, p. 394).

Essas cortes internacionais tem a sua jurisprudência consolidada no caráter subsidiário do sistema de proteção dos direitos humanos, pois assegura que os "Estados onde ocorrerem violações desses direitos seja antes oportunizado repará-los por seus próprios meios, dentro do marco do seu ordenamento jurídico interno". Caso o país

signatário da declaração de 1948 não repare o direito violado dentro do seu ordenamento jurídico interno, a Corte Internacional será forçada a intervir e a aplicar penalidades ao país violador<sup>6</sup> (CARVALHO, 2015, p. 395-396).

Nada obstante, essa universalização dos direitos humanos pela Declaração Universal sofre críticas por trazer em seu bojo uma ocidentalidade dos direitos humanos. Conforme discutido no primeiro capítulo, vivemos em um mundo globalizado, porém essa globalização trás consigo um forte traço ocidental. Para Silva (2016) "é preciso assim, considerar as diferenças e particularidades de cada estado nação" para que não fique massificada a cultura ocidental sobre as outras, o que violaria os direitos ao invés de universalizar (SILVA, 2016, p. 40). Com o passar dos anos constatou-se que a "ONU vem se mostrando ineficiente quanto a isso, tendo um papel secundário e muitas vezes agindo como legitimador da política ocidental" (SILVA, 2016, p.40), pois:

o "cidadão do mundo" contempla apenas o esboço de sua cidadania, sem a concretização da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e sem um órgão internacional que tenha força suficiente para cobrar cada direito expresso nesta declaração e em outros tratados internacionais. Todavia, mesmo com predomínio da mercadoria ao invés dos indivíduos, na sociedade global existe uma outra movimentação e essa diz respeito às mudanças em formulações do indivíduo social (SILVA, 2016, p.48).

Não há dúvidas que a ONU foi um grande avanço para universalização dos direitos humanos principalmente pela edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Cabe destacar, que mesmo com todo esse avanço, ainda existem muitos outros a serem alcançados, para que essa universalização seja efetiva, não sendo uma imposição ocidental, e que tenha como único intuito a paz com garantia de direitos, garantia esta que será melhor debatida no último item do capítulo.

### 2.1.2 Direitos Humanos no Brasil

Os direitos humanos no Brasil foram elaborados também a partir de uma concepção histórica, mas diferente de outros países não houve uma revolução na busca dessa declaração. Além disso, o país passou por uma ditadura militar de 1964 a 1985, em que houve uma grande supressão de direitos dos brasileiros, e a partir da

---

<sup>6</sup> Como aconteceu com o caso de violação de direitos humanos sofridos pela brasileira Maria da Penha Maia Fernandes, que sofreu violência doméstica do ex-marido, e denunciou o Estado brasileiro, que sofreu uma sanção internacional, que culminou na edição da Lei 11.340/2006 também conhecida como "Lei Maria da Penha".

redemocratização foram estabelecidos programas que fizeram com que o Brasil avançasse.

Segundo Carvalho (2015) o brasileiro não tem "uma 'cultura de participação'", muito menos no que se refere à defesa de direitos humanos". O autor sugere que se deve desenvolver essa cultura de luta e participação, contudo isso é muito difícil, tendo em vista que o Brasil se encontra "umbilicalmente vinculado à tradição liberal-individualista" (CARVALHO, 2015, p. 376).

O Brasil foi um dos últimos países a abolir a escravidão (1888), não obstante continua à ofertar trabalhos degradantes a uma parcela pobre da população, como em "carvoarias, os lixões, as pedreiras, trabalham em regime de escravidão ou em outras atividades degradantes, porque não têm a quem recorrer: não conhecem as possibilidades oferecidas pela democracia". Após o impedimento presidencial no ano de 2016 foram apresentadas legislações que não estavam no plano do governo eleito, como a Emenda Constitucional 95, que congela por vinte anos os investimentos em saúde, educação e assistência social e a reforma trabalhista, através da lei 13.467/2017, que retirou direitos dos trabalhadores.

No ano de 1996, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, surgiu o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Este primeiro programa "estava em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, compreendendo tais direitos de maneira indissociável", mas tinha como foco os direitos civis de primeira geração e não nos direitos e políticas sociais, e "diante do novo regime mundial de acumulação do capital, o governo FHC decide pelos ajustes neoliberais, inviabilizando a plena efetivação da Constituição de 1988" (SILVA, 2016, p. 99).

No ano de 2002 foi editado, pelo mesmo governo, o segundo PNDH<sup>7</sup>, esse plano apresentou 518 propostas, sendo o mesmo revisado e desta vez "os direitos sociais e culturais ganharam destaque, principalmente no que tange as políticas sociais", ainda assim permaneceu a lógica neoliberal (SILVA, 2016, p. 99).

O terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos- PNDH III foi instituído no ano de 2010, pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sendo editado através do decreto n.º 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Apesar disso, "teve como tema a interação democrática entre Estado e sociedade civil, mas ele não teve todas as propostas efetivadas, isso porque ainda vigora a lógica neoliberal" (SILVA, 2016, p. 99).

---

<sup>7</sup> Informação disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/ii-programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-2002.html> Acesso em: 10 ago. 2018.

Assim, desde a publicação do primeiro PNDH em 1996, o Brasil vem implementando legislações específicas para o atendimento das minorias sociais, principalmente a partir do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sendo elas: o Estatuto do idoso de 2003; Lei Maria da penha de 2006; Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos de 2007; Estatuto da Juventude de 2013; Estatuto da Igualdade Racial de 2010 e o Estatuto da Pessoa com Deficiência de 2015. Cabe também destacar que o Estatuto da Criança e do Adolescente é de 1990, mas que sofreu grandes alterações para se adequar a legislação internacional de direitos humanos. Também houve avanços no combate a violações dos "direitos humanos a partir do 'Disque 100'", do Programa Brasil sem Homofobia e das ações de educação em direitos humanos". Contudo, faltou ao Brasil realizar algumas reformas necessárias, como por exemplo, a reforma agrária e a taxaçaõ das grandes fortunas, pois para o autor isso traria "a proteção das minorias sociais e a reorganização da segurança pública – que esbarram no conservadorismo moral-religioso – para cessar com esse hiato entre o que se encontra no formal – no âmbito das leis – e no real" (SILVA, 2016, p. 101-102).

O Brasil vem de uma redemocratização de um pouco mais de três décadas, tendo como ponto de partida a Constituição Federal de 1988, motivo este que os avanços na proteção dos direitos humanos sejam tão recentes. Porém, tais avanços são tímidos e não tão efetivos, ante o conservadorismo arraigado na população, principalmente em seus representantes no congresso nacional.

### 2.1.3 Direitos Humanos na atualidade

Os direitos humanos passaram por mudanças ao longo da história e o seu posicionamento ficou cada vez mais forte e presente, todavia atualmente temos uma retórica de determinados grupos que tentam menosprezar tais direitos. Para Silva (2016, p. 35) "a perspectiva dialética dos direitos sociais foi reconhecida enquanto conquistas dos trabalhadores". E conforme Cunha (2013, p. 26) os meios de produção capitalista e suas crises cíclicas atuam de forma direta sobre as leis dos direitos humanos, "comprometendo as relações de trabalho e atuação do Estado na garantia dos direitos por meio das políticas públicas, devido a sua significativa retração em favor da equidade e justiça social aos mandos do neoliberalismo". Desta forma, para os autores os direitos humanos estão sendo atendidos na medida do estritamente necessário e pela conveniência

do capitalista, o que atinge milhares de trabalhadores e excluindo muitos para fora do capitalismo, surge assim a expressão "lixo humano" retratada por Bauman (2007, p. 60).

Para Santos (2006) a efetividade dos direitos humanos "tem sido conquistada em processos políticos de âmbito nacional e por isso a fragilização do Estado-nação pode acarretar consigo a fragilização dos direitos humanos". Atualmente os direitos humanos aspiram "um reconhecimento mundial e podem mesmo ser considerados como um dos pilares fundamentais de uma emergente política pós-nacional", pois a partir da década de 1990 a " globalização neoliberal começou a ser confrontada com movimentos sociais e organização não governamentais progressistas". E assim, "emergiram novas concepções de direitos humanos, oferecendo alternativas radicais à concepção liberal norte-cêntrica que até então dominara com inquestionável supremacia". Surgiu o Sul global, que começou a questionar o Norte global, por violações de direitos humanos, pois produziu "milhões e milhões de pessoas condenadas à fome e malnutrição, pandemias e degradações ecológicas dos seus meios de subsistência" (SANTOS, 2006, p. 436-437).

Para Santos (2006, p. 441-442) "enquanto forem concebidos como direitos humanos universais em abstracto, os direitos humanos tenderão a operar como localismo globalizado e, portanto, como uma forma de globalização hegemónica". O autor identifica cinco premissas da transformação dos direitos humanos em um projeto cosmopolita insurgente, sendo a primeira "a superação do debate sobre universalismo e relativismo cultural"; a segunda é "da transformação cosmopolita dos direitos humanos é que todas as culturas possuem concepções de dignidade humana, mas nem todas elas a concebem em termos de direitos humanos"; a terceira é "que todas as culturas são incompletas e problemáticas nas suas concepções de dignidade humana"; a quarta é "que nenhuma cultura é monolítica"; e a quinta é "que todas as culturas tendem a distribuir as pessoas e os grupos sociais entre dois princípios competitivos de pertença hierárquica". E essas premissas formam "um diálogo intercultural sobre dignidade humana que pode levar, eventualmente, a uma concepção mestiça de direitos humanos, uma concepção que, em vez de recorrer a falsos universalismos, se organiza como uma constelação de sentidos locais" (SANTOS, 2006, p. 445-447).

Para Santos (2006, p. 460-461) existem duas versões de direitos humanos, sendo "a liberal e a social-democracia (marxista ou não), deve ser privilegiada a última porque amplia para os domínios económico e social". O autor também traça quatro direitos humanos interculturais e pós-imperiais que foram suprimidos, sendo eles: o direito ao conhecimento afirmando que a "supressão desta normatividade originária foi responsável

pelo epistemicídio massivo a partir do qual a modernidade Ocidental ergiu o seu monumental conhecimento imperial"; o direito de levar o capitalismo global a julgamento num tribunal mundial, tendo em vista que "reivindicação desta normativa originária implica que o capitalismo seja responsabilizado pela sua decisiva quota de responsabilidade na destruição sistémica do cuidado para com o outro e para com a natureza"; o direito à transformação do direito de propriedade segundo a trajetória do colonialismo para a solidariedade, trata-se do direito à não-propriedade individual cuja negação funda a ocupação colonial da terra; e o direito à concessão de direito a entidades incapazes de terem deveres, nomeadamente a natureza e as gerações futuras, pois "esta simetria estreitou o âmbito do princípio da reciprocidade de tal forma que deixou de fora, em diferente épocas históricas, mulheres, crianças, escravos, povos indígenas, natureza e gerações futuras" (SANTOS, 2006, p. 464-465).

O capitalismo justificou a exploração por parte dos burgueses ao proletário, pois por esses serem os detentores dos meios de produção podem explorar a força de trabalho de outras pessoas, sem qualquer punição, fazendo com que aumente a cada ano a desigualdade no mundo e principalmente em países periféricos como o Brasil. Assim, o capitalismo deveria ser julgado para a perspectiva de um mundo mais solidário e sustentável.

Ainda em pleno século XXI os direitos dos negros, mulheres, homossexuais e os direitos ambientais, precisam ser reafirmados por meios de movimentos sociais, pois passamos por momentos turvos de negação dos direitos humanos por conta de uma classe capitalista neoliberal considerada conservadora. Sem embargo, não se deve acreditar em uma negação dos direitos humanos, pois como visto até este momento, esses direitos foram construídos na história a partir de movimentos sociais e revolucionários, o que transformou estes direitos em direitos fundamentais que são "reconhecidos pelas autoridades que editam as normas e são esses direitos positivados nas constituições, leis e tratados", devendo desta forma ser combatido privilégios de minorias dominantes, tendo em vista que o único objetivo é da busca pela igualdade, mas para isso deve-se sair de pontos diferentes (BOBBIO, 2004, p. 14).

E para superação destes retrocessos quanto à negação dos direitos humanos a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 deve ser reafirmada, pois é um direito internacional e não regional, nada obstante "esbarra nos limites estruturais da sociedade capitalista e suas divisões de trabalho, classe, conhecimento, etc." (SILVA, 2016, p. 108).

Contudo tal superação não é fácil, pois entre os direitos humanos há direitos que valem em qualquer situação e há aqueles que divergem entre si. Os que valem para qualquer situação "são os direitos acerca dos quais há a exigência de não serem limitados nem diante de casos excepcionais, nem com relação a esta ou àquela categoria, mesmo restrita, de membros do gênero humano", sendo estes direitos privilegiados, pois não são postos em concorrência como outros direitos. Não obstante, esses direitos não são unanimidade, pelo contrário "são bem poucos os direitos considerados fundamentais que não entram em concorrência com outros direitos também considerados fundamentais, e que, portanto, não imponham, em certas situações e em relação a determinadas categorias de sujeitos, uma opção". Dessa maneira, tem-se que certamente a afirmação de um direito como fundamental, irá suprimir um velho direito que beneficiava outra categoria, mas esta é a luta democrática (BOBBIO, 2004, p. 14).

Carvalho (2015) afirma que se está retomando "uma nova roupagem a fórmula emancipatória inspirada na Revolução francesa" dando como exemplo a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, que segundo o autor, traz em seu Título IV, afirmação mais fraterna e solidária, pois "inclui um grande número de direitos sociais, dentre os quais o direito a saúde, à assistência social etc., muito embora inclua ao lado destes, os direitos considerados de terceira geração, isto é, direito ao ambiente e os decorrentes das relações de consumo" (CARVALHO, 2015, p. 210).

Porém, para a efetivação destes direitos deve haver uma cobrança da sociedade, pois "a resposta do governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende da pressão exercida sobre esse governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos pode realmente fazer a diferença". A participação da sociedade é de suma importância, motivo este que não pode a população participar apenas das instâncias ordinárias para reivindicar, mas deve também participar na formulação das políticas públicas, pois como já afirmado acima os direitos humanos são universais, mas também são ocidentalizados como a visão dos grupos dominantes do poder. Por este motivo que qualquer discussão acerca do assunto deve-se acrescentar a identidade cultural daquele país, para que realmente haja efetividade destes direitos, e não fiquem apenas como letra fria na constituição, conforme contemplado na "Convenção Americana de Direitos Humanos, que requer não apenas a identificação, mas também a conceituação das atuais e de novas necessidades" (CARVALHO, 2015, p. 379).

Bobbio (2004, p. 15-16) afirma que não se deve acreditar que os direitos humanos eram "mais respeitados nas épocas em que os eruditos estavam de acordo em considerar

que haviam encontrado um argumento irrefutável para defendê-los, ou seja, um fundamento absoluto", pois na atualidade vários Estados ratificaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos e proclamaram em seus países tais declarações. Todavia o problema não está na fundamentação, mas sim na efetivação destes direitos por parte do Estado, tendo em vista que "o mais forte argumento adotado pelos reacionários de todos os países contra os direitos do homem, particularmente contra os direitos sociais, não é a sua falta de fundamento, mas a sua inexecutabilidade". Deste modo, a luta da população não deve ser para que esses direitos sejam garantidos como fundamentais em sua constituição, mas sim que sejam efetivados por políticas públicas.

Desta forma para que os Estados possam garantir a efetividade dos direitos humanos em seu território, foram realizados dois pactos na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, um sobre os direitos econômicos, sociais e culturais e outro sobre os direitos civis e políticos. Nestes pactos foi garantido aos Estados que eles pudessem decidir livremente sobre o seu estatuto político, na busca do desenvolvimento econômico, sócio cultural, mas que esses direitos devem promover a autodeterminação dos povos, ou seja, os anseios da população. Entretanto, os Estados serão fiscalizados pelos organismos internacionais, pois devem ser considerados três aspectos importantes, sendo eles: promoção, controle e garantia (BOBBIO, 2004, p. 21-23).

Todo esta estrutura para efetivação dos direitos humanos é pelo fato que existem no mundo Estados de direito e Estados de não direito, sendo que neste último a fiscalização e proteção internacional são ineficientes, pois "os menos inclinados a aceitar as transformações da comunidade internacional que deveriam abrir caminho para a instituição e o bom funcionamento de uma plena proteção jurídica dos direitos do homem" (BOBBIO, 2004, p. 23-24).

Na concepção de Bobbio (2004, p. 24-25), os direitos humanos constituem-se em uma categoria heterogênea, pois temos dois direitos para garantir, sendo eles os direitos de liberdade e também os direitos sociais, e que em seu "conjunto passou a conter direitos entre si incompatíveis, ou seja, direitos cuja proteção não pode ser concedida sem que seja restringida ou suspensa a proteção de outros". Afirma o autor que se pode fantasiar uma sociedade livre, justa e global, onde são realizados os dois direitos primordiais, mas que temos uma sociedade real que é mais livre e menos justa ou mais justa e menos livre, que levam a eterna luta entre a escolha de um Estado liberal ou de um Estado socialista. Desta maneira, concebe-se que não é uma luta fácil, a efetivação dos direitos humanos



em sua plenitude, mas que é uma luta histórica e constante que depende efetivamente da participação da sociedade.

Assim, os direitos humanos podem ser definidos como direitos historicamente construídos a partir de lutas de movimentos revolucionários e sociais na busca de uma sociedade justa, livre e fraterna, pois o problema não está em justificar os direitos humanos e sim em protegê-los e garanti-los, fato bem desempenhado pela política de assistência social que trataremos no próximo tópico.

## **2.2 A Assistência Social Brasileira**

A Assistência social afastou-se com o passar dos anos da caridade e do assistencialismo tornando-se um política pública técnica que visa garantir os mínimos sociais, sendo uma política garantidora dos direitos fundamentais previsto no artigo 5º da Constituição Federal.

### **2.2.1 - Breve Histórico**

A Assistência Social surge de uma necessidade de garantir os mínimos sociais à população em situação de vulnerabilidade, para Yazbek (2008) "a questão social se expressa pelo conjunto de desigualdades sociais engendradas pelas relações sociais constitutivas do capitalismo contemporâneo", e teve o seu acirramento após a Revolução Industrial, mais precisamente no século XIX, quando os trabalhadores reagiram ante a pauperização massiva resultante da relação de trabalho. E assim, ante o "protagonismo e ação organizada, os trabalhadores e suas famílias ascendem à esfera pública, colocando suas reivindicações na agenda das prioridades políticas". Contudo, esses movimentos não exigiam apenas o reconhecimento das desigualdades, mas sim a intervenção do Estado. E por sua vez, o Estado envolveu-se de forma progressiva "criando novos mecanismos de intervenção nas relações sociais como legislações laborais, e outros esquemas de proteção social", mecanismos esses que foram institucionalizados como Política Social de uma sociedade industrializada e de economia liberal (YAZBEK, 2008, p. 83-84).

Com todos esses movimentos no mundo, em especial na Europa Ocidental, houve uma mudança na concepção do Estado moderno que passou de um observador para um

interventor, o que foi denominado "Estado do Bem Estar Social", e para Carvalho (2005, p. 192) foi "uma solução de compromisso necessária para garantir a paz social, diante das perspectivas no desenvolvimento dos ideais e das experiências socialistas que influenciaram e mobilizaram os trabalhadores e a opinião pública contra o capitalismo".

Com a quebra da bolsa de Nova York em 1929 começou a ser defendida "uma maior intervenção do Estado na regulação das relações econômicas e sociais, ampliam-se as políticas sociais". Sendo uma saída "as políticas keynesianas buscam gerar pleno emprego, criar políticas e serviços sociais tendo em vista a criação de demanda e ampliação do mercado de consumo", na busca de modernização da economia e desenvolvimento com pleno emprego (YAZBEK, 2008, p.86-87).

No Brasil, no período da Primeira República que foi de 1889 a 1930, o Estado não se responsabilizava com as vulnerabilidades sociais, e deixou estas a serviço da Igreja Católica, que trabalhava com a filantropia e a caridade, fato que só foi mudar no final deste período, tendo em vista, que ante a abolição da escravidão em 1888 e com a chegada de imigrantes na busca de trabalho, houve um crescimento desordenado das cidades, como também a precarização das relações empregatícias, o que necessitou a intervenção do Estado (CARDOSO, 2013, p. 37). Sendo um desses "em 1923 com a Lei Eloi Chaves, uma legislação precursora de um sistema público de proteção social com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs)" (YAZBEK, 2008, p. 89).

E a exemplo do que acontecia no resto do mundo com a crise de 1929, o Brasil viveu na década de 1930 "um novo momento histórico foi inaugurado no país, tratava-se de mudanças sociais e políticas, com avanços nos direitos sociais e retrocessos nos direitos políticos" (SILVA, 2016, p. 77). Contudo o Brasil seguiu o exemplo de outros países da América Latina, pois "se construiu como um importante aliado da burguesia, atendendo à lógica de expansão do capitalismo e nesse sentido, as emergentes Políticas Sociais no país, devem ser apreendidas no movimento geral e nas configurações particulares desse Estado", que tinha como estratégia em sua gestão social a força do trabalho (YAZBEK, 2008, p. 80), e neste período

[...] são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) na lógica do seguro social e nesta década situamos a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Salário Mínimo, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho social, embora com caráter controlador e paternalista. Progressivamente, o Estado amplia sua abordagem pública da questão, criando novos mecanismos de intervenção nas relações sociais como legislações laborais, e outros esquemas de proteção social como atividades educacionais e serviços sanitários, entre outros (YAZBEK, 2008, p. 89).

Buscou-se "manter a estabilidade, diminuindo desigualdades e garantindo direitos sociais, embora o país não alcance a institucionalidade de um Estado de Bem Estar Social". E com o desenvolvimento dos processos de urbanização e industrialização, surge a classe operária com suas reivindicações e mobilizações, que passou a ser "o fator impulsor de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família", pois "a partir do Estado Novo as políticas sociais se desenvolvem, de forma crescente como resposta às necessidades do processo de industrialização" (YAZBEK, 2008, p.90).

Já a Constituição de 1937 baseia-se pela lógica da benemerência, e fez a diferenciação entre os trabalhadores das indústrias e os informais que eram considerados os pobres. E nesta perspectiva foi criado em 1938 o Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS que manteve "a atenção aos pobres sem a definição de uma política e não acompanhando os ganhos trabalhistas e previdenciários, restritos a poucas categorias" (YAZBEK, 2008, p. 91).

E em 1942 surge a Legião Brasileira de Assistência Social - LBA, que era responsável pela Assistência social em todo território nacional, contudo era caracterizada por ações assistencialistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria, interferindo junto aos segmentos mais pobres", surge neste momento à figura do "primeiro damismo", que nada mais era que a esposa do governante (CARDOSO, 2013, p. 37). Sobre a LBA também leciona Yazbek:

Terminada a guerra a LBA se volta para a Assistência à maternidade e à infância, iniciando a política de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia e da benemerência. Caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria vai interferir junto aos segmentos mais pobres da sociedade mobilizando a sociedade civil e o trabalho feminino. [...] O caráter dessa relação nunca foi claro e a histórica inexistência de fronteiras entre o público e o privado na constituição da sociedade brasileira vai compor a tessitura básica dessa relação que continuamente repõe tradições clientelistas e assistencialistas seculares (YAZBEK, 2008, p. 91).

Com o fim do Estado Novo em 1945 foram reconquistados alguns direitos políticos, como o aumento da participação política, em partidos, sindicatos e ligas camponesas, estando estes direitos contidos na Constituição de 1946. Já a década de 1950 foi priorizada a economia em detrimento dos direitos e políticas sociais, e a partir do Golpe Militar de 1964 o retrocesso aumentou com a suspensão de direitos civis e políticos, além de uma ação violenta por parte do Estado. O fim da Ditadura Militar começaria em um processo lento entre os anos de 1974 a 1984:, com a revogação de mecanismos cerceadores dos direitos humanos como o caso do ato institucional número 5

(AI-5), da censura prévia e a aprovação da lei de anistia. E com a diminuição da repressão, foi oportunizado o retorno dos movimentos sociais as ruas, o que culminaria com o término da Ditadura Militar, surgindo um ambiente propício para que os movimentos sociais pressionassem os constituintes para a "inserção de importantes direitos sociais, entre esses direitos a nova e avançada concepção de seguridade social" (SILVA, 2016, p. 79-83).

Todos esses movimentos caminharam na redação e promulgação da Constituição Federal de 1988 que "trouxe uma mudança para a concepção de assistência social no Brasil". A Assistência Social foi consolidada nos artigos 203 e 204 no Tripé da Seguridade Social, artigo 194, juntamente com saúde e previdência social, inseriu a "assistência social como direito da cidadania, a ser assegurado por meio de política pública universal (a quem dela precisar), não contributiva (não sujeita às exigências de rentabilidade econômica) e de gestão participativa" (CARDOSO, 2013, p. 36).

Com a Constituição Federal de 1988 há uma mudança de paradigma que "rompe com a histórica concepção de filantropia, benemerência e caridade, onde a assistência social é concebida como uma ajuda ou favor, ocasional e emergencial" (SUAS, 2008, p. 39). Mesmo a Constituição estando na "contra mão" das "transformações estruturais do capitalismo contemporâneo, que atingem duramente o trabalho assalariado e as relações de trabalho", manteve-se o crescimento do "Terceiro Setor, e recolocou em cena práticas filantrópicas e de benemerência como expressão da transferência à sociedade de respostas às seqüelas da questão social". Surgiu assim, o "ideário da "sociedade solidária" como base do setor privado e não mercantil de provisão social parece revelar a edificação de um sistema misto de proteção social que concilia iniciativas do Estado e do terceiro setor". E tudo isso, pois a filantropia "está enraizada em nossa história trazendo em seu bojo o trabalho voluntário" (YAZBEK, 2008, p. 93).

Com a Constituição de 1988 teve-se o início do "processo de construção de uma nova matriz para a Assistência Social brasileira", que começou a consolidar-se com a Lei 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, "como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal" (YAZBEK, 2008, p. 94), o que foi uma mudança drástica ante a visão histórica da filantropia e da caridade.

O ano de 1988 inaugurou também um novo período para a história da Assistência Social brasileira, já a década de 90 ante a política neoliberal trouxe a "vulnerabilização do trabalho, conviveu com a erosão do sistema público de proteção social, caracterizada por

uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social" (YAZBEK, 2008, p. 92). Ocorreu também a "redução dos órgãos estatais, desgaste da burocracia pública, cortes nos gastos sociais, privatização de empresas e serviços públicos, restrição e implosão da legitimidade dos direitos e da esfera pública" (SUAS, 2008, p. 16).

E com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS foram afirmados "os novos paradigmas da Política de Assistência Social: garantia de cidadania, proteção social, caráter não contributivo, necessária integração entre o econômico e o social, primazia da responsabilidade do Estado na universalização de direitos e de acessos aos serviços". Sendo estabelecido "um novo desenho institucional e o controle social: comando único, descentralização, planos e fundos de assistência social e a criação de conselhos de gestão e controle social em todas as esferas de poder" (SUAS, 2008, p. 39-40). A LOAS foi um grande avanço para as constituições da política pública de assistência social, que regulamentou o texto constitucional:

Com isso, cinco anos após a Carta Constitucional, em 7 de dezembro de 1993 foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição e tornou possível a assistência social como um dever do Estado e um direito de cidadania, sem a necessidade de contribuição prévia. Em 42 artigos a referida Lei dispõe sobre a organização da Assistência Social, no que diz respeito dentre outros assuntos:

- i) aos seus princípios e diretrizes;
- ii) à forma de organização e gestão das ações;
- iii) às competências das esferas de governo;
- iv) ao caráter e composição das instâncias deliberativas;
- v) à instituição e competências do Conselho Nacional de Assistência Social;
- vi) às competências do órgão nacional gestor da PNAS;
- vii) ao conceito de benefícios, serviços, programas e projetos;
- viii) ao financiamento da política. (YAZBEK, 2008, p.101)

A partir dos anos de 1994 a 2003 com a construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, e que não veio através de reformas constitucionais ou de medidas provisórias, mas sim de "um amplo processo nacional de construção do sistema descentralizado e participativo, com a implantação dos conselhos paritários e deliberativos, fundos e planos nos três níveis de governo; realizam-se conferências nacionais, estaduais e municipais", com a participação da sociedade civil (SUAS, 2008, p. 40). E em 1997 foi editada a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB, posteriormente alterada em 1998, que teve como finalidade definir e delimitar os princípios e diretrizes da LOAS.

Ensina Bobbio (2004), que os direitos sociais estão "em contínuo movimento: assim como as demandas de proteção social nasceram com a revolução industrial, é provável que o rápido desenvolvimento técnico e econômico traga consigo novas demandas, que hoje não somos capazes nem de prever" (BOBBIO, 2004, p. 20-21). Todo este contexto histórico foi importante para a construção da Política Pública de Assistência Social no Brasil, e serviu de subsídio para a sua ampliação durante o século XXI, com o início do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

### 2.2.2 Assistência Social Brasileira e sua Ascensão no Governo Lula de 2003 até os dias atuais

O governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva deu uma maior autonomia para a Assistência Social, que a partir deste momento, assumiu o papel de uma política pública de alto grau técnico, o que motivou a produção de instrumentos técnicos, assumiu a assistência como um direito do cidadão, afastando-se da caridade e filantropia.

No ano de 2003, durante a IV Conferência Nacional de Assistência, realizada em Brasília em dezembro de 2003, o CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, foi aprovado o após debates entre os delegados a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que foi colocada em prática pela Resolução CNAS n.º 145, de 15 de outubro de 2004, que apresenta a perspectiva de implementação de um Sistema Único de Assistência Social - SUAS, que articule em todo território nacional, e respeite vínculos e hierarquias do pacto federativo um "sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com a sociedade civil" (YAZBEK, 2008, p. 96-97).

Também no ano de 2004 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, que instituiu a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, com o intuito de acelerar e fortalecer "o processo de construção do SUAS, numa relação compartilhada com a CIT e o CNAS" (YAZBEK, 2008, p.103-104). A PNAS, já traçando as normativas para a implantação do SUAS introduz mudanças na forma de se aplicar a política pública de assistência social:

- No novo modelo socioassistencial, é reafirmada a primazia do papel do Estado como principal agente construtor e implementador das bases operacionais necessárias à realização dos serviços socioassistenciais.

- Na condução do SUAS, o agente público desempenha um papel estratégico, sendo o principal responsável pelas funções de execução, articulação, planejamento, coordenação, negociação, monitoramento e avaliação dos serviços desenvolvidos em consonância com sistema nacional unificado de gestão.
- O comando único nas três esferas de governo define a organização e estruturação da Política pública de Assistência Social e é legitimado pelas instâncias de pactuação e de negociação (CIT e CIBs); reconhecendo assim a importância de espaços como o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) (YAZBEK, 2008, p.104-105).

Assim, a Política Nacional de Assistência Social, desvincula o atendimento individual do usuário, para um com equipe multidisciplinar, com o intuito do fortalecimento dos vínculos sociais comunitários e familiares, pensando "o sujeito na sua particularidade, singularidade, mas também enquanto sujeito integrante de um todo" (CARDOSO, 2013, p. 103). E tudo isso pelo fato que as vertentes da proteção social são "as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem" (PNAS/ 2004, p.15). Passa a Assistência Social, a um novo patamar com

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica incremento das capacidades de famílias e indivíduos (PNAS, 2004, p.15-16).

E por estar inserida no território essa política pública torna visível aqueles que eram invisíveis ou excluídos, ou seja, "população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência" (PNAS, 2004, p.16). E tudo isso por ser regida pelos seguintes princípios:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (PNAS, 2004, p.32)

Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, também foram implantados equipamentos públicos, sendo eles os Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, com intuito de "proximidade territorial dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais com a realidade da vida cotidiana e das necessidades sociais do cidadão, sinaliza de modo inequívoco a direção mais profunda da mudança", que será melhor retratado no próximo subitem. E com a implantação destes equipamentos foi necessário uma "evolução do orçamento federal do MDS no período 2003-2007" (SUAS, 2008, p. 19).

Com a implantação da política pública de assistência social e a política de proteção social, é criado um campo de provisões sociais que "articula uma rede de seguranças contra riscos pessoais e sociais a indivíduos, famílias e coletividades, viabilizando um conjunto de serviços, programas, benefícios e transferências de recursos materiais e monetários" (SUAS, 2008, p. 21).

No ano de 2005 é aprovada a NOB-SUAS que "define com maior detalhamento as particularidades desse sistema de atenção hierarquizado a partir de níveis de proteção social e de complexidade diferenciados, o que introduz novas lógicas de organização, gestão e provisão no campo das ações continuadas de assistência social" (SUAS, 2008, p.42). E com este instrumental "a família ganha centralidade nesta política e são vistas como grande potencial de inovação" (CARDOSO, 2013, p. 103).

Cabe destacar que a NOB-SUAS foi alterada no ano de 2012, pela Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012, que introduziu em seu artigo primeiro que a política pública de assistência social "tem por funções a proteção social, a vigilância sócio assistencial e a defesa de direitos, organiza-se sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social - SUAS", tendo como um de seus objetivos primordiais e que serão melhor estudados neste trabalho que consta no artigo 2º, XI que é de "afiançar a vigilância sócio assistencial e a garantia de direitos como funções da política de assistência social", traça os seus princípios organizativos:



Art. 3º São princípios organizativos do SUAS:

I - universalidade: todos têm 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;

II - gratuidade: a assistência social deve ser prestada sem exigência de contribuição ou contrapartida, observado o que dispõe o art. 35, da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso;

III - integralidade da proteção social: oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

IV - intersetorialidade: integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais;

V - equidade: respeito às diversidades regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social (NOB-SUAS, 2012).

Desta forma, a proteção social pode ser compreendida como ações com o intuito de proteger os cidadãos "contra riscos pessoais e sociais inerentes aos ciclos de vida e/ou atender necessidades sociais geradas em diferentes momentos e contextos históricos relacionadas a uma multiplicidade de situações conjunturais e estruturais, individuais ou coletivas", ricos e vulnerabilidades que podem ser os mais variados:

São diversos os fatores que configuram situações de risco e vulnerabilidade social: a ausência ou precariedade de renda; o desemprego e o trabalho informal e inseguro; o acesso frágil ou inexistente aos serviços sociais públicos; a perda ou fragilização de vínculos de pertencimento e de relações sóciofamiliares; as mais diversas discriminações e preconceitos a que estão sujeitos indivíduos, famílias, coletividades, grupos e classes sociais (SUAS, 2008, p. 44-45).

No ano de 2006 foi aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS pela Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006, que teve o seu texto publicado em anexo à Resolução CNAS nº 01, de 25 de janeiro de 2007. Que regulamentou quais os profissionais que fazem parte da política de assistência social, como também a necessidade da valorização dos mesmos, e traz a "compreensão da assistência social como um direito e não como benesse ou caridade é crucial para a mudança no agir do profissional que atua com a população. Nesta nova concepção os profissionais devem superar a visão de que são viabilizadores de programas para a de viabilizadores de direitos" (YAZBEK, 2008, p. 119).

E no ano de 2009 foi aprovada pela Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009 a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que organiza as proteções do SUAS por níveis de complexidade sendo elas: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, que serão melhores retratadas no próximo subitem.

Em julho de 2011 foi introduzida na LOAS o Sistema Único de Assistência Social - SUAS através da Lei n.º12.435/2011 e "nelas estão contidas principalmente, as regulamentações, orientações e financiamentos, e dando ao Estado a permissão de assumir plenamente sua responsabilidade em garantir a oferta da política de assistência social" (CARDOSO, 2013, p. 42).

Para a implantação e adesão dos serviços e equipamentos públicos da política de Assistência social, como também para receber o cofinanciamento do Governo Federal, se tornou essencial nos termos dos artigos 30 da LOAS e 52 da NOB-SUAS: "I - conselho de assistência social instituído e em funcionamento; II - plano de assistência social elaborado e aprovado pelo conselho de assistência social; III - fundo de assistência social criado em lei e implantado; e IV - alocação de recursos próprios no fundo de assistência social" (NOB-SUAS, 2012).

O controle social que é exercido pelos conselhos e conferências<sup>8</sup> e que são instâncias de participação popular na gestão da política pública de assistência social, tanto na execução física, financeira e técnica operativa, sendo composta de forma paritária e democrática entre membros dos órgãos públicos e da iniciativa privada, tendo a sua importância:

Na conformação do SUAS, os espaços privilegiados de participação no controle social são as conferências e os conselhos. O espaço das Conferências é aquele em que se avalia a situação da assistência social e se definem as diretrizes para a política. Outro espaço fundamental de diálogo entre a sociedade civil e o governo é o Conselho de Assistência Social. Os Conselhos são organismos públicos, compostos por representantes dos governos, dos trabalhadores, da sociedade civil e dos usuários e tem um papel importante nas deliberações sobre os rumos da política em cada esfera de governo e também na fiscalização da execução dos serviços socioassistenciais. Além disso, a liberação dos recursos para os entes federados passa necessariamente pela aprovação dos planos de gestão por parte dos conselhos (YAZBEK, 2008, p. 118).

Passado o detalhamento de toda a construção da Política Pública de Assistência Social, podemos passar a lhe definir conforme o seu atual momento, sendo esta uma política integrante do tripé da seguridade social juntamente com a saúde e a previdência social, onde foram "construídos mecanismos viabilizadores da construção de direitos sociais da população usuária dessa Política, conjunto em que se destacam a Política

---

<sup>8</sup> Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS a nível federal, Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS, a nível de Estado e o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS a nível de município, da mesma forma as Conferência Nacional de Assistência Social a nível federal, Conferências Estaduais de Assistência Social em esfera Estadual e Conferências Municipais de Assistência Social a nível municipal.

Nacional de Assistência Social - PNAS e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS" (YAZBEK, 2008, p. 80).

Sendo a Política Pública de Assistência Social, também muito bem definida no artigo primeiro, tanto da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, como na NOB-SUAS:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (LEI Nº 8.742/1993)

Art. 1º A política de assistência social, que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, organiza-se sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Parágrafo único. A assistência social ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais, independente de contribuição prévia, e deve ser financiada com recursos previstos no orçamento da Seguridade Social (NOB-SUAS, 2012).

As políticas públicas devem estar voltadas para o acesso a direitos, necessidades e potencialidades de qualquer cidadão frente ao Estado, em qualquer das esferas de governo e a política de assistência social "permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental entre outros" (YAZBEK, 2008, p. 85).

Desta feita, o SUAS que foi construído a semelhança com o Sistema Único de Saúde - SUS, tem em sua estrutura um "conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente" que podem ser ofertados órgãos públicos nas três esferas de governos, como também por organizações sociais sem fins lucrativos (YAZBEK, 2008, p. 97). Assim, "a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é uma verdadeira revolução na assistência social brasileira" (YAZBEK, 2008, p. 109).

O SUAS é inovador, ante o seu caráter não contributivo, pois na previdência social tem direito quem a ela contribuir, a saúde é universal e a assistência social é a quem dela necessitar. E um dos grandes acertos do SUAS foi o de "fortalecer a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas". E esse sistema é construído no reconhecimento "da importância da família como unidade/referência no âmbito da política pública de assistência social fundamenta-se na idéia de que esta é o espaço primeiro de proteção e socialização dos indivíduos e

que, para que cumpra com tais funções, precisa ser protegida". E a assistência compreende a família como "relações estabelecidas por laços consangüíneos, afetivos e/ou de solidariedade" (YAZBEK, 2008, p. 110-111).

A partir do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi dada uma atenção maior atenção a Política Pública de Assistência Social, que com incentivo político pode florescer, sendo uma das políticas públicas mais técnicas. Podendo assim, ser instituídos programas socioassistenciais, nos territórios de maior vulnerabilidade social para garantir o direito de todos os cidadãos, assuntos que trataremos no próximo subitem e item respectivamente.

### 2.2.3 Programas Socioassistenciais

Com a Política Nacional de Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social e a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, foram criados e distribuídos pelo território nacional, com base nas estruturas dos municípios, os equipamentos públicos para atendimento dos usuários da assistência social, sendo os mesmos divididos por Proteção Social Básica e Especial.

O Sistema Único de Assistência Social trouxe um novo ordenamento para os serviços socioassistenciais sendo separados por proteções sociais básica e especial "conforme a natureza e a complexidade envolvidas, partindo do pressuposto de que as necessidades sociais são diversas e complexas, exigindo respostas públicas diferenciadas" (SUAS, 2008, p. 47). E assim, a instalação destes equipamentos tem como subsídio a densidade populacional e o território:

A dinâmica populacional é um importante indicador para a política de assistência social, pois ela está intimamente relacionada com o processo econômico estrutural de valorização do solo em todo território nacional, destacando-se a alta taxa de urbanização, especialmente nos municípios de médio e grande porte e as metrópoles. Estes últimos espaços urbanos passaram a ser produtores e reprodutores de um intenso processo de precarização das condições de vida e de viver, da presença crescente do desemprego e da informalidade, de violência, da fragilização dos vínculos sociais e familiares, ou seja, da produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade (PNAS, 2004, p. 16-17).

Essas alterações quanto à proteção social básica e especial, foram inseridas na lei orgânica da assistência social através da lei 12.435/2011, transferindo ao texto legal também as suas definições:

Art. 6º-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Parágrafo único. A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território. (LEI Nº 8.742/1993)

Art. 6º - C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 1º O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 2º O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 3º Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. (LEI Nº 8.742/1993)

Como visto anteriormente, o público alvo da assistência social é a família no território, mas não se restringe apenas a esta definição para os usuários da assistência social, pois esses atendimentos foram ampliados e melhor delimitados com o passar dos anos, sendo o enfrentamento das desproteções e vulnerabilidades divididas entre a proteção básica e especial. Assim, o público da assistência social são

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 33).

A proteção social básica traz como o seu objetivo primordial "prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários". Tendo como o seu público alvo a população em situação de vulnerabilidade social "decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)" (PNAS, 2004, p. 33).

E para enfrentamento destas situações são utilizadas ações preventivas "de convivência, socialização, inserção e acolhida, voltadas prioritariamente para as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, visando desenvolver potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários". Tendo como ferramentas para esses enfrentamentos os serviços, programas e projetos, locais de acolhimento, convivência e socialização e os benefícios de prestação continuada, eventuais como também outras formas de transferência de renda, como por exemplo, o Programa Bolsa Família, sendo estas atividades desenvolvidas primordialmente nos CRAS (SUAS, 2008, p. 47).

O Centro de Referência de Assistência Social – CRAS "é uma unidade pública estatal localizada em áreas de maior vulnerabilidade social" e tem dentro de sua estrutura "uma equipe de referência composta por profissionais de nível superior, além do pessoal de apoio administrativo, dependendo do porte do município, conforme estabelecido na NOB-RH/SUAS". Outra grande ferramenta utilizada por este programa é o gerenciamento da rede sócio assistencial localizado em seu território (YAZBEK, 2008, p. 112).

Ainda dentre as funções deste equipamento público está à oferta de benefícios eventuais que são delimitados no artigo 22 da LOAS como as "provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública". Esses benefícios devem ser ofertados gratuitamente em espécie ou em dinheiro, para atender uma determinada desproteção temporária "em geral relacionadas ao ciclo de vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos" (PNAS, 2004, p. 34).

Os serviços da proteção social básica serão organizados e coordenados pelo CRAS, contudo poderão ser executados por "outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de

assistência social da área de abrangência dos CRAS", que compõe a rede socioassistencial (PNAS, 2004, p. 35). O CRAS é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias - PAIF, que nos termos do artigo 24-A da LOAS tem como objetivo o "trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária", sendo melhor definido pela Tipificação dos serviços socioassistenciais, como o

[...] trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O trabalho social do PAIF deve utilizar-se também de ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço. As ações do PAIF não devem possuir caráter terapêutico (TIPIFICAÇÃO, 2014, p. 14).

O PAIF ofertado nos CRAS é quase sempre a porta de entrada dos usuários da assistência social, sendo a sua execução baseada "no respeito à heterogeneidade dos arranjos familiares, aos valores, crenças e identidades das famílias". E o seu público alvo são "famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social" (TIPIFICAÇÃO, 2014, p. 14-15).

Já a Proteção Social Especial é destinada a "famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, violência física, psicológica e/ou sexual, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras" (CARDOSO, 2013, p. 42). Sendo direcionada para "serviços mais especializados, dirigidos às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social", dividida em proteção social especial de média complexidade e de alta complexidade (SUAS, 2008, p. 47).

A Proteção Social Especial é a executora em seus programas pelo serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos- PAEFI, que nos termos do artigo 24-B da LOAS tem como objetivo a "orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços sócio

assistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos", melhor definido pela Tipificação dos serviços sócio assistenciais, como

serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social.

O atendimento fundamenta-se no respeito à heterogeneidade, potencialidades, valores, crenças e identidades das famílias. O serviço articula-se com as atividades e atenções prestadas às famílias nos demais serviços socioassistenciais, nas diversas políticas públicas e com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Deve garantir atendimento imediato e providências necessárias para a inclusão da família e seus membros em serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar o direito (TIPIFICAÇÃO, 2014, p. 31).

A Proteção Especial de Média Complexidade oferta os serviços de "atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados em maior grau que os de proteção básica, cujos vínculos familiar e comunitário, embora fragilizados, não foram rompidos" (SUAS, 2008, p. 48). Sendo a principal porta de entrada para esses atendimentos o CREAS, responsável pelos serviços de acolhida, escuta, atendimento psicossocial a indivíduos, grupos e famílias, referência e contra-referência com a rede sócio assistencial, com as demais políticas sociais e com as instituições que compõem o Sistema de Garantias de Direitos. E "difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos" (PNAS, 2004, p. 38).

Também são considerados serviços de média complexidade: o serviço de orientação e apoio sócio familiar; plantão social; abordagem de rua; cuidado no domicílio; serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; e medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA) (PNAS, 2004, p. 38).

Cabe uma descrição melhor do serviço especializado para pessoas em situação de rua, que é ofertado a pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. E a sua "finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida" (TIPIFICAÇÃO, 2014, p. 42).



Assim esse programa, pode ser a porta de entrada da população de migrantes, refugiados e apátridas, que não encontram emprego, como também um lugar para morar, e poderão encontrar-se em situação de rua, sendo perfil para o atendimento do Centro de Referência especializado para População em situação de Rua - CENTRO POP. Este foi tipificado pela Resolução nº 109/2009 do CNAS, que trata da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e previsto no art. 7º, VII do Decreto nº 7.053 de 23 de Dezembro de 2009, sendo o supracitado programa um espaço de

[...] de caráter público estatal, com papel importante no alcance dos objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua. As ações desenvolvidas pelo Centro POP e pelo Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua devem integrar-se às demais ações da política de assistência social, dos órgãos de defesa de direitos e das demais políticas públicas - saúde, educação, previdência social, trabalho e renda, moradia, cultura, esporte, lazer e segurança alimentar e nutricional - de modo a compor um conjunto de ações públicas de promoção de direitos, que possam conduzir a impactos mais efetivos no fortalecimento da autonomia e potencialidades dessa população, visando à construção de novas trajetórias de vida (BRASIL, 2011).

O serviço do CENTRO POP só é ofertado em cidades de grande porte, e no Estado do Mato Grosso do Sul apenas nos municípios de Campo Grande e Dourados, por terem mais de duzentos mil habitantes, sendo esse assunto melhor discutido no terceiro capítulo.

O serviço de proteção social especial de alta complexidade tem como objetivo garantir "proteção integral – moradia, alimentação, higienização, dentre outros mínimos sociais – para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário" (CARDOSO, 2013, p. 42). Também são considerados serviços de alta complexidade: atendimento integral institucional; casalar; república; casa de passagem; albergue; família substituta; família acolhedora; medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada) e trabalho protegido (PNAS, 2004, p.38). Dos serviços da proteção social especial de alta complexidade que cabe uma maior conceituação é o serviço de acolhimento institucional, que pode ser realizado por "diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral", devendo "garantir privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual" (TIPIFICAÇÃO, 2014, p. 46).

Houve a necessidade de melhor apresentar as proteções sociais de básica e especial e seus programas, para que os mesmos possam ser melhor abordados, nas próximas etapas do presente trabalho, principalmente no próximo tópico que tratará da Assistência Social, como garantidora dos Direitos Humanos.

### **2.3 Assistência Social como Garantidora dos Direitos Humanos**

Os Direitos Humanos e a Política Pública de Assistência Social se comunicam na perspectiva que o primeiro é inerente a pessoa humana, e a segunda tem como uma de suas atribuições a garantia de direitos, pois a Assistência Social faz parte do tripé da Seguridade Social e tem área de ação definida na constituição federal, composta pela proteção social básica e especial, sendo uma política social de direito e não ato de vontade ou liberdade (SPOSATI, 2007, p. 79).

A Assistência Social que está regulamentada pela Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993, e que define em seu artigo primeiro a assistência social, como um direito do cidadão:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

Nas últimas décadas a Política Pública de Assistência Social saiu do assistencialismo, para o status de política pública, ou seja, ganhou status de política pública garantidora de direitos. A Assistência Social busca a garantia de direitos fundamentais, que estão previstos na Constituição Federal, estando está em consonância com a Teoria Garantista de Ferrajoli, pois para Carvalho:

Para a efetivação dos direitos sociais, entende-se que a consecução desse desiderato somente será possível mediante a afirmação do constitucionalismo contemporâneo como técnica de limitação do poder com fins de garantia. Isso implica um modelo teórico que além de comungar da mesma preocupação, revele um indispensável compromisso com a força normativa da constituição e com a democracia, associados à reafirmação do princípio da separação dos poderes e à negação da discricionariedade e do ativismo judiciais. Tais elementos encontram-se presentes no modelo garantista de Ferrajoli. (CARVALHO, 2015, p. 157)

Essa teoria de Luigi Ferrajoli busca fundamentar a legitimidade da jurisdição para o controle de constitucionalidade, "que significa, ao mesmo tempo, uma teoria do direito e uma teoria da democracia, as quais estão reciprocamente implicadas" (CARVALHO, 2015, p. 286).

Para Carvalho (2015) no Estado constitucional de direito defendido pela Teoria Garantista de Ferrajoli "o exercício do poder político tem por finalidade precípua a realização dos direitos fundamentais. A política deve estar a serviço da realização dos direitos fundamentais e, de modo especial, dos direitos sociais" (CARVALHO, 2015, p. 289). Para Ferrajoli (2002), a Teoria Garantista busca suas aspirações da Revolução Francesa, pois a Constituição francesa de 1795 apresentou obrigações e limitações aos legisladores, sendo essas garantias dos cidadãos, "que são contra a maioria, sendo postas contra qualquer poder para tutela, sobretudo dos indivíduos e das minorias que não têm poder; e são contra a utilidade geral, tendo como escopo exclusivo a tutela dos direitos individuais" (FERRAJOLI, 2002, p. 690).

Com esta teoria busca-se a equidade, pois ela é uma limitadora do poder o Estado, para que este não afronte os direitos e garantias fundamentais, mas também não autoriza que os interesses das majorias sobreponham os interesses das minorias, fato de suma importância na busca de tolerância e fraternidade, ante um movimento fascista que vem crescendo em todo o mundo e infelizmente no Brasil.

Assim, para a efetivação da Teoria Garantista o princípio da legalidade cumpre um papel predominante, tendo em vista que os direitos sociais devem estar previstos na legislação para serem "impostas como obrigações aos poderes públicos e não deixadas ao arbítrio administrativo", motivo este da importância da participação do controle social através das conferências nacionais de assistência social (FERRAJOLI, 2002, p. 734).

Para Ferrajoli (2002), a participação e as lutas da população por direitos são essenciais, pois esses movimentos sociais propiciam mudanças progressivas na legislação, com o "reconhecimento constitucional de novos direitos fundamentais à elaboração de novas garantias legais para os direitos já reconhecidos, das evoluções da jurisprudência às solicitações de responsabilidade política pela violação dos direitos já garantidos" (FERRAJOLI, 2002, p. 756-757). Nessa linha de raciocínio, a Conferência de Assistência Social, é um campo fértil para a produção de novas garantias fundamentais a serem implementadas na legislação pátria.

A PNAS afirma que "a Lei Orgânica de Assistência Social propõe um conjunto integrado de ações e iniciativas do governo e da sociedade civil para garantir proteção

social para quem dela necessitar" (PNAS, 2004, p. 46). Ficando isso devidamente comprovado com o inciso terceiro do artigo segundo da LOAS que afirma que o um dos objetivos da assistência social é "a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais" (LEI Nº 8.742/1993).

No mesmo sentido está a NOB-SUAS que afirma no seu artigo 2º, XI que é um dos objetivos do SUAS "afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos como funções da política de assistência social". Sendo a garantia de direitos princípios éticos do SUAS:

Art. 6º São princípios éticos para a oferta da proteção socioassistencial no SUAS:

I - defesa incondicional da liberdade, da dignidade da pessoa humana, da privacidade, da cidadania, da integridade física, moral e psicológica e dos direitos socioassistenciais;

[...]

XII - acesso à assistência social a quem dela necessitar, sem discriminação social de qualquer natureza, resguardando os critérios de elegibilidade dos diferentes benefícios e as especificidades dos serviços, programas e projetos (NOB-SUAS, 2012).

Assim, "a inserção na Seguridade Social aponta, também, para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida", estando à proteção social especial em sintonia com o sistema de garantia de direitos (PNAS, 2004, p. 31). Tudo isso, para

inscrever as atenções da assistência social no campo público e no campo dos direitos humanos e sociais, a atual PNAS e sua regulamentação propõem a construção de um Estado responsável, dirigente e democrático, nas instâncias central e subnacionais, em contraponto ao Estado mínimo (SUAS, 2008, p. 22).

A assistência social tem como o seu horizonte a garantia de direitos e de condições dignas de vida a todos os cidadãos que dela necessitarem. Desta forma, os direitos sociais guiam todas as ações dos serviços e benefícios socioassistenciais, pois "a perspectiva do SUAS é a da acessibilidade, autonomia, sustentabilidade e protagonismo, não submetendo em nenhuma hipótese o usuário a relações de tutela e subalternização" (SUAS, 2008, p. 51).

Para Yazbek (2008) "os riscos maiores que enfrentamos nessa disputa, são no sentido de que as ações permaneçam no plano do assistencialismo e do dever moral e humanitário e não se realizem como direito" (YAZBEK, 2008, p.98), pois

o Estado é o garantidor do cumprimento dos direitos, responsável pela formulação das políticas públicas e que expressa às relações de forças presentes no seu interior ou fora dele. Isso exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade (YAZBEK, 2008, p. 98-99).

Desta feita, a assistência social é a política pública de efetivação de direitos de forma estratégica, pois é não contributiva e voltada a garantir os mínimos sociais de inclusão e universalização de direitos, na busca do rompimento da "tradição clientelista e assistencialista que historicamente permeia a área onde sempre foi vista como prática secundária, em geral adstrita às atividades do plantão social, de atenções em emergências e distribuição de auxílios financeiros" (YAZBEK, 2008, p. 96).

O objetivo maior da assistência social é garantir os direitos que já são natos dos cidadãos, mas que por algum motivo estão sendo violados. Assim, essa política pública sob influência do Estado, por força da constituição cidadã que garantiu os direitos sociais de todos, busca a efetivação dos direitos humanos e um país sem desigualdades sociais. Tendo em vista, que sem a interferência do Estado para garantir esses direitos e os mínimos sociais, apenas aumentaríamos a desigualdade social e as violações dos direitos humanos. Assim, a política pública de assistência social é essencial em um país subdesenvolvido e com tanta desigualdade como é o Brasil.

## Capítulo III

# OS DESAFIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PONTA PORÃ - MATO GROSSO DO SUL

Ponta Porã é um município fronteiriço, sendo uma cidade-gêmea com conurbação com Pedro Juan Caballero no Paraguai. Essa região é uma porta de entrada para migrantes, refugiados e apátridas, que em sua maioria saem de seus países em situação de vulnerabilidade social, sendo público da Política Pública da Assistência Social, tanto na proteção básica, como na especial. Este capítulo foi analisado como está sendo desenvolvida a política da assistência social nessa cidade, considerando aspectos como: Mercosul, a Política Estadual de Assistência Social a nível estadual e municipal, bem com a implantação do Programa CENTRO POP.

### 3.1 MERCOSUL

O Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, foi criado pelo Tratado de Assunção de 1991, cujos primeiros signatários foram Brasil, Argentina e Uruguai<sup>9</sup>. Essa organização intergovernamental estabelece uma integração, inicialmente, econômica configurada atualmente em uma união aduaneira, na qual há livre comércio intrazona e política comercial comum entre os países-membros.

O contexto de criação do MERCOSUL é marcado pelo fim dos regimes militares no Brasil e Argentina e com a predominância de “desenvolvimento econômico com justiça social” (BARBOSA, 2015, p. 97). Essa organização é

a mais abrangente iniciativa de integração regional da América Latina, surgida no contexto da redemocratização e reaproximação dos países da região ao final da década de 80. Os membros fundadores do MERCOSUL são Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, signatários do Tratado de Assunção de 1991

---

<sup>9</sup> Em 2012 a Venezuela foi integrada, porém desde 2016 está suspensa, já a Bolívia está como “Estado associado em adesão” (Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>. Acesso em: 18 março 2019).

(Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>. Acesso em: 18 março 2019).

Com a constituição do MERCOSUL, especialmente com o Protocolo de Ouro Preto foi promulgado pelo Brasil, através do Decreto n.º 1.901 de 09 de maio de 1996. Através dele foram criados órgãos dentro de sua estrutura institucional, estando eles contidos no artigo 1º do protocolo supramencionado, sendo eles: Conselho do Mercado comum (CMC); Grupo Mercado Comum (GMC); Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

O Protocolo de Ouro Preto foi uma complementação ao Tratado de Assunção, onde foram melhor especificadas as funções e atribuições do Conselho do Mercado Comum - CMC e do Grupo do Mercado Comum - GMC, sendo também criados mais quatro órgãos, sendo eles: "a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM); a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM)" (BARBOSA, 2015, p. 98). Constatase que pela primeira vez aparece um órgão de característica social, contudo o mesmo era apenas consultivo e não deliberativo como os outros.

No ano de 2003 iniciaram as mudanças no MERCOSUL, ante a eleição de governos progressistas nos países da América do Sul, com maior relevância os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva do Brasil e Nestor Kirchner da Argentina, sendo refletidas "as preocupações desses governos com questões sociais e de desenvolvimento e esses temas aparecem nos planos de trabalho do MERCOSUL", sendo assinado no mesmo ano o Consenso de Buenos Aires, que defendia "a primazia do desenvolvimento social sobre os ganhos econômicos". Trazendo como desafios a serem enfrentados: como a consolidação da democracia, o combate à pobreza e a desigualdade, à fome, ao desemprego, ao analfabetismo (BARBOSA, 2015, p. 107-106).

Em dezembro de 2003 foi assinado em Montevideu o Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006<sup>10</sup>, proposta essa levada pelo Presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, que traçou quatro dimensões de trabalho. A primeira abordava uma política econômico-comercial do bloco; a segunda é o MERCOSUL Social com o objetivo da

---

<sup>10</sup> Dentre os Planos de Trabalho do MERCOSUL existem também: 1º Plano Trienal do Setor Educacional do MERCOSUL– 1992/1994 – 1998; 2º Plano Trienal do Setor Educacional do MERCOSUL– 1998-2000; 3º Plano de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL- 2001-2005; 4º Plano de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL– 2006-2010 e o 5º Plano Estratégico do Setor Educacional do MeMERCOSUL– Educação Superior - 2011-2015 .

"participação da sociedade civil, cultura, circulação de mão-de-obra e direitos dos trabalhadores, educação, direitos humanos e cidadania regional"; a terceira o MERCOSUL Institucional, com o objetivo de "estabelecimento do Parlamento do MERCOSUL, assim como o fortalecimento institucional, com o funcionamento do Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL, o estabelecimento do Centro MERCOSUL de Proteção do Estado de Direito"; a quarta tratou da agenda de integração "com os temas de cooperação em ciência e tecnologia, e integração física e energética" (BARBOSA, 2015, p. 108-109)

Cabe ainda destacar a criação no ano de 2007 do Instituto Social do MERCOSUL - ISM, com sede permanente em Assunção, tendo como objetivo "a consolidação da dimensão social como um eixo fundamental no desenvolvimento do MERCOSUL" e a do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos - IPPDH no ano 2009, que tem sede permanente em Buenos Aires. Já no ano de 2010 foi criada a "Unidade de Participação Social - UPS, que tem como objetivo ser um canal de diálogo entre o MERCOSUL e a sociedade civil" (BARBOSA, 2015, p. 136).

O MERCOSUL assume uma importância no presente trabalho ante a sua mudança de visão a partir do ano de 2003, tendo uma visão de uma integração social dos países com o combate à desigualdade social, com o conseqüente desenvolvimento social. Ressalta-se que os seus órgãos colegiados emitem decisões, resoluções, diretrizes, recomendações dentre outros atos normativos<sup>11</sup>, que podem ser utilizados pela política pública de assistência social em Ponta Porã, para garantir os direitos humanos. Pontua-se também que diante das mudanças inseridas pelo Protocolo de Ouro Preto este trabalho analisou as Decisões e Recomendações do Conselho do Mercado Comum, Resoluções do Grupo Mercado Comum, e atos de outros órgãos.

São legislações norteadoras do MERCOSUL e assim tratados como textos fundacionais por sua página eletrônica<sup>12</sup>, o Tratado de Assunção para Constituição de um Mercado Comum de 1991; Protocolo de Ouro Preto (Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL) de 1994; Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile de 1998; Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsia no MERCOSUL de 2002; Protocolo de Assunção

---

<sup>11</sup>Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/normativa>. Acesso em 1 nov. 2018.

<sup>12</sup> Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/>. Acesso em: 1 de nov. 2018.



sobre compromisso com a promoção e a proteção dos direitos humanos do MERCOSUL de 2005 e Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL de 2005.

A pesquisa acerca das normativas do MERCOSUL foram realizadas a partir de sua página eletrônica e utilizados como parâmetros e filtros para a pesquisa tratados e outras normativas acerca dos Direitos Sociais, Direitos Humanos, Defesa de Direitos (criança e adolescentes, mulheres, LGBT e negros), Integração de Fronteira e assuntos referentes a Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, sendo também analisada a relevância dos supracitados atos.

Foram encontrados 151 Tratados Internacionais, Protocolos e Acordos assinados entre os Estados Partes do MERCOSUL e/ou entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados<sup>13</sup>, que são em sua maioria acordos realizados pelos países membros do MERCOSUL, podendo também ser realizados com outros países, desde que seja de interesse a este Mercado Comum. Pelos filtros acima delimitados foram encontrados 9 tratados, sendo: um acerca de Direitos Sociais; dois de Defesa de Direitos, três sobre Migração e três sobre Direitos Humanos.

O Conselho do Mercado Comum nos termos do artigo terceiro do Protocolo de Ouro Preto é considerado um "órgão superior do Mercosul ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum". E como delimitado acima foram analisadas as Decisões e Recomendações do Conselho do Mercado Comum, sob a ótica dos mesmos filtros tratados anteriormente.

Foram analisadas Decisões do Conselho do Mercado Comum entre os anos de 1991 até 2018, totalizando 980 decisões<sup>14</sup>, em que foram aplicados os mesmos filtros, totalizando desta forma 62 decisões, divididas da seguinte forma: 31 (trinta e uma) sobre Direitos sociais; 09 (nove) sobre Defesa de direitos; 02 (duas) sobre Integração de fronteira; 01 (uma) sobre Ponta Porã e/ou Pedro Juan Caballero; 02 (duas) sobre Migração e 17 (dezessete) sobre Direitos Humanos.

Da mesma forma também foram analisadas as propostas acerca da relevância, observando as decisões que tratam dos temas apresentados nos filtros e se possuem

---

<sup>13</sup>Disponível em [http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx). Acesso em: 10 jan. 2019.

<sup>14</sup> Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

alguma propositura, ou se são apenas decisões burocráticas, sobre temas de gestão do MERCOSUL, como: aprovação de orçamentos, regimentos internos, nomeação de funcionários entre outras que tratam apenas da estrutura do órgão, mas que estão relacionadas aos filtros apresentados, contudo, sem apresentar nenhuma propositura. Assim, foram encontradas 28 (vinte e oito) a Decisões relevantes e com proposituras e 34 (trinta e quatro) Decisões burocráticas. Cabe destacar que as decisões com proposituras tiveram um aumento a partir de 2003, mas que por outro lado tiveram uma diminuição a partir do ano de 2013, quando por sua vez as decisões burocráticas tiveram um aumento<sup>15</sup>.

As Recomendações do Conselho do Mercado Comum dos anos de 2002 até 2018 também foram analisadas. No total foram 67<sup>16</sup> recomendações, sendo elencadas pelos filtros 30 recomendações, divididas da seguinte forma: 03 (três) sobre Direitos sociais; 25 (vinte e cinco) Defesa de direitos (criança e adolescentes, mulheres, LGBT e negros); 01 (uma) sobre Migração e 02 (duas) sobre Direitos Humanos. Cabe ainda informar que todas as propostas analisadas apresentavam proposições sobre os assuntos acima elencados.

Já o Grupo Mercado Comum que nos termos do artigo 10 do Protocolo de Ouro Preto é órgão Executivo do MERCOSUL, o mesmo apresenta Resolução que foram analisadas do ano de 1991 até 2018 totalizando 1.804<sup>17</sup> resoluções e pelos filtros elencados foram coletadas 27 resoluções, divididas da seguinte forma: 09 (nove) sobre Direitos sociais; 06 (seis) Defesa de direitos (criança e adolescentes, mulheres, LGBT e negros); 02 (duas) sobre Integração de fronteira; 02 (duas) sobre Migração e 08 (oito) Direitos Humanos. Também foram analisados os assuntos tratados nas Resoluções do Grupo Mercado Comum, acerca do tema e de sua relevância, sendo 09 (nove) relevantes

---

<sup>15</sup> Das decisões analisadas dá-se relevância as seguintes: MERCOSUL/CMC/DEC. n° 05/02: Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça; MERCOSUL/CMC/DEC. N° 40/04: Criação da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do MERCOSUL; MERCOSUL/CMC/DEC. N° 17/05: Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL; MERCOSUL/CMC/DEC. N° 03/07: Criação do Instituto Social do MERCOSUL; MERCOSUL/CMC/DEC. N° 14/09: Criação do Instituto De Políticas Públicas De Direitos Humanos; MERCOSUL/CMC/DEC. N° 05/10: Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL Projeto “Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Ponta Porã - MS”; MERCOSUL/CMC/ DEC. N° 67/10: Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL; MERCOSUL/CMC/DEC. N° 07/12: Complementação ao “Acordo De Recife” em Matéria Migratória.

<sup>16</sup>Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

<sup>17</sup> Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

e com proposituras e 18 (dezoito) burocráticas. Cabe destacar, que as resoluções do Grupo Mercado Comum, sempre tiveram em sua maioria resoluções tratando de rotinas administrativas do MERCOSUL, não ocorrendo, assim como nas Decisões do Conselho Mercado Comum, mudanças acerca dos anos, principalmente influenciadas pelos presidentes dos países.

E por fim foram analisados os órgãos ligados ao MERCOSUL e a sua produção durante os anos através de suas atas, sendo esses foros, grupos, institutos e reuniões de autoridades, podendo destacar conforme os filtros acima elencados as seguintes: Financiamento do Grupo Técnico *ad hoc* para projetos sociais fora do plano estratégico da ação social - 1 em 2012; Foro Consultivo Econômico - Social - de 2003 a 2015 foram 18 atas; Foro especializado migratório - de 2009 a 2018 foram 47 atas; Grupo de trabalho de comunicação em direitos humanos - de 2015 a 2017, com 3 atas; Grupo de trabalho de integração fronteiriça - de 2008 apenas uma ata; Grupo de trabalho gênero e direitos humanos das mulheres - de 2012 a 2017, com 6 atas; Grupo de trabalho LGBT - de 2008 a 2017, com 14 atas; Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos - 2006 a 2008, com 7 atas; Instituto Mercosul Social - 2009 a 2013, com 11 atas; Instituto Social do Mercosul - 2009 a 2017, com 20 atas; Integração de Fronteira - 2016 a 2018, com 5 atas; Reunião de altas autoridades em Direitos Humanos - 2005 a 2018, com 39 atas; Reunião de ministros e autoridades de desenvolvimento social - 2001 a 2017 com 29 atas.

Dos órgãos elencados acima pode-se dar destaque ao Foro especializado migratório com 47 (quarenta e sete) atas, mas tratando em sua maioria acerca do transito de pessoas com o intuito comercial e não de integração de fronteira. Os órgãos que deveriam tratar acerca da integração são: Grupo de trabalho de integração fronteiriça e Integração de Fronteira, somados tem apenas 06 (seis) atas. Também deve-se dar destaque ao fato de que o Instituto Social do Mercosul possui 20 (vinte) atas, demonstrando-se um dos órgãos atuantes dentro da estrutura do MERCOSUL, já o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos possui apenas 07 (sete) atas.

Após essa análise dos documentos, portarias do MERCOSUL fica evidenciado que os órgãos mais atuantes são aqueles regidos por ministros de estado e por altas autoridades. Pontua-se por fim que a Reunião de altas autoridades em Direitos Humanos com 39 (trinta e nove) atas e a Reunião de ministros e autoridades de desenvolvimento social com 29 (vinte e nove) atas, a ausência de documentos-atas demonstraram que os problemas relacionados ao desenvolvimento social não tem sido acompanhadas o que

interfere na ausência de políticas específicas do Mercosul para, por exemplo a área da Assistência Social, fato este que será discutido ao longo deste capítulo.

### 3.2 Do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF aos dias atuais

No primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no ano de 2003, o Ministério da Integração Nacional através do Ministro Ciro Gomes, começou os estudos acerca do desenvolvimento e integração das faixas de fronteira no Brasil, e, no mesmo ano foi realizada "uma parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que designou estudiosos para realizar um amplo estudo sobre a faixa de fronteira" (SCHERMA, 2015, p. 175-176).

No ano de 2009 foi lançado o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF, que tinha como objetivo "promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e produtiva, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul" (BRASIL, 2009, p. 12). O mesmo foi estruturado em quatro diretrizes: "a) fortalecimento institucional; b) desenvolvimento econômico integrado; c) cidadania e d) marco regulatório", tendo uma ideia maior de que fosse criado um "Estatuto da Fronteira" (SCHERMA, 2015, p. 178-179).

Outra proposta apresentada no PDFF foi a "criação e/ou fortalecimento dos Comitês de Fronteira (CF), de modo a aumentar o planejamento conjunto da atuação conjunta, evitando competições predatórias entre os municípios/países e ganhar escala". Foi utilizado de exemplo o comitê do Rio Grande do Sul, tendo a sua estratégia:

[...] composta por três grandes eixos, a saber: i) Desenvolvimento integrado das sub-regiões que contêm cidades-gêmeas; ii) Articulação das prioridades do PDFF com o desenvolvimento das mesorregiões prioritárias; e iii) Melhoria das condições econômicas, sociais e de cidadania das sub-regiões que compõem a Faixa de Fronteira (SCHERMA, 2015, p. 180).

Ao estudar o PDFF identificamos que a forma de financiamento foi um ponto não muito bem explicado, como apresenta Scherma (2015, p. 182) é "bastante evasivo: apresenta apenas uma lista de possíveis fontes de recursos disponíveis". Além disso, constatamos que com a reeleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) houve uma redução no investimento e execução do PDFF e em 2010 foi encerrado (SCHERMA, 2015, p. 189).

Em setembro de 2010 foi criado pelo Decreto n.º 12.853 de 8 de setembro de 2010 a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira – CDIF. No artigo primeiro foi definido como prioridade "propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do Governo Federal naquela região". Tendo a sua composição prevista no artigo terceiro do supramencionado decreto, da seguinte forma: Ministério da Integração Nacional; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério do Turismo; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Trabalho; Ministério da Justiça; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério da Previdência Social; Ministério da Cultura; e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No governo da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) não foram realizados grandes investimentos quanto à integração de fronteira, havendo por outro lado um "protagonismo de iniciativas voltadas à defesa e segurança, notadamente envolvendo as Forças Armadas, o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça" (SCHERMA, 2015, p. 214).

No ano de 2017 foi lançada a Consolidação dos Planos de Desenvolvimento e Integração das Faixas de Fronteira, com o objetivo de "promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e produtiva, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul", que foi aprovado pela CDIF, com a proposta de "estruturação do PDFF pelo Ministério da Integração Nacional, têm-se políticas públicas voltadas para o desenvolvimento dessa área, em parceria com estados e municípios" (BRASIL, 2017, p. 13-14).

Para melhor entender o PDFF foram analisados materiais desenvolvidos desde o seu lançamento em 2009, com o intuito de perceber se a Política Pública de Assistência Social estava presente no programa. O primeiro material analisado foi o manual Faixa de Fronteira - Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF (2009). Avaliando o mesmo, constatamos que foi desenvolvido exclusivamente pelo Ministério da Integração Nacional, sem a participação de outros ministérios, pelo menos

não explicitamente, e devido à ausência do Ministério do Desenvolvimento Social, o programa não apresentou nenhuma proposta voltada para a Assistência Social.

No ano de 2010 foi apresentado pelo Grupo de trabalho interfederativo de integração fronteiriça<sup>18</sup> o material Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira, que diferente do desenvolvido no ano de 2009 contou com outros ministérios e outras entidades. Contudo, o Ministério do Desenvolvimento Social novamente não foi incluído, o que pode justificar a ausência de propostas para a assistência social na região de fronteira.

E como afirmado anteriormente, em setembro de 2010 foi promulgado o Decreto n.º 12.853/2010 que criou o CDIF, porém, analisando a sua plataforma disponível no *site* do Governo Federal, mais especificamente na página do Ministério da Integração<sup>19</sup>, constatou-se que a sua última publicação ocorreu em 5 set. de 2011 às 17h12min, e sua última atualização em 20 set. 2017 às 10h42min, ou seja, não há muitas informações no *site* do CDIF.

No Estado do Mato Grosso do Sul foi instituído pelo Decreto Estadual n.º 13.303, de 22 de novembro de 2011 o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul. Este núcleo, juntamente com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia – SEMAC e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo - SEPROTUR, desenvolveram em 2012 o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira/MS. O supracitado plano descreve com bastante propriedade as fronteiras do Estado do Mato Grosso do Sul, todavia, é mais voltado para o desenvolvimento econômico e não social, e um dos motivos da assistência social não estar no referido plano, pode dar-se ao fato que a Secretaria Estadual de Assistência Social não participou da elaboração do plano, tanto que quando se tratou dos indicadores na página 53, do material citado, tem-se a informação que os indicadores da assistência social seriam construídos.

---

<sup>18</sup> Grupo composto por MI - Ministério da Integração Nacional; SRI - Secretaria de Relações Institucionais - Subchefia de Assuntos Federativos - Presidência da República; MRE – Ministério das Relações Exteriores; GSI - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; MD - Ministério da Defesa; MDIC - Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior; MTur – Ministério do Turismo; MF – Ministério da Fazenda; FALA – Fórum de Governadores da Amazônia Legal; CNM – Confederação Nacional dos Municípios; FNP – Frente Nacional de Prefeitos; Lindeiros - Conselho de Desenvolvimento dos Municípios; ABM – Associação Brasileira de Municípios e CODESUL/RS – Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul

<sup>19</sup> Disponível em <http://www.mi.gov.br/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>. Acesso em: 15 jan. 2019.

Também foi criada uma página na internet para o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul<sup>20</sup>, que tem seu acesso pela página da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar - SEMAGRO. Após uma análise na página identificamos que as suas últimas atualizações foram o informativo do Núcleo de Fronteira MS<sup>21</sup> e a Carta de Corumbá<sup>22</sup>. O informativo de dezembro de 2013, trata do III Encontro Anual de Núcleos Estaduais de Fronteira, encontro esse que foi redigida a Carta de Corumbá. Cabe destacar que na página eletrônica do Núcleo de Fronteira do Estado do Mato Grosso do Sul contêm somente essas informações, ou seja, a sua última atualização foi em dezembro de 2013.

No ano de 2017 foi apresentado o material Consolidação dos Planos de Desenvolvimento e Integração das Faixas de Fronteira, desenvolvido pelo Ministério da Integração Nacional, trazendo como meta a consolidação dos planos outrora desenvolvidos. O supracitado material, trata especificadamente de dez Estados, sendo um deles o Estado do Mato Grosso do Sul.

Constatamos que no conteúdo do material é utilizado dados do primeiro plano de 2009 e do desenvolvido no ano de 2010 pelo Grupo de trabalho interfederativo de integração fronteiriça, e na parte do Mato Grosso do Sul foram utilizados os dados do Plano Estadual do ano de 2012. Esse material, assim como o de 2009 foi desenvolvido unicamente pelo Ministério da Integração Nacional, mas assim como o material desenvolvido no ano de 2010, percebe-se que os outros Ministérios também participaram, como também os Estados:

As parcerias poderão ser formalizadas por intermédio de convênios entre os estados e os ministérios e/ou seus órgãos executivos:

- Governo do Estado da Unidade Federativa
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA;
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS;
- Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA;
- Ministério dos Transportes – MT;
- Ministério da Saúde – MS;
- Ministério da Integração Nacional – MI;
- Ministério da Indústria e Comércio – MINC;
- Ministério da Educação – MEC;
- Ministério do Trabalho e Emprego – MTE;

---

<sup>20</sup> Disponível em <http://www.semagro.ms.gov.br/nucleo-de-fronteira-do-ms/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

<sup>21</sup> Disponível em <http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/157/2017/06/Informativo-NFMS.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

<sup>22</sup> Disponível em <http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/157/2017/06/Carta-Corumb%C3%A1-III-Encontro-N%C3%BAcleos-Estaduais-de-Fronteira.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

- Ministério do Exército;
- Ministério da Marinha;
- Ministério da Defesa;
- Ministério da Justiça;
- Ministério das Relações Exteriores;
- Agentes Financeiros; e
- Municípios (BRASIL, 2017, p. 20).

Além da participação de outros entes, o supracitado material, pode ser tratado como um primeiro plano para a Assistência Social, principalmente no Estado do Mato Grosso do Sul, onde foram apresentadas 15 (quinze), propostas a serem desenvolvidas pelos serviços socioassistenciais:

- Busca ativa - Estabelecer estratégias e ações, territorialmente organizadas e com a colaboração dos municípios e de parcerias para identificar e cadastrar todas as famílias de baixa renda, com especial prioridade daquelas em situação de pobreza extrema.
- Programa Bolsa Família - Capacitação dos técnicos municipais com vistas a fortalecer a ação do programa, implementar ações estratégias com vistas a diminuir o não cumprimento das condicionalidades do PBF por parte dos municípios.
- Benefício de prestação continuada – BPC, participação no grupo gestor estadual do BPC na escola e acompanhamento do plano de inserção dos beneficiários do BPC, junto aos municípios sulmatogrossense.
- Programa Vale Renda - Implementação do Programa Vale Renda.
- Cofinanciar as ações da política de assistência social nos municípios.
- Qualificar os serviços oferecidos nos CREAS por meio de capacitação continuada aos trabalhadores.
- Capacitação continuada e permanente em módulos quadrimestrais dos CREAS e CRAS de Campo Grande e dos CREAS de Municípios de Fronteira.
- Capacitação dos serviços de proteção social especial de alta complexidade nos Municípios.
- Qualificar a gestão do trabalho do SUAS em Mato Grosso do Sul.
- Construir 4 (quatro) centros de referência de Assistência Social – CRAS.
- Apoiar, assessorar e monitorar os Municípios na gestão e no controle social do SUAS.
- Cofinanciamento diferenciado para municípios de fronteira consideradas as cidades gêmeas.
- Capacitar em controle social os membros dos Conselhos de Direitos.
- Apoiar entidades representativas da sociedade civil para participação, execução e controle social das políticas públicas de acordo com a legislação vigente, por meio da oferta de capacitação de gestão (técnica, política e financeira) assim como assessoramento às entidades.
- Ampliar o atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2017, p. 86-157).

Todavia, os compromissos acima firmados no material, não trazem prazo para cumprimento dos objetivos elencados, e como serão financiados, ou seja, quais das três esferas do Executivo vão custear os desenvolvimento dos supracitados serviços. Tal aspecto compromete os planos deste material, pois não há como consolidar algo sem



informar os prazos para o cumprimento das metas, como também informar a origem dos recursos para financiamento das mesmas.

Os programas de integração e desenvolvimento da faixa de fronteira de 2009 até 2017 são de suma importância, para a execução dos serviços socioassistenciais no intuito de garantir os direitos do migrante, refugiados e apátridas, mas até que ponto eles foram colocados em prática? São situações que devem ser levadas em consideração durante a pesquisa na assistência social em Ponta Porã, assim foram analisados os programas especificadamente acerca da área de assistência social e direitos humanos na Secretaria Municipal de Assistência Social de Ponta Porã, procuramos também identificar se algum destes planos foram executados nos últimos anos.

### 3.3 Os desafios da Assistência Social em Ponta Porã

Ponta Porã - MS é uma cidade de médio porte, pois segundo o IBGE<sup>23</sup> conta com um território de 5.330 Km<sup>2</sup>, uma população estimada no ano de 2018 de 91.082 (noventa e um mil e oitenta e dois) habitantes, motivo este que tem um financiamento menor que outros municípios de porte maior. Em uma primeira visita realizada à Ponta Porã em 30 de abril de 2018, foi detectado que o município tem como Secretária Municipal de Assistência Social a Sra. Vera Lúcia de Oliveira e os seguintes programas socioassistenciais: três CRAS; dois CRAS Volantes; um CREAS e em julho de 2018 foi acrescentado ao serviço socioassistencial o CENTROPOP.

A presente pesquisa analisou e discorreu sobre a oferta dos serviços socioassistenciais com intuito da garantia de direitos de migrantes, refugiados e apátridas no município de Ponta Porã. O marco temporal para análise foram os anos de 2017 e 2018 e analisados os seguintes documentos: Plano Municipal de Assistência Social; Vigilância Socioassistencial; número de atendimentos a estrangeiros; Plano Plurianual - PPA e Lei Orçamentária Anual - LOA; Capacitações dos servidores e os sistemas de informação disponibilizados pelo Governo Federal através do Ministério do Desenvolvimento Social. Outros documentos analisados foram os Planos Estadual de Assistência Social de Mato Grosso do Sul dos anos de 2013-2015 e de 2016-2019, o Plano Municipal de Assistência Social de Ponta Porã de 2018-2021, ambos elaborados juntamente com o PPA.

---

<sup>23</sup> Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/ponta-pora/panorama>. Acesso em: 4 mar. 2019.

O Plano Municipal de Assistência Social é um instrumento de elaboração obrigatória por todos os municípios nos termos do artigo 19 da NOB-SUAS e deve ser elaborado a cada quatro anos juntamente com o PPA. O território também é algo que deve ser considerado neste plano, pois é a "base de organização do sistema, cujos serviços devem obedecer à lógica de proximidade do cidadão e localizar-se naqueles territórios de incidência de vulnerabilidades e riscos sociais para a população" (SUAS, 2008, p. 42-43). O planejamento tendo o território como referência visa "a superação da fragmentação, o alcance da universalidade de cobertura, a possibilidade de planejar e monitorar a rede de serviços, realizar a vigilância social das exclusões e estigmatizações presentes nos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e carecimentos" (SUAS, 2008, p. 53).

Contudo, o território não deve ser analisado apenas como um espaço geográfico, pois o município é considerado "um território, mas com múltiplos espaços intra-urbanos que expressam diferentes arranjos e configurações socioterritoriais" (SUAS, 2008, p. 53). Tendo em vista, que caso não haja uma análise precisa do território e de suas vulnerabilidades, o município não conseguirá uma cobertura precisa das desproteções existentes, fazendo com que não haja com a eficácia, eficiência e efetividade necessária, contribuindo para a perpetuação das violações de direitos.

Assim, é de suma importância a análise do Plano Municipal e o Plano Estadual de Assistência Social para saber se estão contemplando as especificidades de Ponta Porã, principalmente o público de migrantes, refugiados e apátridas, tendo em vista que o município é uma das portas de entrada para essa população.

O plano Estadual de 2013-2016 foi assinado pelo então Governador André Puccinelli e o plano Estadual de 2016-2019 pelo Governador Reinaldo Azambuja Silva. Esses dois planos tem algumas semelhanças: ambos tratam o município de Ponta Porã como estando nos Polos Microrregionais, mais especificamente na Região Sul-Fronteira; tratam do termo de aceite assinado por Ponta Porã para instalação do serviço do Centro POP; e por fim ambos tratam de atendimento a migrantes na proteção especial, mais especificamente de instituições de acolhimento de adultos e famílias e casas de passagem.

Por sua vez, o Plano Estadual de 2016-2019, acrescenta o plano decenal 2016-2026, que tem o tema "Consolidar o SUAS de vez, rumo a 2026" e lema "Pacto Republicano no SUAS rumo a 2026: O SUAS que temos e o SUAS que queremos". Também acrescenta as deliberações para o Estado da XI Conferência Estadual de Assistência Social de 2015, onde é inserida a deliberação que deu origem a presente

pesquisa, de "ampliar o cofinanciamento da assistência social, em especial da PSB e PSE, para municípios de fronteira, tendo em vista a atenção às especificidades como migração, refúgio, trabalho escravo, tráfico de pessoas e trabalho infantil". Por fim, tratou do Núcleo Estadual de Educação Permanente (NEEP/SUAS/MS) que foi criado Decreto nº 14.318, de 23 de novembro de 2015, para capacitação dos servidores da assistência social do Estado e dos municípios.

O Plano Municipal de Assistência Social de 2018-2021, que foi assinado pelo Prefeito Helio Peluffo Filho, também não trata especificamente sobre migrantes, refugiados e apátridas, e igualmente aos planos estaduais trata sobre migrantes na Proteção Especial. Aponta-se que este é cofinanciado pelo Fundo Estadual de Assistência Social, com o recurso de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) mensal, totalizando R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais) ao ano, que acrescido de R\$ 9.600,00 (nove mil e seiscentos reais) de recursos próprios anual, o que totaliza R\$ 105.600,00 (cento e quinze mil e seiscentos reais), que são direcionados para o CREAS e para duas entidades socioassistenciais que são de acolhimento institucional de adultos e famílias, sendo elas a Casa de Passagem Missão Radical e Casa de Passagem Restauração de Vidas, o que fica devidamente comprovado no orçamento de 2018.

Porém, para que se tenha um plano municipal que atinja todo o público existente no território de Ponta Porã é necessário que a vigilância socioassistencial esteja sendo bem realizada. O artigo 88 da NOB-SUAS afirma que "a Vigilância Socioassistencial deve manter estreita relação com as áreas diretamente responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais à população nas Proteções Sociais Básica e Especial", para isso as unidades prestadoras dos serviços socioassistenciais deverão prestar essas informações de forma precisa, para que os dados possam ser analisados, para traçar as estratégias da gestão da Assistência Social no município, devendo levar em consideração nos termos do inciso segundo do mesmo artigo "as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes" (NOB-SUAS, 2012).

Essas informações nos termos do artigo 89, II da NOB-SUAS contêm as "características e distribuição da oferta da rede socioassistencial instaladas vistas na perspectiva do território, considerando a integração entre a demanda e a oferta". E, além disso, nos termos do artigo 91 do mesmo texto legal, o diagnóstico socioassistencial deve ser elaborado e atualizado periodicamente, pois "devem ser compatíveis com os limites territoriais dos respectivos entes federados" (NOB-SUAS, 2012). Pela PNAS, caracteriza

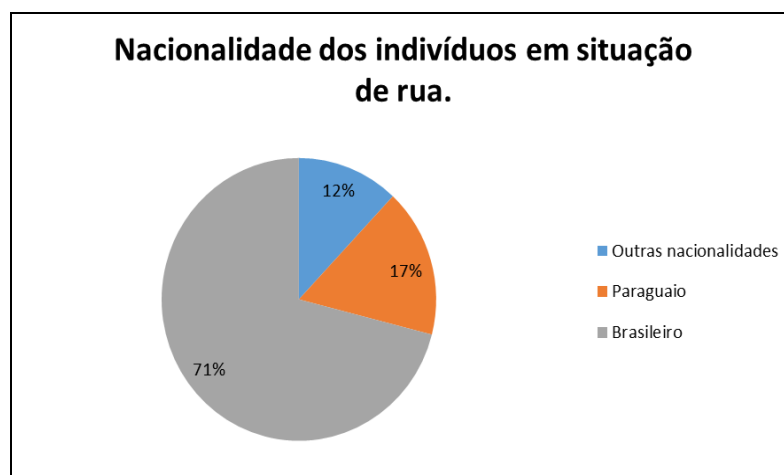
os municípios pelo seu porte demográfico com base nas informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE10, todavia, caso os dados apontados pela vigilância socioassistencial detecte, alguma situação de aumento das vulnerabilidades essas podem alterar a forma de financiamento como também a estrutura dos programas socioassistenciais ofertados naquele determinado município (PNAS, 2004, p. 45).

Desta forma, o maior objetivo da vigilância socioassistencial "é conhecer o cotidiano da vida dos usuários da política de assistência social, detectando situações de precarização, vulnerabilidade e risco social que ameaçam cidadãos e suas famílias" (SUAS, 2008, p. 51). A análise nos relatórios da vigilância socioassistencial é essencial para a presente pesquisa, pois que nestes deverão constar (ou não) o número de migrantes, refugiados e apátridas, que passam pelos programas socioassistenciais, e qual a maior reivindicação dos mesmos.

Foram analisados o Diagnóstico Socioterritorial elaborado pela Secretaria Municipal de Ponta Porã, os Registros Mensais de Atendimento - RMA do CRAS e CREAS de Ponta Porã, análise dos dados fornecidos pelo sistema do Cadastro Único, dados do CadSUAS- Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social para analisar o perfil dos servidores da Secretaria Municipal de Assistência Social e por fim a legislação estadual e municipal.

O Diagnóstico Socioterritorial apresentado no ano de 2017 demonstra como está ofertado o serviço socioassistencial no Município de Ponta Porã, sendo distribuído em três CRAS: COOPHA, MARAMBAIA e CRAS – SALGADO FILHO, sendo que os dois primeiros também desempenham a função de CRAS Volantes; e um CREAS. Esse Diagnóstico apresenta os desafios para que estes serviços consigam alcançar a quem dele necessitar, apresentando para tanto um conjunto de indicadores, sendo o mesmo dividido em 17 (dezessete) itens. Para a pesquisa discorreremos mais especificadamente sobre o item 15.8 que trata da "nacionalidade dos indivíduos em situação de rua", tópico de apenas uma página, mas que apresenta o percentual de indivíduos em situação de rua e sua nacionalidade. A fonte desta informação foi o ofício respondido pelo Centro de Atenção Psicossocial - CAPS de Ponta Porã, onde foi detectado que as pessoas em situação de rua estão divididas na seguinte nacionalidades: 71% (setenta e um por cento) de brasileiro, 17% (dezessete por cento) de paraguaios e 12% (doze por cento) de outras nacionalidades. O que demonstra que a quantidade de migrantes em Ponta Porã são de paraguaios, mas que também existem pessoas de outras nacionalidades que necessitam de atendimento dos programas públicos brasileiros.

**Gráfico 1:** Nacionalidade dos indivíduos em situação de rua



**Fonte:** Ofício - 01/SMS/CAPS/PMPP *apud* Diagnóstico Socioterritorial

O Diagnóstico Socioterritorial apresentado no ano de 2017, assim como aos planos de assistência social, seja o estadual, como o municipal, apresentam os migrantes no município de Ponta Porã apenas na proteção especial e principalmente em situação de rua, não contendo esses indivíduos na proteção básica. Contudo, analisando os Registros Mensais de Atendimento - RMA do CRAS e CREAS e na visita *in loco* na Secretaria Municipal de Assistência Social, constatamos que a população de migrantes não se encontra apenas em situação de rua.

O RMA é um formulário eletrônico do Governo Federal, onde são inseridos os dados de atendimentos realizados nos programas socioassistenciais, tendo os mesmos desenvolvidos para preenchimento dos CRAS, CREAS e Centro POP<sup>24</sup>, e inseridos junto ao sistema do Governo Federal<sup>25</sup>. O Formulário de atendimento do CRAS é dividido em três blocos, sendo o primeiro família em acompanhamento pelo PAIF; o segundo atendimentos particularizados realizados no CRAS e o terceiro atendimentos coletivos realizados no CRAS, ou seja, não há no supracitado formulário a opção para o registro de migrantes atendidos pelo CRAS, sendo omitida essa informação do sistema do Governo Federal. Cabe destacar que os migrantes também tem direito a atendimento da proteção social básica, o que foi reafirmado pelo ofício circular conjunto nº 2/2014

<sup>24</sup>Conforme informado anteriormente, o serviço do Centro POP começou a ser ofertado em Ponta Porã em julho de 2018, porém como ainda não foi cadastrado junto ao governo federal, como também não recebe cofinanciamento específico não é lançado essas informações junto ao sistema federal.

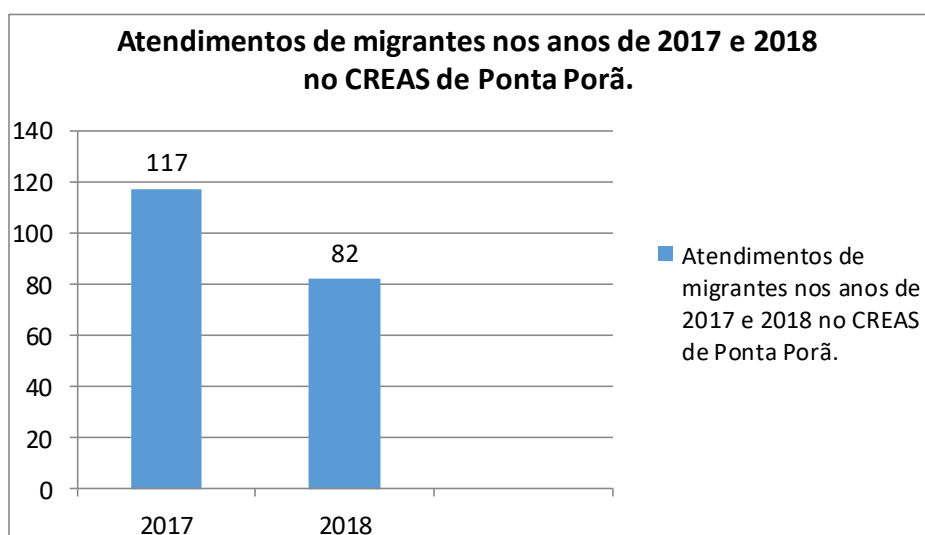
<sup>25</sup>Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento/auth/index.php>. Acesso em: 15 jan. 2019.

SENARC/MDS e SNAS/MDS, de 11 de fevereiro de 2014<sup>26</sup>, não sendo permitido apenas o acesso ao Benefício de Prestação Continuada - BPC, nos termos do artigo 7º do Decreto 6.214/2007.

Quanto a análise do RMA do CREAS detectou-se que o seu formulário está dividido em quatro blocos, sendo o primeiro serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, o segundo atendimento realizados no CREAS, o terceiro Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa (LA/PSC) e o quarto Serviço Especializado em Abordagem Social, sendo que esse último bloco consta no item "k.6" o atendimento de migrantes.

Cabe destacar que os migrantes apenas são contabilizados nos indivíduos em situação de rua, ou seja, assim como o RMA do CRAS ou do CREAS não prevê o atendimento de migrantes em outros serviços socioassistenciais, o que dificulta uma análise mais aprofundada, quanto aos demais serviços ofertados aos migrantes, refugiados e apátrida. Conforme os dados do sistema do Governo Federal, foram atendidos pelo CREAS de Ponta Porã 117 (cento e dezessete) migrantes no ano de 2017 e 82 (oitenta e dois) no ano de 2018.

**Gráfico 2:** Atendimentos de migrantes nos anos de 2017 e 2018 no CREAS de Ponta Porã

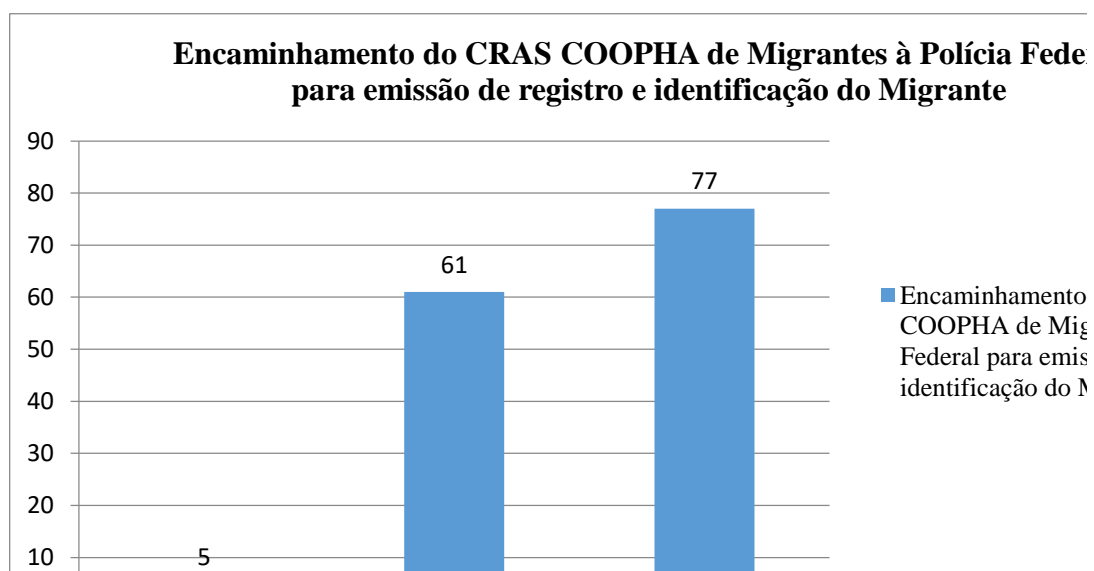


**Fonte:** Site oficial do Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em 15 de jan. 2019.

<sup>26</sup>Disponível em <http://www.sst.sc.gov.br/index.php/institucional/cib/calendario-anual-cib/materiais-diversos/1041-oficio-circular-conjunto-n-02-snas-senarc-cadastramento-estrangeiros-cadunico-e-acesso-ao-bolsa-familia/file>. Acesso em: 01 fev. 2019.

Na visita *in loco* à Secretaria Municipal de Assistência Social de Ponta Porã e aos seus serviços socioassistenciais, mais especificamente ao CRAS – COOPHA, que conforme o Plano Municipal de Assistência Social é o maior centro de referência com capacidade de atendimento de 8.000 (oito mil) famílias; ao CREAS e ao Centro POP, constatou-se que no município de Ponta Porã existem arranjos familiares entre brasileiros e paraguaios, como também famílias paraguaias morando neste território. Conforme discorrido acima o RMA dos CRAS não contém informação sobre migrantes atendidos, contudo uma solicitação realizada junto ao CRAS - COOPHA é a de registro e de identidade civil do migrante ou de residente fronteiriço previstos nos artigos 19 a 25 da Lei 13.445/2017, que substituiu o registro nacional de estrangeiro previstos pela Lei 6.815/1980. Esse documento é necessário para que o migrante, principalmente paraguaio, tenha acesso aos serviços públicos brasileiros. O CRAS - COOPHA, faz os encaminhamentos destes migrantes a Delegacia da Polícia Federal, com a isenção das taxas, para que sejam confeccionados os supracitados documentos, e mesmo não constante no RMA o CRAS tem um controle interno destes encaminhamentos dos anos de 2015, 2017 e 2018<sup>27</sup>:

**Gráfico 3:** Encaminhamento do CRAS-COOPHA de migrantes à Polícia Federal para emissão de registro e identificação do migrante



**Fonte:** Dados da Secretaria Municipal de Assistência Social de Ponta Porã - 2019

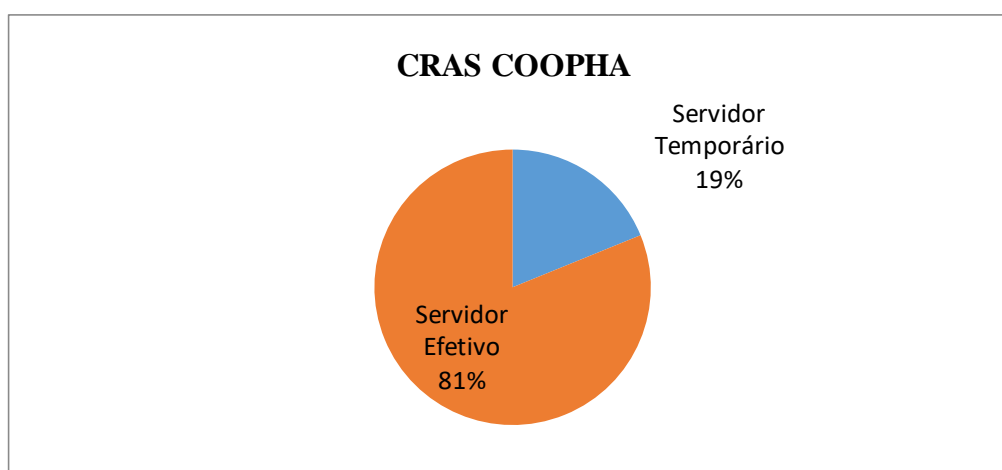
<sup>27</sup> Não foi encontrado o controle destes encaminhamentos do ano de 2016.

Também analisamos o Cadastro Único do Programa Bolsa Família - PBF através da plataforma do Governo Federal<sup>28</sup>, sob a perspectiva de que migrantes, refugiados e apátridas também podem ser inseridos no Cadastro Único e ter o benefício do PBF, porém analisando o sistema não foi detectado nenhum migrante econômico cadastrado no sistema e residindo em Ponta Porã.

Uma questão importante e que está estabelecida pela NOB-RH é que a maioria dos servidores devem ser concursados e estatutários, para o melhor desempenho dos serviços socioassistenciais e valorização dos servidores. Considerando essa normatização foi realizado um levantamento nos dados do sistema CADSUAS sobre como está como composto os recursos humanos da Secretaria Municipal de Assistência Social, especificamente em cada programa.

Considerando os programas da Assistência Social e com o objetivo de identificar se o município de Ponta Porã está seguindo essa normativa foram elaborados os seguintes gráficos: Gráfico 4: Servidores efetivos CRAS – COOPHA; Gráfico 5: Servidores efetivos CRAS – Marambaia; Gráfico 6: Servidores efetivos CRAS – Marambaia; Gráfico 7: Servidores efetivos CRAS – Marambaia; Gráfico 8: Nível de formação dos servidores do CREAS e Gráfico 9: Dados totais da Secretaria Municipal de Assistência Social

**Gráfico 4:** Servidores efetivos CRAS - COOPHA

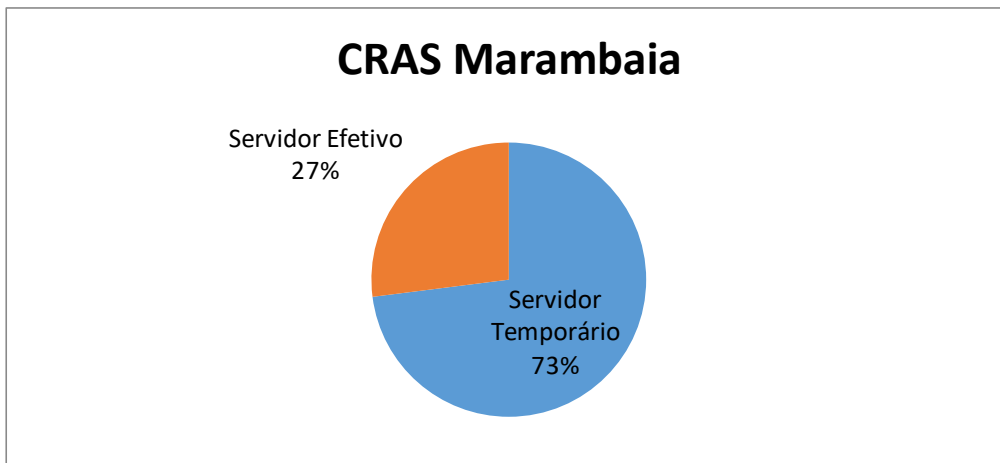


**Fonte:** Site oficial do Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em [https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarEntidadeConsultaExterna.html?aba=dados\\_cadastrais&codigo=138745](https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarEntidadeConsultaExterna.html?aba=dados_cadastrais&codigo=138745). Acesso em 15 de jan. 2019

<sup>28</sup> Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=165>. Acesso em: 15 jan. 2019.

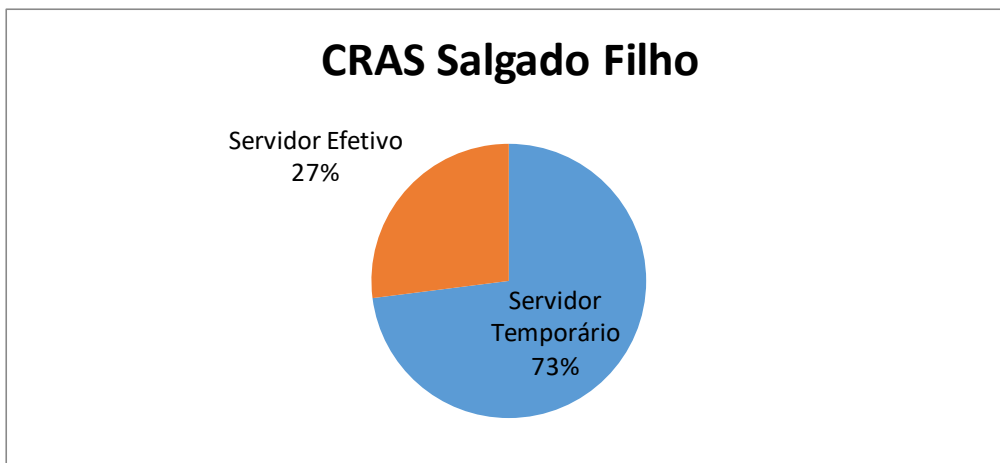


**Gráfico 5:** Servidores efetivos CRAS - Marambaia



Fonte: Site oficial do Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarEntidadeConsultaExterna.html?aba=dados\\_cadastrais&codigo=138745](https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarEntidadeConsultaExterna.html?aba=dados_cadastrais&codigo=138745), acesso em 15 de jan. 2019

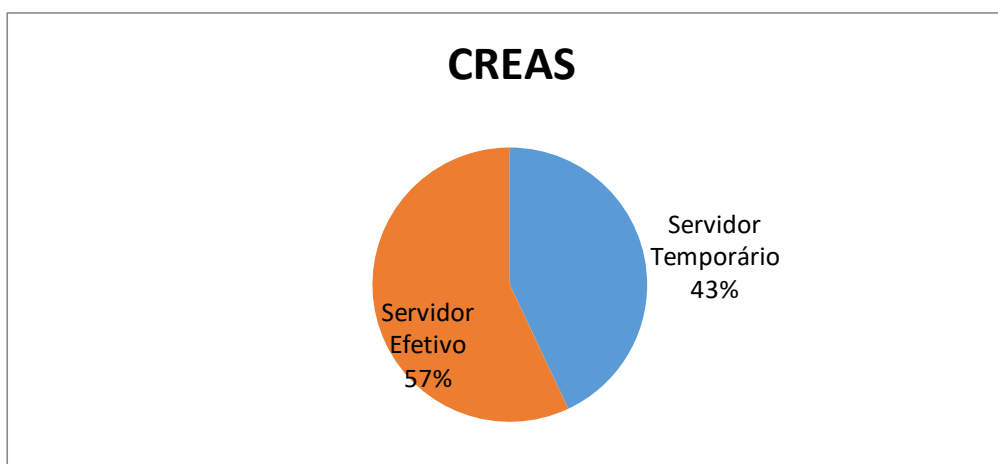
**Gráfico 6:** Servidores efetivos CRAS – Salgado Filho



Fonte: Site oficial do Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em [https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarEntidadeConsultaExterna.html?aba=dados\\_cadastrais&codigo=138746](https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarEntidadeConsultaExterna.html?aba=dados_cadastrais&codigo=138746), acesso em 15 de jan. 2019

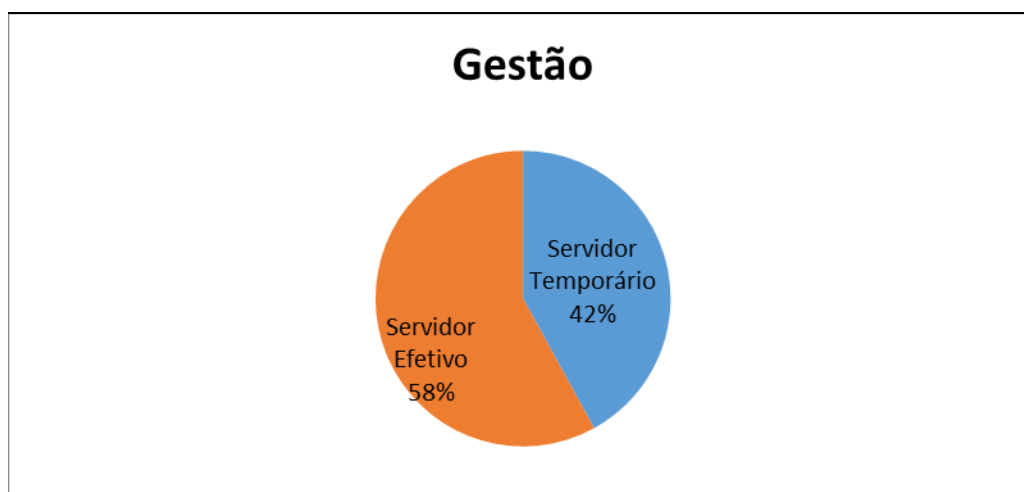
Ao verificar os dados do Ministério do Desenvolvimento Social sobre os servidores dos CRAS, fica evidente que a maioria dos servidores, cerca de 70% deles não são efetivos, sendo apenas CRAS – COOPHA que possui um quadro de 80% de funcionários efetivos. Tais dados comprometem diretamente o atendimento do público da Assistência Social, pois a falta de funcionários fixos deixa-os em vulnerabilidade no atendimento.

**Gráfico 7:** Servidores efetivos CREAS



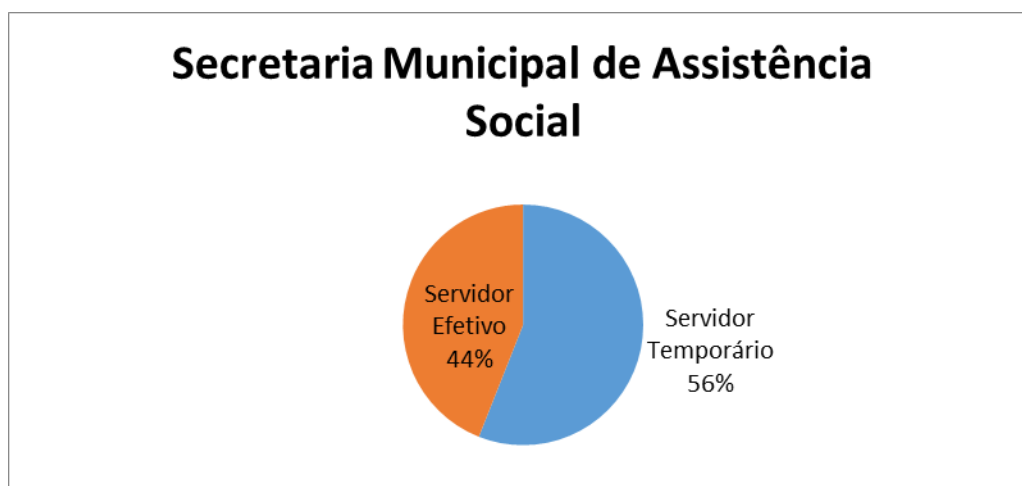
**Fonte:** Site oficial do Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em [https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarEntidadeConsultaExterna.html?aba=dados\\_cadastrais&codigo=355939](https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarEntidadeConsultaExterna.html?aba=dados_cadastrais&codigo=355939), acesso em 15 de jan. 2019

**Gráfico 8:** servidores efetivos - gestão



**Fonte:** Site oficial do Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em [https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarEntidadeConsultaExterna.html?aba=dados\\_cadastrais&codigo=81404](https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarEntidadeConsultaExterna.html?aba=dados_cadastrais&codigo=81404), Acesso em 15 de jan. 2019

**Gráfico 9:** Dados totais da Secretaria Municipal de Assistência Social



**Fonte:** Site oficial do Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/reicarregarTipoEntidade.html>, Acesso em 15 de jan. 2019

No que se refere aos servidores do CREAS e da Gestão da Assistência Social em Ponta Porã o quadro já respeita mais as normativas do NOB-RH, pois cerca de 57% no CREAS e 58% na gestão são formados por servidores efetivos. O que não reflete o quadro geral de servidores da Secretaria Municipal de Assistência Social que detêm apenas 44% de servidores efetivos. Esse aspecto dos servidores efetivos é relevante para pensar o comprometimento no atendimento do público da assistência social. A manutenção dos mesmos servidores auxilia na formulação de políticas mais adequadas a realidade do município, porém a falta de servidores estáveis que atendem diretamente o público, no caso dos CRAS, é um fator prejudicial, principalmente para os usuários.

Essa falta de servidores públicos efetivos reflete em outro fator que vem sendo fortemente discutido pelas políticas da assistência social: a capacitação dos servidores. Conforme já apresentado, a Política de Assistência Social tem se tornado cada vez técnica, o que requer dos servidores/trabalhadores da assistência uma constante busca de formação e capacitação. Mas na visão geral de todos os servidores que compõe a Secretaria Municipal de Assistência Social, a sua composição dos recursos humanos é composta pela maior parte de servidores contratados temporariamente, o que é prejudicial para o desenvolvimento contínuo da execução dos serviços socioassistenciais, pois causa uma descontinuidade a cada mudança de gestão, como também uma insegurança jurídica dos servidores.

Ainda no que se refere a capacitação dos servidores a NOB-RH/SUAS e a LOAS destacam para que sejam respeitadas as diversidades e especificidades regionais e locais,

ou seja, que tais atividades não se devem ficar adstritas as capacitações realizadas pelos governos Federal e/ou Estadual, cada município tem que planejar a sua forma de capacitação ante as suas especificidades, com o único intuito de garantir os direitos de seus usuários (PNC/SUAS, 2011, p. 20-21).

Juntamente com as mudanças trazidas pela globalização de forma dinâmica, ocorreu também "o aumento da complexidade das questões sociais, novos atores vêm surgindo no cenário de atuação dos técnicos da assistência social" (YAZBEK, 2008, p. 119). A nova política pretende regulamentar estas funções ou ocupações no sentido de qualificar a intervenção social dos trabalhadores.

Nesse sentido, durante a visita ao município de Ponta Porã constatou-se que são atendidos migrantes paraguaios, que falam o espanhol e/ou guarani, contudo, não tem nenhuma técnica da assistência social que fale o guarani. Assim, quando o atendimento é realizado e o usuário só fala essa língua é chamado uma serviços gerais para que possa ser a interprete no atendimento. Ocorre que essa situação, fere a individualidade no atendimento, pois o usuário tem que expor suas angústias e vulnerabilidades para uma pessoa que não faz parte da equipe técnica e não fez um juramento pela ética da profissão.

Como já apresentado as capacitações são definidas pelas normas do NOB-RH/SUAS e a LOAS, sendo necessárias para os servidores, gestores e conselheiros da Secretaria Municipal de Assistência Social. Todavia, com a análise *in loco* em Ponta Porã detectou-se que não é desenvolvido pela secretaria a capacitação dos servidores, mesmo havendo previsão no artigo 4º VII da Lei Municipal n.º 3.876/2012 e destinado o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no orçamento conforme Plano Municipal e orçamento de 2018.

No que se refere as capacitações para os servidores da assistência social estas são realizados pela Escola do SUAS "Mariluce Bittar" do Estado do Mato Grosso do Sul, criada pelo Decreto Estadual nº 14.096, de 8 de dezembro de 2014, sendo incentivada pelo Núcleo Estadual de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social do Estado de Mato Grosso do Sul (NEEP/SUAS-MS), que foi criado pelo Decreto Estadual nº 14.318, de 23 de novembro de 2015, tendo o seu financiamento por recursos do FEAS e do Fundo Nacional de Assistência Social.

Destaca-se que ao analisar os cursos ofertados pela Escola do SUAS "Mariluce Bittar" não foi encontrado nenhum curso específico sobre as especificidades de um município de fronteira ou sobre migrantes, refugiados e apátridas. Este tema é

apresentado em outros cursos, principalmente quando se trabalha com a capacitação da proteção especial, mais especificamente da abordagem social, quando nessas oportunidades é trabalhado com o manual “*O papel da assistência social no atendimento aos migrantes*”<sup>29</sup>, que apresenta de forma muito resumida, estratégias para o atendimento a migrantes econômicos.

Ficou evidenciado durante a pesquisa que cada município tem a sua especificidade, motivo este que toda e qualquer capacitação tem que buscar responder os questionamentos da equipe dos serviços socioassistenciais que são diferentes em cada município, e, assim, cabe ao município propor os assuntos que deverão ser debatidos em uma capacitação. Porém, considerando que a Secretaria Municipal de Assistência Social tem mais da metade de seus servidores contratados temporariamente, as capacitações se tornam inócuas ou pouco produtoras, tendo em vista que com o final de uma determinada gestão, conseqüentemente esses servidores serão exonerados e o investimento em capacitação perde a continuidade.

E para o término da análise da vigilância socioassistencial foi realizado a análise da legislação norteadora desta política e de seu financiamento. No Estado do Mato Grosso do Sul existem dois fundos que financiam a política pública de assistência social, sendo eles o Fundo de Investimento Social - FIS e o Fundo estadual de Assistência Social - FEAS. O FIS é regido pela Lei Estadual Nº 2.105, de 30 de maio de 2000, fundo este que financia a política de assistência social e as políticas de saúde e educação, e não prevê nenhuma especificidade para os municípios em região de fronteira.

O FEAS foi criado pela Lei Estadual Nº 1.633, de 20 de dezembro de 1995, mas a maioria dos seus artigos foram revogados pela Lei Estadual Nº 4.902, de 2 de agosto de 2016 que Organiza a assistência social no Mato Grosso do Sul, porém assim como a lei de instituição do FIS, não trata de nenhuma peculiaridade dos municípios de fronteira. Todavia, foi uma resolução da Comissão Intergestores Bipartite - CIB de n.º CIB/MS Nº 374, de 9 de novembro de 2015, que regulamentou o recurso específico para financiamento de municípios de fronteira com conurbação, sendo que o seu artigo delimita que este recurso será destinado a proteção especial através do CREAS, como

---

<sup>29</sup> Manual elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário no ano de 2016, mas que só foi disponibilizado na site do MDS em 06/12/2017, em um link pouco acessível, disponível em [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Guia/guia\\_migrantes.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes.pdf), acesso em 16 dez. 2018.

também delimita o valor do repasse em seu artigo oitavo em R\$ 8.000,00 (oito mil reais), valor que perdura até a presente data.

Quanto a legislação municipal, foi analisada a Lei n.º 3.875, de 03 de Julho de 2012 que dispõe sobre o Sistema Municipal de Assistência Social em Ponta Porã, sendo que este possui muita semelhança com a lei federal do SUAS, tendo apenas acrescentado em seu artigo 7º, IV que o financiamento da política de assistência social deve ter como parâmetro as especificidades da área de fronteira, mas não delimita a mesma. Menciona-se que foi analisada a Lei Municipal n.º 3.876, de 03 de julho de 2012 que trata sobre o Fundo Municipal de Assistência Social, mas que também não trata acerca das especificidades do município de fronteira.

Nas pesquisas realizadas em *sites* oficiais na *internet* não se tem o número exato de migrantes, refugiados e apátridas no município de Ponta Porã, porém conforme a visita realizada no município foi informado que a maioria é de migrantes paraguaios que residem nesse município e que também passam pessoas de outras nacionalidades. Por sua vez, o município de Corumbá - MS<sup>30</sup>, tem um levantamento muito maior do fluxo de migrantes econômicos, ficando mais fácil a mensuração dos dados e as medidas a serem tomadas para a garantia desses direitos, pois segundo Santiago (2017):

Os estrangeiros, possuidores da qualidade de Refugiado, ao ingressarem em um território, via de regra quase nada possuem, pois deixaram para trás suas terras, bens, moeda e até mesmo familiares, chegando ao país estrangeiro sem amparo algum. É imanente da qualidade de refugiado o pouco ou nada possuir, cabendo ao Governo local acolhê-lo sob o devido respeito aos Acordos e Convenções Internacionais, em observância aos Direitos Humanos, prestando-lhes a devida Assistência Social (SANTIAGO, 2017, p. 24).

Para tentar chegar a esse público também foi realizada uma pesquisa *online* no *site* da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho do Mato Grosso do Sul - SEDHAST<sup>31</sup>, onde constam informações sobre o Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas no Estado do Mato Grosso do Sul<sup>32</sup>. Todavia, não constam informações sobre migrantes, refugiados e apátridas no município de Ponta Porã.

---

<sup>30</sup> Informação publicada no site oficial da Prefeitura Municipal de Corumbá intitulada: “Já foi realizada até reuniões para discutir o ciclo migratório em Corumbá – MS”. Disponível em <http://www.corumba.ms.gov.br/noticias/municipio-discute-aco-es-para-atendimento-a-imigrantes-em-corumba/22782/>; Acesso em: 1 nov. 2018.

<sup>31</sup> Disponível em <http://www.sedhast.ms.gov.br/?s=Comit%C3%AA+Estadual+para+Refugiados%2C+Migrantes+e+Ap%C3%A1tridas+no+Estado+do+Mato+Grosso+do+Sul+%28Cerma%2FMS%29>. Acesso em 25 fev. 2019.

<sup>32</sup> O Comitê foi criado no ano de 2016 pelo Decreto nº 14.558, de 12 de setembro de 2016 e fica estabelecido na cidade de Campo Grande - MS.

Assim, entramos em contato com o Comitê em Campo Grande e obtivemos a informação de que tal ausência é pelo fato do próprio município não ter repassado tais dados.

Ressalta-se que para a política pública de assistência social execute os seus programas e serviços são necessários recursos financeiros. Assim, o financiamento é algo essencial, e esse é realizado pelas três esferas de governo, ou seja, a participação de todos os entes federados. Cabe destacar que a política de assistência social, diferente das políticas públicas de saúde e educação não tem um orçamento fixo garantido em lei, motivo este que pode ter um maior financiamento em um determinado governo do que em outro. Contudo, algo que aumenta as chances de um maior financiamento é uma execução eficaz da vigilância socioassistencial, que mapeie todo o território do município.

O artigo 47, XIII da NOB-SUAS define como princípio do orçamento público a regionalização e "deve ser elaborado sobre a base territorial com o maior nível de especificação possível, de forma a reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional" (NOB-SUAS, 2012). Na política pública de assistência social são estabelecidos pisos para o financiamento dos serviços socioassistenciais, levando em consideração as proteções sociais básica e especial, tendo em vista que nos termos dos artigos 67 a 79 do NOB-SUAS, são estabelecidas as faixas para este financiamento.

Além disso, o orçamento para o financiamento de determinado serviço deve ser aprovado pelos respectivos conselhos dependendo da unidade da federação (art. 51, V e VI, NOB-SUAS, 2012). Assim explica Yazbek (2008):

Os critérios de partilha são pactuados nas comissões intergestores e deliberados nos conselhos de assistência social, instâncias fundamentais de pactuação e deliberação da política nas definições afetas ao financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS. O financiamento tem como base as informações socioterritoriais apontadas pelo Sistema Nacional de Informações de Assistência Social, a Rede SUAS, que abrange as demandas e prioridades específicas com base nas características socioterritoriais, a capacidade de gestão, de atendimento e de arrecadação de cada município e de complexidade dos serviços (YAZBEK, 2008, p. 117).

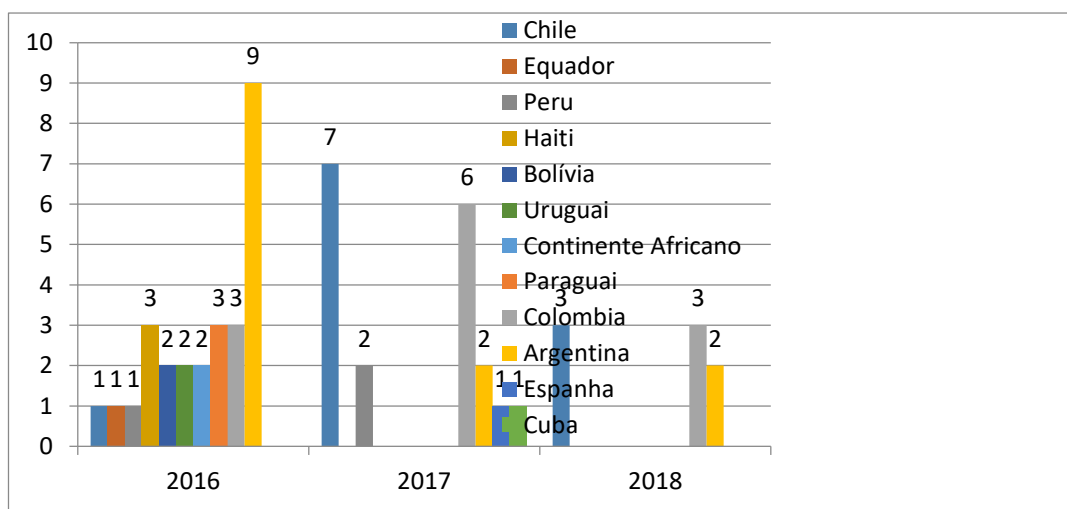
Em Ponta Porã foi criado em julho de 2018 o serviço do CENTRO POP, que tem como público a pessoa em situação de rua, mas como esse município é de médio porte, esse serviço não é co-financiado pelo Governo Federal. A importância deste serviço fica evidenciada no município de Dourados, onde são atendidos com certa frequência migrantes econômicos, que por entrarem em nosso país sem condições financeiras encontram-se em situação de rua.

Assim, procurou-se o Centro POP de Dourados e Ponta Porã, para que fosse informado o número de atendimentos realizados. O Centro POP de Dourados, conforme dados do relatório elaborado pelo próprio programa, atendeu 27 (vinte e sete) migrantes no ano de 2016, 19 (dezenove) em 2017 e 08 (oito) em 2018; e o Centro POP de Ponta Porã de julho de 2018 até dezembro do mesmo ano atendeu 14 (quatorze) migrantes.

Estes dados nos possibilita entender a importância deste centro no atendimento de migrantes em situação rua, pois ao analisar o ano de 2018, ano que foi criado este programa em Ponta Porã, percebemos que o atendimento foi maior nessa cidade do que em Dourados, ademais é necessário pontuar que atenderam 14 migrantes em apenas seis meses de atividade.

Outro dado que se torna relevante é que a maioria dos atendimentos foram para migrantes de países da América Sul<sup>33</sup>. Em Dourados o principal público foram os colombianos e os argentinos, já em Ponta Porã foram os: bolivianos (6), argentinos (3), paraguaios (2), chilenos (2) e bolivianos (1). Ainda no que se refere a nacionalidade é importante destacar que estes fazem parte do MERCOSUL como membros partes, estados associados ou ainda em processo de adesão, como é o caso da Bolívia.

**Gráfico 10:** País de origem dos atendimentos do Centro POP em Dourados

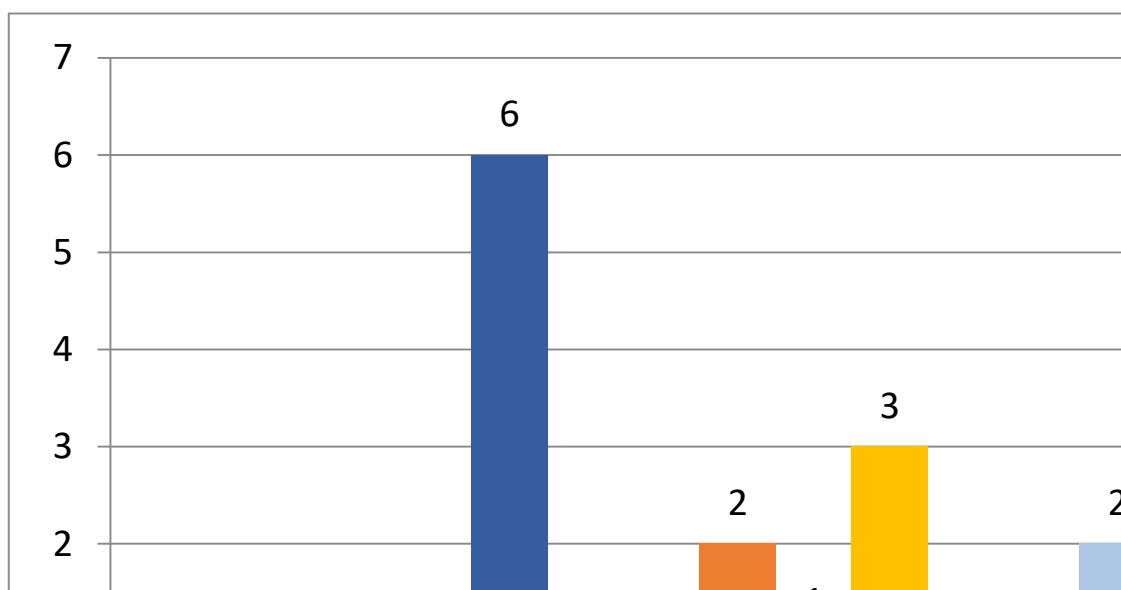


Fonte: Centro POP Dourados (2019)

<sup>33</sup> Cabe destacar que durante a pesquisa no Centro POP de Dourados, foi identificado que no ano de 2016 foram atendidas duas pessoas de origem africana, porém o programa não identificou o país de origem desses usuários.



**Gráfico 11:** País de origem dos atendimentos do Centro POP em Ponta Porã



Fonte: Centro POP Ponta Porã (2019)

O artigo 82 do NOB-SUAS afirma que "os critérios de partilha para cofinanciamento federal destinado a construção de equipamentos públicos utilizará como referência os dados do Censo SUAS e as orientações sobre os espaços de cada equipamento para a oferta do serviço". Assim, deve ser levado em consideração que Ponta Porã é uma cidade gêmea com conurbação com a cidade de paraguaia de Pedro Juan Caballero que tem uma população de 113.872 (cento e treze mil, oitocentos e setenta e dois) habitantes, ou seja, as duas populações somadas tem 204.954 (duzentos e quatro mil, novecentos e cinquenta e quatro) habitantes, o que equivaleria a uma cidade de grande porte.

A administração pública de Ponta Porã já havia se comprometido nos Planos Estaduais de Assistência Social de 2013-2016 e 2016-2019 a implementar o CENTRO POP, o que foi feito no segundo semestre de 2018, mas não recebe um cofinanciamento diferenciado, ou seja, o financiamento para a execução dos serviços é exclusivo do orçamento do município, mas as suas especificidades de cidade-gêmea com conurbação, com Pedro Juan Caballero, que dobra a sua população, e por ser uma porta de entrada de migrantes econômicos lhe credenciam a ter um cofinanciamento diferenciado.

Sobre o cofinanciamento da assistência social acrescenta-se que este "rompe com o modelo de programas impostos de cima para baixo e abre a possibilidade para o desenvolvimento de ações regionalizadas, respeitando-se as diversidades e peculiaridades locais (SUAS, 2008, p. 64). Além disso, o artigo 54, II da NOB-SUAS afirma que os

Estados devem destinar recursos próprios para o cumprimento de suas responsabilidades, em especial "o apoio técnico e financeiro para a prestação de serviços, programas e projetos em âmbito local e regional".

Cabe destacar, que o Estado do Mato Grosso do Sul através do Fundo Estadual de Assistência Social, cofinancia municípios com conurbação com um valor maior mensalmente, no caso de Ponta Porã este chega ao valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) ao mês. A partir de uma vigilância socioassistencial em um planejamento realizado dentro de todas as diretrizes possibilitará um melhor mapeamento do território, para que possam ser propostos o financiamento de serviços, mesmo diferentes do porte do município, ante a especificidade local, como é o caso do CENTRO POP em Ponta Porã.

Acrescenta-se ainda que para, é essencial analisar detectar como que foram empregados os recursos e se o mesmo foi elaborado dentro das especificidades do município, deve-se analisar o PPA, LOA e LDO de Ponta Porã, como também as suas prestações de contas junto ao Conselho Municipal de Assistência Social.

Após a análise dos materiais da assistência social, da legislação pátria, dos instrumentais dos programas de integração da faixa de fronteira e a legislação internacional, no caso do MERCOSUL, podemos concluir, que são quase inexistentes programas socioassistenciais para os migrantes econômicos. Já sobre as normativas do MERCOSUL, constata-se que há uma produção sobre o assunto, mas que a mesma não chega aos interlocutores que executam os serviços socioassistenciais, pois pela análise dos documentos do Estado do Mato Grosso do Sul e do município de Ponta Porã, não há nenhuma referência a essas normas, que estão ficando arquivadas nos dados e estatísticas do MERCOSUL. Ademais, os textos dos programas de integração de faixa de fronteira, analisados em tópico específico, não possuíam plano sobre a assistência social na faixa de fronteira, o que só foi suprido pelo plano apresentado no ano de 2017, porém esse não apresenta prazo para execução e nem como será financiado, o que dificulta a execução dos serviços socioassistenciais.

Os Planos de Assistência social Estadual ou Municipal, como também em toda documentação analisada há uma concepção de migrante econômico, apenas como em situação de rua, e não se pensa nos mesmos residindo na fronteira, ou até mesmo em outro município não fronteiriço fora desta situação, motivo este que não há qualquer planejamento deste público fora da abordagem social, que por si só carece de algumas alterações, como capacitação atendendo as especificidades da faixa de fronteira e de atendimentos a migrantes, de uma equipe técnica efetiva.

Contudo, essa falta de dados específicos sobre a população de migrantes, refugiados e apátridas atendidos pelos serviços socioassistenciais no município de Ponta Porã, é um dos entraves para um maior financiamento de outras esferas de governo, mais especificamente do Fundo Estadual de Assistência Social e do Fundo Nacional de Assistência Social e a elaboração de projetos específicos sobre o assunto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já apresentado na introdução a presente pesquisa surgiu após a XI Conferência Estadual de Assistência Social, realizada entre os dias 1 e 2 de outubro de 2015 em Campo Grande-MS onde a plenária aprovou como uma das prioridades “ampliar o cofinanciamento da assistência social, em especial da PSB e PSE para municípios de fronteira, tendo em vista a atenção às especificidades como migração, refúgio, trabalho escravo, tráfico de pessoas e trabalho infantil” (DELIBERAÇÃO CEAS/MS nº. 266 de 13 novembro de 2015).

Assim, foi escolhido o Município de Ponta Porã para a análise de como estavam sendo ofertados os serviços socioassistenciais para migrantes, refugiados e apátridas. E a partir de uma pesquisa bibliográfica e de uma visita *in loco* na Secretaria Municipal de Assistência Social, surgiram os seguintes questionamentos: a Prefeitura tem condições financeiras de prestar o serviço público de assistência social, aos seus munícipes e a migrantes, refugiados e apátridas? Como são realizados esses atendimentos? Os servidores destes programas são capacitados para o atendimento deste público?

Para iniciar a reflexão acerca da situação dos migrantes, refugiados e apátridas em região de fronteira, mais especificadamente em Ponta Porã foi necessário analisar e entender questões como a identidade cultural e os efeitos da globalização nesse novo século. Para o referencial teórico priorizou-se os estudos de Stuart Hall (2003 e 2006) e Zygmunt Bauman (1999, 2007 e 2017), trabalhos estes que discutem os efeitos da globalização no processo de identidade cultural atual e os efeitos que podem ser causados.

O terceiro capítulo “Os Desafios Da Assistência Social Em Ponta Porã - Mato Grosso Do Sul” analisamos e discutimos os dados da pesquisa, arrazoamos sobre como está sendo o tratamento dos migrantes, refugiados e apátridas que procuraram os serviços da Assistência Social em Ponta Porã, e como que é fornecido pelas outras unidades da federação, como recurso, capacitação, normatização, tendo também como subsídio o Plano Nacional de Integração de Fronteiras e a legislação acerca do MERCOSUL.

A pesquisa acerca das normativas do MERCOSUL foram realizadas a partir de sua página eletrônica e utilizados como parâmetros e filtros para a pesquisa tratados e

outras normativas acerca dos Direitos Sociais, Direitos Humanos, Defesa de Direitos (criança e adolescentes, mulheres, LGBT e negros), Integração de Fronteira e assuntos referentes a Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, sendo também analisada a relevância dos supracitados atos. Constatou-se que há uma produção sobre o assunto, mas que a mesma não chega aos seus interlocutores diretos que estão na porta de entrada da execução dos serviços socioassistenciais, pois pela análise dos documentos do Estado do Mato Grosso do Sul e do município de Ponta Porã, não há nenhuma referência a essas normas. Desta forma chegamos a conclusão que as mesmas estão ficando arquivadas nos dados e estatísticas do MERCOSUL, não sendo aplicadas nos países membros, principalmente os fronteiriços.

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF também foi analisado, considerando as propostas desde o seu lançamento em 2009 até o ano de 2017, onde constatou-se que a política pública de assistência social foi pouco mencionada, podendo ser um dos motivos o fato de que na maior parte das vezes o plano foi desenvolvido exclusivamente pelo Ministério da Integração Nacional, sem a participação de outros ministérios, pelo menos não explicitamente, e devido à ausência do Ministério do Desenvolvimento Social. No ano de 2017 foi apresentado o material Consolidação dos Planos de Desenvolvimento e Integração das Faixas de Fronteira, desenvolvido pelo Ministério da Integração Nacional, trazendo como meta a consolidação dos planos outrora desenvolvidos. O supracitado material, trata especificadamente de dez Estados, sendo um deles o Estado do Mato Grosso do Sul. E esse material, pode ser tratado como o primeiro plano para a Assistência Social, principalmente no Estado do Mato Grosso do Sul, onde foram apresentadas 15 (quinze), propostas a serem desenvolvidas pelos serviços socioassistenciais. Todavia, os compromissos firmados no material, não trazem prazo para cumprimento dos objetivos elencados, como também como serão financiados, ou seja, quais das três esferas do Executivo vão custear os desenvolvimento dos supracitados serviços. Tal aspecto compromete os planos deste material, pois não há como consolidar algo sem informar os prazos para o cumprimento das metas, como também informar a origem dos recursos para financiamento das mesmas.

Passada a pesquisa quanto as normativas do MERCOSUL e do PDFF analisamos as Políticas da Assistência Social a nível estadual e municipal, que foi fundamental para contextualizar e entender como estão sendo feitos os atendimentos para o público de migrantes, refugiados ou apátridas em Ponta Porã. Ademais as visitas feitas *in loco* a Secretaria Municipal de Assistência Social de Ponta Porã e aos seus serviços

socioassistenciais iniciaram em abril de 2018 e foram realizadas 4 no total. A partir desse contato foi possível compreender um pouco da realidade deste atendimento e obter referenciais.

No que se refere a política de Assistência Social nas esferas municipais e estaduais foram averiguadas as dos anos de 2017 e 2018, sendo os seguintes documentos: Plano Municipal de Assistência Social; Vigilância Socioassistencial; número de atendimentos a estrangeiros; Plano Plurianual - PPA e Lei Orçamentária Anual - LOA; Capacitações dos servidores. Considerando as determinações sobre capacitações e de recursos humanos da Lei Orçamentária Anual-LOA e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS, foram coletados dados disponibilizados pelo *site* oficial do Ministério do Desenvolvimento Social e elaborados gráficos, com o objetivo de uma melhor visualização dos dados encontrados.

Outros documentos analisados foram os Planos Estadual de Assistência Social de Mato Grosso do Sul dos anos de 2013-2015 e de 2016-2019, o Plano Municipal de Assistência Social de Ponta Porã de 2018-2021, ambos elaborados juntamente com o PPA. Também analisamos o Cadastro Único do Programa Bolsa Família - PBF através da plataforma do Governo Federal, sob a perspectiva de que migrantes, refugiados e apátridas também podem ser inseridos no Cadastro Único e ter o benefício do PBF.

Os planos Estaduais de 2013-2016 e de 2016-2019 tem algumas semelhanças: ambos inserem o município de Ponta Porã no Polo Microrregional, mais especificamente na Região Sul-Fronteira; tratam do termo de aceite assinado por Ponta Porã para instalação do serviço do Centro POP; e por fim ambos tratam de atendimento a migrantes na proteção especial, mais especificamente de instituições de acolhimento de adultos e famílias e casas de passagem. Por sua vez, o Plano Estadual de 2016-2019, acrescenta o plano decenal 2016-2026, que tem o tema “Consolidar o SUAS de vez, rumo a 2026” e lema “Pacto Republicano no SUAS rumo a 2026: O SUAS que temos e o SUAS que queremos”. Também acrescenta as deliberações para o Estado da XI Conferência Estadual de Assistência Social de 2015, onde é inserida a deliberação que deu origem a presente pesquisa, de "ampliar o cofinanciamento da assistência social, em especial da PSB e PSE, para municípios de fronteira, tendo em vista a atenção às especificidades como migração, refúgio, trabalho escravo, tráfico de pessoas e trabalho infantil". Por fim, tratou do Núcleo Estadual de Educação Permanente (NEEP/SUAS/MS) que foi criado Decreto nº 14.318, de 23 de novembro de 2015, para capacitação dos servidores da assistência social do Estado e dos municípios. Por sua vez,

o Plano Municipal de Assistência Social de Ponta Porã de 2018-2021, também não trata especificamente sobre migrantes, refugiados e apátridas, e igualmente aos planos estaduais trata sobre migrantes na Proteção Especial.

Os instrumentais da Política Pública de Assistência Social, asseveram que um plano municipal deve atingir todo o público existente no território do Município, e para isso é necessário que a vigilância socioassistencial esteja sendo bem realizada. Assim, foram analisados o Diagnóstico Socioterritorial elaborado pela Secretaria Municipal de Ponta Porã, os Registros Mensais de Atendimento - RMA do CRAS e CREAS de Ponta Porã, análise dos dados fornecidos pelo sistema do Cadastro Único, dados do CadSUAS-Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social para analisar o perfil dos servidores da Secretaria Municipal de Assistência Social e por fim a legislação estadual e municipal. O Diagnóstico Socioterritorial apresentado no ano de 2017 demonstra como está ofertado o serviço socioassistencial no Município de Ponta Porã, sendo distribuído em três CRAS: COOPHA, MARAMBAIA e CRAS – SALGADO FILHO, sendo que os dois primeiros também desempenham a função de CRAS Volantes; e um CREAS. Esse Diagnóstico apresenta os desafios para que estes serviços consigam alcançar a quem dele necessitar, apresentando para tanto um conjunto de indicadores, sendo o mesmo dividido em 17 (dezessete) itens, porém este assim como aos planos de assistência social, seja o estadual, como o municipal, apresentam os migrantes no município de Ponta Porã apenas na proteção especial e principalmente em situação de rua, não contendo esses indivíduos na proteção básica. Contudo, analisando os Registros Mensais de Atendimento - RMA do CRAS e CREAS e na visita *in loco* na Secretaria Municipal de Assistência Social, constatamos que a população de migrantes não se encontra apenas em situação de rua.

O RMA do CRAS é dividido em três blocos, sendo o primeiro família em acompanhamento pelo PAIF; o segundo atendimentos particularizados realizados no CRAS e o terceiro atendimentos coletivos realizados no CRAS, não havendo no supracitado formulário a opção para o registro de migrantes atendidos pelo CRAS, sendo omitida essa informação do sistema do Governo Federal, porém os migrantes também tem direito a atendimento da proteção social básica. Já o RMA do CREAS está dividido em quatro blocos, sendo o primeiro serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, o segundo atendimento realizados no CREAS, o terceiro Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa (LA/PSC) e o quarto Serviço Especializado em Abordagem Social, sendo que esse último bloco consta no item "k.6" o atendimento de migrantes, ou seja, os migrantes apenas são

contabilizados nos indivíduos em situação de rua, não havendo nestes instrumentais a previsão de atendimento de migrantes em outros serviços socioassistenciais, o que dificulta para a elaboração do diagnóstico socioassistencial, como também de uma análise mais aprofundada da presente pesquisa.

Na visita *in loco* à Secretaria Municipal de Assistência Social de Ponta Porã e aos seus serviços socioassistenciais, mais especificamente ao CRAS – COOPHA, que conforme o Plano Municipal de Assistência Social é o maior centro de referência com capacidade de atendimento de 8.000 (oito mil) famílias; ao CREAS e ao Centro POP, constatou-se que no município de Ponta Porã existem arranjos familiares entre brasileiros e paraguaios, como também famílias paraguaias morando neste território. Conforme discorrido acima, o RMA do CRAS não contém informação sobre migrantes atendidos, mas na pesquisa *in loco* ao CRAS - COOPHA, constatou-se que esse público procura esse serviço para fazer a solicitação de registro e de identidade civil do migrante ou de residente fronteiriço, documento necessário para que o migrante, principalmente paraguaio, tenha acesso aos serviços públicos brasileiros. E ante essa solicitação o CRAS - COOPHA, faz os encaminhamentos destes migrantes a Delegacia da Polícia Federal, com a isenção das taxas, para que sejam confeccionados os supracitados documentos, todavia, esses dados não constam no diagnóstico socioassistencial.

Também analisamos o Cadastro Único do Programa Bolsa Família - PBF através da plataforma do Governo Federal, sob a perspectiva de que migrantes, refugiados e apátridas também podem ser inseridos no Cadastro Único e ter o benefício do PBF, porém analisando o sistema não foi detectado nenhum migrante econômico cadastrado no sistema e residindo em Ponta Porã. E cabe destacar que foi criado em julho de 2018 o serviço do CENTRO POP em Ponta Porã, que tem como público a pessoa em situação de rua, mas que não é co-financiado pelo Governo Federal, por esse município ser de médio porte, contudo, certamente os dados deste serviço, poderão subsidiar futuros diagnósticos socioassistenciais com uma maior completude de dados.

O diagnóstico socioassistencial tem forte interferência no financiamento da política pública de assistência social para que execute os seus programas e serviços com eficácia e eficiência. A política de assistência social, diferente das políticas públicas de saúde e educação não tem um orçamento fixo garantido em lei, motivo este que pode ter um maior financiamento em um determinado governo do que em outro. Assim, ante a falta de um diagnóstico socioassistencial mais completo o financiamento desta política no município de Ponta Porã, restringe-se ao de municípios de médio porte, tendo apenas uma



diferenciação no financiamento do Fundo Estadual de Assistência Social, que repassa o recurso de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) mensal, totalizando R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais) ao ano para os municípios com conurbação, sendo este acrescido pelo valor de R\$ 9.600,00 (nove mil e seiscentos reais) anual de recursos próprios do município, o que totaliza R\$ 105.600,00 (cento e quinze mil e seiscentos reais), que são direcionados para o CREAS e para duas entidades socioassistenciais que são de acolhimento institucional de adultos e famílias, sendo elas a Casa de Passagem Missão Radical e Casa de Passagem Restauração de Vidas.

Cabe destacar, que se fosse levado em consideração que Ponta Porã é uma cidade gêmea com conurbação com a cidade de paraguaia de Pedro Juan Caballero que tem uma população de 113.872 (cento e treze mil, oitocentos e setenta e dois) habitantes, as duas populações somadas totalizariam 204.954 (duzentos e quatro mil, novecentos e cinquenta e quatro) habitantes, o que equivaleria a uma cidade de grande porte, o que certamente teria um financiamento maior das esferas Estadual e Federal.

E para que o financiamento seja bem aplicado, prioriza a NOB-RH que os técnicos da política pública de assistência social, sejam efetivos e que tenham uma capacitação continuada. E pela coleta de dados pelo sistema do Ministério do Desenvolvimento Social, constatou-se que a Secretaria Municipal de Assistência Social detêm apenas 44% de servidores efetivos, o que é um prejudicial, para a execução dos serviços socioassistenciais, pois servidores efetivos auxiliam na formulação de políticas mais adequadas a realidade do município, ante a sua maior vivência na execução daquele serviço. Por outro lado, servidores temporários são um fator prejudicial para o desenvolvimento contínuo da execução dos serviços socioassistenciais, pois causam uma descontinuidade, dada a mudança de gestão, como também uma insegurança jurídica dos servidores, além de prejudicar principalmente os usuários.

Essa falta de servidores públicos efetivos reflete em outro fator que vem sendo fortemente discutido pela política da assistência social que é a capacitação dos servidores. O Plano Municipal e orçamento de 2018 do município de Ponta Porã, destina o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), porém, não há no município uma escola pública de qualificação dos servidores da assistência social, sendo essa capacitação realizada pelo Estado do Mato Grosso do Sul, através da Escola do SUAS "Mariluce Bittar", contudo analisando a sua ementa não foi encontrado nenhum curso específico sobre as especificidades de um município de fronteira ou sobre migrantes, refugiados e apátridas. Este tema é apresentado em outros cursos, principalmente quando se trabalha com a

capacitação da proteção especial, mais especificamente da abordagem social, quando nessas oportunidades é trabalhado com o manual “*O papel da assistência social no atendimento aos migrantes*”, que apresenta de forma muito resumida, estratégias para o atendimento a migrantes econômicos.

Assim, restou evidenciado que o município de Ponta Porã através de sua Secretaria Municipal de Assistência Social, não tem condições de executar os serviços socioassistenciais de forma eficaz e efetiva ao público de migrantes, refugiados e apátridas, dada falta de dados no seu diagnóstico socioassistencial realizado pela vigilância socioassistencial, o que implica diretamente no financiamento destes serviços pelas três esferas de governo. Além do fato de um pequeno quadro de servidores efetivos, ficando a mercê de servidores temporários, o que dificulta o planejamento e a execução dos serviços, como também torna o investimento em capacitação mais oneroso, pois tem sempre que capacitar novos servidores temporários. Devendo ainda ser levado em consideração que nenhuma das três esferas de governo elaborou uma capacitação específica para atendimento deste público.

Desta forma, a assistência social no município de Ponta Porã, não está sendo uma garantidora dos direitos humanos para migrantes, refugiados e apátridas, pois não são respeitadas as suas especificidades. Caberia a Secretaria Municipal de Assistência Social elaborar um diagnóstico socioassistencial, abordando todos os atendimentos que são prestados aos migrantes econômicos, como também aqueles que podem ser ofertados, utilizando para tanto filtros mais completos, contemplando as maiores reivindicações, qual o maior público que procura esse serviço, dentre outras, para que assim consiga um financiamento maior dos serviços ofertados. Devendo também, realizar concurso público para ampliar o seu quadro de servidores efetivos, para que os mesmos sejam capacitados, com o intuito de contemplar as especificidades deste público, para que os migrantes econômicos não tenham os seus direitos humanos violados no país de destino.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. **Dados sobre refúgio no Brasil: balanço até abril de 2016.** 2016. Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em: 6 de nov. de 2016.

BAGGIO, Antonio Maria. A redescoberta da fraternidade na época do "terceiro 1789". IN: **O Princípio Esquecido/1: A fraternidade na reflexão atual das ciências políticas**, BAGGIO, Antonio Maria (organização). Tradução Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. - Vargem Grande Paulista - SP: Editora Cidade Nova, 2008. de Nova, 2008. p. 25-56.

BARBOSA, Regina Kfuri, **O Mercosul e o regionalismo multifacetado na América do Sul.** 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) - IESP-UERJ, Rio de Janeiro.

BAUMAN, Zygmunt, **Globalização: as consequências humanas.** Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

\_\_\_\_\_. **Estranhos à Nossa Porta.** Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

\_\_\_\_\_. **Tempos Líquidos.** Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2007

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos.** 7ª reimpressão. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2004.

BOFF, Leonardo. **Fundamentalismo, A Globalização e o Futuro da Humanidade.** Rio de Janeiro: Ed. Sextante, 2002.

BRASIL. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira.** Elaborado no ano de 2010 pelo Grupo de trabalho interfederativo de integração fronteiriça. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/documents/4085233/0/BasesFaixadeFronteira.pdf/4c044041-a3d9-4aac-b1fa-f187ca12a276>. Acesso em: 15 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal n.º 1.901 de 09 de maio de 1996.** Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm). Acesso em: 10 de jan. de 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 4.246, de 22 de maio de 2002.** Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm). Acesso em: 10 de jan. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 5.300 de 7 de dezembro de 2004.** Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d85064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d85064.htm). Acesso em: 10 de jan. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009.** Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm). Acesso em: 11 de ago. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.** Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a [Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003](#), acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6214.htm). Acesso em: 01 de fevereiro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 6.2014, de 26 de setembro de 2007.** Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm). Acesso em: 11 de ago. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 12.853 de 8 de setembro de 2010.** Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12853.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12853.htm). Acesso em: 01 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980.** Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d85064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d85064.htm). Acesso em: 10 de jan. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm). Acesso em: 10 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.** Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L6634.htm). Acesso em: 10 de jan. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm). Acesso em: 10 de jan. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso em: 20 de out. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm). Acesso em: 10 de jan. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. 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: 20 de out. de 2018.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm). Acesso em: 10 de jan. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm). Acesso em: 10 de jan. de 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Portaria nº 125, de 21 de março de 2014.** Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Disponível em: [http://www.lex.com.br/legis\\_25369237\\_PORTARIA\\_N\\_125\\_DE\\_21\\_DE\\_MARCO\\_DE\\_2014.aspx](http://www.lex.com.br/legis_25369237_PORTARIA_N_125_DE_21_DE_MARCO_DE_2014.aspx). Acesso em: 10 de jan. de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **FAIXA DE FRONTEIRA Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF**, 2009. Disponível em [http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157). Acesso em: 01 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Consolidação dos Planos de Desenvolvimento e Integração das Faixas de Fronteira**, 2017. Disponível em <http://repositorio.ica.int/bitstream/11324/3023/3/BVE17068997p.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop.** Brasília, 2011. Disponível em:

[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes\\_centro\\_pop.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_centro_pop.pdf). Acesso em: 11 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**, aprovada pela Resolução CNAS n.º 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política nacional de capacitação do SUAS PNC/SUAS**. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS**. Aprovada pela Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS**. Aprovada pela Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Brasília, 2012

\_\_\_\_\_. Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS: CONFIGURANDO OS EIXOS DE MUDANÇA**. Vol. 1, Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**, aprovada pela Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2014

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **O papel da assistência social no atendimento aos migrantes**. Brasília, 2016. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Guia/guia\\_migrantes.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes.pdf). Acesso em 01 de fevereiro de 2019

CAMARGO, Thais Ferreira Pompêo de. **O Portunhol Selvagem de Douglas Diegues: No Delírio, a Busca pelo Sentido**. 2016. Dissertação (Mestrado em Estudos de Linguagens) - Programa de Pós-Graduação em Estudos de Linguagens (Área de Concentração: Teoria Literária e Estudos Comparados), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

CARDOSO, Daniele Cima, **A atuação do assistente social na gestão municipal da política pública de assistência social: desafios e possibilidades**. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Pós - Graduação em Serviço Social- Centro Sócio Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

CARVALHO, Acelino Rodrigues. **Constituição e Jurisdição: legitimidade e tutela dos direitos sociais**. Curitiba – PR: Ed. Juruá, 2015.

CUNHA, Liziane Giacomelli Henriques da, **A Socioeducação e a Produção de Conhecimentos na Área do Serviço Social: Entre a Renovação e o Conservadorismo**. 2013. Dissertação (Serviço Social). Programa de Pós Graduação do curso de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. 1984. Disponível em:  
[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em: 10 jan. 2018.

DELIBERAÇÃO CEAS/MS nº. 266 de 13 de novembro de 2015. **Diário Oficial Do Estado De Mato Grosso Do Sul, Campo Grande, 5 fev. 2016**. Secretaria de estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho, p. 16 – 19. Disponível em:  
[http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO9100\\_05\\_02\\_2016](http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO9100_05_02_2016). Acesso em: 5 out. 2016.

DOMINGUES, Denilson da Silva, **Diversidades nas Escolas da Fronteira: A Presença de Estudantes Paraguaiois nas Escolas Públicas do Município de Ponta Porã**. 2015. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. Tradução: Ana Paula Zomer, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

GONÇALVES, Alexandre Honig, **Resíduos Sólidos Urbanos na Fronteira do Brasil com o Paraguai e a Bolívia: Diagnóstico nas Cidades Sul-Mato-Grossenses de Ponta Porã e Corumbá**. 2015. Dissertação (Mestrado em Geografia) – PPGGEO, UFMS - Campus de Três Lagoas, Três Lagoas.

GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos: curso elementar**. 5. Ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2018.

HALL, Stuart, **A identidade Cultural na Pós-modernidade**. Tradução Tomaz Tadeu da Silva, Guaracira Lopes Louro. 11 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

\_\_\_\_\_. Quem precisa da identidade?. IN.: SILVA, Tomaz Tadeu da (org); HALL, Stuart; WOODWARD, Kathryn. **Identidade e diferença: A perspectiva dos Estudos Culturais**. 15 ed. Petrópolis - RJ: Vozes, 2014, p. 103-133.

\_\_\_\_\_. **Da Diáspora - Identidades e Mediações Culturais**. Tradução Adelaine La Guardia Resende. Belo Horizonte: Editora UFMG.

IBGE. **Mato Grosso do Sul: Ponta Porã**. Disponível em  
<https://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=500660&search=||inogr%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas>. Acesso em: 21 jan. 2018

LESSA, Danielle Karina Pincerno Favaro Trindade de Miranda. **Direitos Fundamentais do Migrante Internacional: Mudança de Paradigma Legislativo Frente ao novo Contexto Migratório Global**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto.

MARCO, Carla Fernanda de. **Direito à Nacionalidade, Direito Fundamental. A apatridia e a competência atributiva da ONU**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica de São Paul, São Paulo.



MARX, Karl, 1818-1883. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. [tradução e notas Nélío Schneider: prólogo Herbert Marcuse]. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Sobre a questão judaica**. Apresentação [e posfácio] Daniel Bensaïd; tradução Nélío Schneider, [tradução de Daniel Bensaïd, Wanda Caldeira Brant]. São Paulo: Boitempo, 2010.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto Estadual nº 13.303, de 22 de novembro de 2011**, que institui o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em:

[http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO8073\\_23\\_11\\_2011](http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO8073_23_11_2011). Acesso em: 15 de jan. de 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual nº 14.318, de 23 de novembro de 2015**, que Institui o Núcleo Estadual de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social do Estado de Mato Grosso do Sul (NEEP/SUAS-MS). Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/104872654/doems-normal-24-11-2015-pg-2>. Acesso em: 15 de jan. de 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual nº 14.096, de 8 de dezembro de 2014**, que Cria a Escola de Assistência Social do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.

Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/84359748/doems-normal-10-12-2014-pg-1>. Acesso em: 15 de jan. de 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual nº 14.558, de 12 de setembro de 2016**, que Institui o Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas no Estado do Mato Grosso do Sul.

Disponível em:

<http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/PaginaDocumento/42534/?Pagina=1>. Acesso em: 20 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual nº 14.096, de 8 de dezembro de 2014**, que Cria a Escola de Assistência Social do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.

Disponível em:

<http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/PaginaDocumento/41965/?Pagina=1>. Acesso em: 14 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual nº 14.318, de 23 de novembro de 2015**, que Institui o Núcleo Estadual de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social do Estado de Mato Grosso do Sul (NEEP/SUAS-MS). Disponível em:

<http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/PaginaDocumento/42255/?Pagina=2>. Acesso em: 14 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual Nº 2.105, de 30 de maio de 2000**, que Institui o Fundo de Investimentos Sociais e dá outras providências. Disponível em:

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/ea1d952a3b0fe21f04256cfb00515701?OpenDocument>. Acesso em: 15 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual Nº 1.633, de 20 de dezembro de 1995**, que Cria o Conselho Estadual da Assistência Social, institui o Fundo Estadual de Assistência - FEAS e



dá outras providências. Disponível em:

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/69ab9050b6e14e6d04256e450002e6c0?OpenDocument>. Acesso em: 15 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual Nº 4.902, de 2 de agosto de 2016**, que Organiza a assistência social, em Mato Grosso do Sul, sob a forma do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e dá outras providências. Disponível em:

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/90bb9bc9e3d579ac04258004004364d6?OpenDocument>. Acesso em: 15 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Resolução CIB/MS nº 374, de 9 de novembro de 2015**. Dispõe sobre a aprovação da sistemática de cofinanciamento do fundo estadual de assistência social para o exercício de 2016. Disponível em: [http://www.sedhast.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/21/2014/11/RES\\_374\\_Cofinanciamento\\_FEAS\\_2016.pdf](http://www.sedhast.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/21/2014/11/RES_374_Cofinanciamento_FEAS_2016.pdf). Acesso em: 15 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Plano Estadual de Assistência Social de Mato Grosso do Sul 2016-2019**.

Disponível em: <http://www.sedhast.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/21/2014/11/PLANO-ESTADUAL-ASSIST%C3%8ANCIA-SOCIAL.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Plano Estadual de Assistência Social de Mato Grosso do Sul 2013-2015**.

Disponível em: <http://www.sedhast.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/21/2015/01/GOV-MS-SETAS-PLANO-ESTADUAL-ASSIST-SOCIAL-MS.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia – SEMAC e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo - SEPROTUR. **Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira/MS**, desenvolvido no ano de 2012. Disponível em: <http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/157/2017/06/Plano-Desenvolvimento-e-Integra%C3%A7%C3%A3o-de-Fronteira.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

PINTO, Maiara Laís. **Da Usina Termoeletrica Senador Filinto Muller à Usina Velha: Contribuição à História de um Patrimônio Histórico-Cultural Douradense**. 2015. Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Pós-Graduação em História – PPGH/UFGD, Dourados.

PITA, Agni Castro. À guisa de prefácio: direitos humanos e direito internacional dos refugiados. IN: GEDIEL, José Antonio Peres. GODOY, Gabriel Gualano (orgs). **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: Kairos Edições, 2016. p. 5 – 16.

PONTA PORÃ. Secretaria Municipal de Assistência Social, **Diagnóstico Socioterritorial** apresentado no ano de 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência Social **PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA PORÃ - MS 2018-2021**. Apresentado no ano de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n.º 3.875, de 03 de Julho de 2012**, que Dispõe sobre o Sistema Municipal de Assistência Social de Ponta Porã/MS – SUAS/PP e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pontapora.ms.gov.br/diarios/1759.pdf>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n.º 3.876, de 03 de julho de 2012**, que Dispõe sobre o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pontapora.ms.gov.br/diarios/1759.pdf>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2019.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. 2016. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

RODRIGUES, André Pessoa. **Ponta Porã: Segurança e Violência**. 2015. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus Três Lagoas. Três Lagoas

SANTIAGO, Leandro Teixeira, **DIREITO DOS REFUGIADOS À ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**, Revista Extensão em Ação, Fortaleza, v.1, n.13, Jan./Jun. 2017.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A gramática do tempo, para uma nova cultura política**. 4ª volume. São Paulo: Cortez, 2006.

SCHERMA, Márcio Augusto, **As Políticas Brasileiras para a Faixa De Fronteira: um olhar a partir das Relações Internacionais**. 2015. Tese. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Campinas - SP.

SILVA, Bruna Lanssoni Morilloe. **Habitação Popular na Fronteira: O Caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. 2013. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal. Corumbá

SILVA, Niedja de Lima, **Direitos Humanos e Serviço Social: História e Conceito**. 2016. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Recife.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A produção social da identidade e da diferença. IN.: SILVA, Tomaz Tadeu da (org); HALL, Stuart; WOODWARD, Kathryn. **Identidade e diferença: A perspectiva dos Estudos Culturais**, 15 ed. - Petrópolis - RJ: Vozes, 2014, p. 73-102.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção a assistência social**. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2007.

TORCHI, Gicelma da Fonseca Chacarosqui, SILVA, Crislaine Patricia da, **A Expansão do Programa Escolas Interculturais de Fronteira no Estado de Mato Grosso do Sul**, Revista GeoPantanal. UFMS/AGB. Corumbá/MS. N. 17. 33-46.jul./dez. 2014

TORRECILHA, Maria Lúcia, **A Gestão Compartilhada como espaço de Integração na Fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. 2013. Tese. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo.

UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**: adotada e proclamada pela resolução 217 a (iii) da Assembleia geral das nações unidas em 10 de dezembro de 1948. 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 10 de jan. de 2018.

WOODWARD, Kathryn. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. IN.: SILVA, Tomaz Tadeu da (org); HALL, Stuart; WOODWARD, Kathryn. **Identidade e diferença: A perspectiva dos Estudos Culturais**, 15 ed. - Petrópolis - RJ: Vozes, 2014, p. 07-72.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. IN.: BRASOL, Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS: CONFIGURANDO OS EIXOS DE MUDANÇA**. Vol. 1, Brasília, 2008, p. 80-136.

Autorizo a reprodução deste trabalho.

Dourados, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

---

Theodoro Huber Silva