

GEOPOLÍTICA FRONTEIRIÇA E GARANTIA DE DIREITOS – CONTRIBUIÇÃO DOS ACORDOS E PACTOS BILATERAIS

Helena Silveira Fagundes¹

Roser Pérez Giménez²

Vera Maria Ribeiro Nogueira³

Keli Regina Dal Prá⁴

Carla Gabrieli Cavini Bontempo⁵

RESUMO – Este trabalho assinala como a geopolítica fronteiriça demanda uma revisão sobre a garantia de direitos sociais com a emergência de acordos bilaterais evidenciando o incipiente fenômeno da desnacionalização. Indica como as relações sociais construídas pelos processos de convivência inter-fronteiras apresentam configurações distintas de acordo com as condições históricas e culturais em cada espaço fronteiriço. Foi desenvolvido na região fronteiriça entre Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina. Concluindo, apresenta as possíveis estratégias não convencionais para subsidiar atores profissionais e políticos ligados ao tema. Foi financiado com apoio do CNPq.

PALAVRAS-CHAVE – Fronteiras, Direitos Sociais, Acordos bilaterais.

ABSTRACT - This paper shows how frontier geopolitics demands a review of the guarantee of social rights in the face of the innovative actions and pacts that are bringing to light the incipient phenomenon of denationalization. Using as empirical background the frontier regions between Brazil, Uruguay, Paraguay and Argentina, it shows that the social relations developed by inter-frontier co-living have different configurations according to the historical and cultural conditions of each particular zone. Finally, the paper presents the possible, unconventional strategies suggested in literature to subsidise the political fights of professional and political actors concerned with social citizenship expansion. For his realization it disposed of financing of CNPq.

¹ Doutor. Universidade Federal de Santa Catarina. helenarasf@hotmail.com

² Doutora. Universitat Autònoma de Barcelona – UAB. roser@escola.creuroja.org

³ Doutora. Universidade Católica de Pelotas - UCPel / Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. vera.nogueira@pq.cnpq.br

⁴ Estudante de Pós-graduação. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. kelieregina@yahoo.com

⁵ Especialista. Centro de Extensão de Treinamento e Aperfeiçoamento Profissional - CETAP. carlacavini@hotmail.com



Key words – frontiers, social rights, multilateral agreements

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho sintetiza parte dos debates e produções realizados a partir da *Linha de pesquisa Direitos, Fronteiras e MERCOSUL - Núcleo de Estudos Estado, Sociedade, Políticas Públicas e Serviço Social- NESPP*. A referência norteadora desta linha de pesquisa situa-se no ângulo da fruição e garantia dos direitos sociais relacionando-os a implementação das políticas públicas, especialmente em regiões fronteiriças.

Os estudos têm privilegiado a fronteira do Brasil com os demais países integrantes do MERCOSUL devido às institucionalidades que vêm sendo criadas em relação às políticas sanitárias e sociais e, ainda, ao interesse particular em apreender as dinâmicas de inclusão e exclusão dos estrangeiros no sistema nacional de saúde do Brasil. Este texto, portanto, tem sua origem nas preocupações com as desigualdades em saúde nas áreas de fronteira, e sua razão de ser é contribuir para o encaminhamento das ações no enfrentamento dos desafios colocados aos profissionais atuantes nestes espaços.

Nos dias atuais, pensar sobre os direitos e o seu impacto em territórios fronteiriços requer uma revisão e atualização das referências teóricas vinculadas a tais temas, considerando as mudanças ocorridas nas relações entre os atores políticos nos planos global, nacional e local. A crescente autonomia do poder local é relevante na implementação das políticas públicas nos municípios, sendo a descentralização territorial uma das diretrizes das políticas públicas no Brasil. Um resumo dos debates acerca destas alterações nas escalas de poder político aponta três eixos de análise sobre a relação entre direitos e territórios: no campo geo-econômico, político-administrativo e sócio-jurídico. Tais eixos não são estanques, mantendo forte articulação interno sendo possível o desdobramento apenas para fins analíticos.

No campo geo-econômico, o debate sobre o papel e a função dos Estados nacionais é recolocado a partir dos processos transnacionais, ou, o que vem sendo designado como globalização. Reconhecidamente, tem seu início na década de 1980, nos países capitalistas centrais, veiculando-se um leque de orientações econômicas e confluindo as agendas das agências multilaterais de financiamento e fomento com o grande capital visando a reestruturação das economias nacionais, para a integração aos mercados globais. Isto acarretou um ataque frontal aos direitos sociais universalistas, com repercussão distinta em



países capitalistas periféricos e democracias frágeis, impactando de forma diferenciada as áreas urbanas e rurais, e especialmente regiões fronteiriças. Ocorreu o declínio da autoridade do Estado Nacional “como instituição de coordenação e liderança das decisões estratégicas de desenvolvimento, resultado do próprio processo do desenvolvimento capitalista” (BONENTE e ALMEIDA FILHO, 2007, p. 46). Em contrapartida, há um relativo consenso sobre o protagonismo das instâncias subnacionais de poder, competindo, de certa maneira, com o Estado nacional no tocante à formulação de agendas locais⁶.

No campo político-administrativo, as razões para a alteração das relações e competências dos atores políticos em direção aos níveis subnacionais podem ser encontradas nas críticas ao Estado de Bem-Estar, em finais da década de 1970, nos países desenvolvidos. Estas indicam, como uma de suas debilidades centrais, a forte massificação dos serviços sociais prestados à população e a impossibilidade de uma presença participativa dos interessados na gestão dos programas. Alguns autores assinalam ser necessário um ajuste aos Estados de Bem Estar, propiciando um retorno às relações mais interativas e a uma solidariedade mais orgânica, possível unicamente a partir de ações localizadas e mais próximas do cidadão (SANTOS, 1997; OFFE, 1990). As políticas sociais passam a ter como referência a descentralização para instâncias subnacionais, além de novas formas de gestão das políticas sociais, com desenho institucional conformado em função do território.

O terceiro eixo analítico caminha pela dimensão sócio-jurídica, adensando-se o conceito de cidadania, conforme sugerem alguns autores (CANTO CHAC, 2005; GUERRA e UTRAY, 2005). Quanto aos direitos sociais, há a ampliação do campo analítico em razão de uma nova articulação entre o local, o nacional e o global. Se, anteriormente, a preocupação estatal, no plano dos direitos, limitava-se as suas garantias no espaço territorial, na atualidade, é preciso enfrentar os desafios de novas cidadanias, ou cidadanias em construção, nas quais os limites e as formas de intercessão no plano global são fluídos e incertos. Emergem identidades transfronteiriças, conformando cidadanias não mais

⁶ Em finais de 2008, se registra uma nova crise do capital, trazendo à tona a importância de revisão dos rumos da economia global, com o reordenamento das forças políticas ampliando o protagonismo das economias emergentes. As análises sobre o futuro da proteção social, incluindo o retorno do papel do Estado em seu encaminhamento, ainda são ensaios teóricos não se identificando, até o momento, estudos mais densos, e com base empírica sobre a questão, face à sua temporalidade.



derivadas da idéia de nação, de pátria, mas culturais e territoriais. Sinalizando para estas novas tendências podem ser citados os acordos vicinais entre os países, garantindo igualdade de direitos em faixas de fronteira.

Como evidência empírica sobre a questão, estudos anteriores demonstram o alto grau de diversidade relacionado à proteção social, apresentado pelos sistemas locais de saúde em municípios limítrofes, podendo-se inferir que as orientações constitucionais e legais, jurídicas e administrativas não são seguidas *in totum* pelos gestores municipais de saúde (GUIMARÃES; GIOVANELLA, 2007). Tal diversidade é influenciada, além dos níveis de cultura política, por uma variedade de fatores, destacando-se as tradições nacionais e regionais, as estruturas políticas, o grau de desenvolvimento econômico, as ideologias. Estes aspectos, entre outros, impactam diretamente nas concepções sobre o direito social e especialmente o direito à saúde e ações práticas relativas à sua efetivação. Em regiões fronteiriças essa diversidade reverbera não unicamente entre os brasileiros, mas especialmente sobre os estrangeiros residentes, não residentes, naturalizados e turistas, potencializando desigualdades étnicas, além das econômicas, de gênero e de classe.

A revisão de literatura sinaliza para a existência de diferentes compreensões acerca do significado do direito social e direito à saúde em fronteiras, ocasionando perfis diferenciados de atenção às demandas por parte dos estrangeiros que vivem nesse espaço geopolítico.

2.CIDADANIA, DIREITOS E FRONTEIRAS

Atualmente, com muita frequência se afirma estar a cidadania clássica cindida por tendências globais, supranacionais e por impulsos locais e particularistas. Na realidade, o que está sendo questionada é a ideia de uma cidadania pensada nos limites do Estado-nação. Simultaneamente a este fenômeno, e talvez provocado pelo mesmo e intensificado devido às pretensas abolições fronteiriças e os intensos processos migratórios, o debate sobre os direitos volta à cena, envolvendo tradicionais e novos atores políticos que se localizam tanto em espaços locais, nacionais e globais.

O debate anunciado se volta à recorrente discussão acerca dos três níveis relacionados à geração e vigência dos direitos: a sua natureza ou tradição intelectual, um sistema institucional que dê conta de sua garantia, e sujeitos que os demandem (CANTO



CHAC, 2005). Novos aportes têm adensado essa polêmica, sob os ângulos: econômicos, culturais e políticos, buscando responder as inquietudes das estruturas societárias atuais. Uma primeira questão nessa linha é quando se discutem os direitos e sua classificação na ordem legal e na sua materialidade. Conforme enfatiza Rabotnikof (2005, p. 29), em certos círculos, e de forma estratégica,

derechos humanos, derechos de ciudadanía y derechos económicos, sociales y culturales resultan ser términos intercambiables, o precisiones más o menos útiles al interior de un 'lenguaje de los derechos' que se ha convertido en el lenguaje de los movimientos sociales y de las nuevas demandas de reconocimiento que aparecen en la escena pública.

Tais similitudes não se sustentam no campo teórico, seja jurídico ou político, pois existem distinções políticas que orientam a forma de instituir programas públicos, sobretudo os de corte social, exigidas pelas reformas reducionistas da atuação dos Estados nacionais. A autora reconhece o papel fundamental desempenhado pela linguagem dos direitos como campo articulador das reivindicações que mobilizaram parcelas da sociedade civil em meados do século passado, ampliando a cidadania social, perdendo, entretanto, sua força instituinte em consequência das novas formas de organização societária e da tendência para uma sociedade polarizada em termos de direitos.

As agendas do debate sobre a cidadania incluem o problema das novas dimensões da cidadania, dos direitos a ela associados e o requisito de pertença, que se torna mais agudo quando colocado em confronto com os alcances da comunidade política (RABOTNIKOF, 2005). A autora esclarece que falar de direitos de cidadania significa ir mais além das relações individuais, alcançando o terreno político, com a exigência de afinar e institucionalizar mecanismos de participação, sedimentando o sentido identitário, no plano jurídico, formal e substancial.

No espaço territorial das fronteiras internacionais, seja linha, área ou faixa de fronteira, e especialmente nas denominadas cidades gêmeas, o questionamento a respeito da cidadania e da garantia de direitos sociais é ampliado por duas razões – são regiões usualmente distantes dos circuitos nacionais e espelham as similitudes e as contradições entre os países. Configuram-se como espaços territoriais onde coexistem: a confluência das distinções quanto ao atendimento às condições existenciais básicas; os limites dos direitos pensados em relação aos Estados nacionais decorrentes da precariedade das políticas



públicas; e pactos inovadores entre os países colocam em evidência o fenômeno da desnacionalização, como os acordos vicinais e as áreas de livre-fronteira.

Como consequência, a interação constante da população dos países, em diversos planos da vida cotidiana, altera a percepção dos residentes em duas dimensões relacionadas à categorização da cidadania. A primeira é que se diluem os limites entre os países, instituindo-se, no plano simbólico, um espaço comum que é designado simplesmente como fronteira, onde todos são os cidadãos da fronteira, sendo esta identidade territorial marcada pela igualdade. A segunda, frontalmente diversa, é a marca da diferença, principalmente nos casos de assimetrias econômicas e sociais severas, ou quando a definição da cidadania serve para garantir direitos sociais em situações de escassez, gerando uma posição de confronto. Nestes casos, a linha de fronteira volta a ser demarcatória dos limites territoriais e, conseqüentemente, a marca da cidadania nacional.

Nesta lógica, os pactos bilaterais assinados pelo Brasil, com a Argentina e com o Uruguai, são reveladores de apreensão de direito vinculado mais à moralidade do que a legalidade, visto que ampliam as garantias para além dos Estados nacionais, rompendo, de certa maneira, com a visão de território limite nacional.

O acordo assinado com o governo argentino, em 2005, pretendendo maior integração das comunidades fronteiriças, melhorando a qualidade de vida de suas populações e preservando a história comum dos países, caminha nesta direção. Simultaneamente, o acordo visa desenvolver ações que facilitem a convivência nas localidades fronteiriças, estimulando a integração em aspectos econômicos, de trânsito, de regime trabalhista e de acesso aos serviços sociais públicos. Beneficia brasileiros e argentinos, residentes em ambos os países, desde que titulares da carteira de *Trânsito Vicinal Fronteiriço*.

Aos portadores da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço serão concedidos direitos em relação ao: a) Exercício de trabalho, ofício ou profissão, inclusive no que se refere aos requisitos de formação e exercício profissional, gozando de iguais direitos trabalhistas e previdenciários; b) Acesso ao ensino público em condições de gratuidade e reciprocidade; c) Atendimento médico nos serviços públicos de saúde em condições de gratuidade e reciprocidade; d) Acesso ao regime de comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de



subsistência; e) Quaisquer outros direitos que as partes acordem conceder (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006).

O acordo com o governo uruguaio, firmado em 21 de agosto de 2002, caminha na mesma direção. A Lei 907, de 21 de novembro de 2003, de 14 de junho de 2004, promulgado pela Presidência da República em 2004, ratifica o Acordo do Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004). Projeto de Decreto Legislativo 1666/09, aprovado na Comissão de Relações Exteriores, em 014 de setembro de 2009, inclui o acesso aos serviços de saúde dos dois países disponíveis nestes locais. A proposta deve ser analisada ainda pelas comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania; e de Seguridade Social e Família, antes de ser votada pelo Plenário (CAMARA FEDERAL, 2009).

Outros dois dispositivos implementados pelo governo brasileiro são direcionados igualmente para a ampliação do conceito de território junto aos municípios limites do país.

Um deles é o Programa do Ministério da Saúde Sistemas Integrados de Saúde – SIS – Fronteiras. As suas diretrizes são identificação, qualificação, reorganização e regulamentação do atendimento para os municípios que aderirem ao programa de integração dos serviços de saúde das regiões fronteiriças. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005).

O outro dispositivo foi a inclusão no *Pacto pela Saúde* de financiamento diferenciado para o desenvolvimento de ações e serviços sanitários nos municípios de fronteira. O *Pacto pela Saúde - Pacto pela Vida, Pacto pelo SUS e Pacto de Gestão* – compreendendo efetivamente as três dimensões do sistema de saúde, contemplam algumas estratégias já consolidadas pelos gestores do SUS, respeitando as diferenças regionais, além de agregar os pactos já existentes, reforçando a organização das regiões por meio de mecanismos de gestão e planejamento (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006).

O item IV, do *Pacto de Gestão*, detalha o caso das regiões fronteiriças, ressaltando a responsabilidade do Ministério da Saúde em promover a articulação entre os países e órgãos “na perspectiva de implementação do sistema de saúde e conseqüente organização da atenção nos municípios fronteiriços, coordenando e fomentando a constituição dessas regiões e participando do Colegiado de Gestão Regional” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006).



A intenção originária, em todos os dispositivos implementados, foi ampliar a capacidade operacional dos municípios, incluindo a população estrangeira nos mesmos patamares de atenção integral e universal garantida nos termos constitucionais aos brasileiros. Sinalizam, de forma inequívoca, para uma concepção atual e facilitadora de território e fronteira, favorecendo a ampliação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Uma breve revisão da trajetória e conteúdo dos dois conceitos favorece a inter-relação direitos, territórios e fronteiras.

3. ESTRATÉGIAS PARA AMPLIAÇÃO DIREITOS

Concluindo e levando em conta os achados dos estudos e pesquisas realizados na faixa de fronteira, pode-se sugerir algumas estratégias visando garantir direitos igualitários na confluência territorial dos limites entre os países.

A primeira sugestão é o fortalecimento dos sujeitos locais, tanto vinculados ao setor público como privado, tornando-os efetivamente porta-vozes das demandas sociais populares, com representatividade suficiente para incluir nas agendas governamentais proposições concretas de resolutividade às mesmas. É importante lembrar que a implementação das políticas nacionais em espaços locais requerem novamente pactuações e acordos. Estas medidas, sendo respaldadas pelos atores políticos locais tendem a garantir a efetivação mais próxima da proposição original.

Uma outra sugestão caminha no sentido de dar visibilidade aos acordos binacionais e multilaterais assinados entre os países. A ausência deste debate nos espaços fronteiriços tende a torná-los inócuos, sem que qualquer sujeito político local se apresente ao cenário para discussão sobre os mesmos.

A retomada de uma ação reitora mais eficiente dos níveis hierárquicos superiores, articulando o nacional e o local. No caso brasileiro, a ausência do setor federal na assessoria e orientação aos municípios de linha de fronteira é notória, o que favorece iniciativas locais descoladas das diretrizes das políticas nacionais.

Como última sugestão, indica-se a ampliação do debate sobre proteção social em fronteiras, trazendo à tona as iniquidades existentes e incompatíveis com o padrão de desenvolvimento social e ético hoje dominante.

4. REFERÊNCIAS

BONENTE, B.I., ALMEIDA FILHO, N. Há uma nova Economia do Desenvolvimento. ORTEGA, A.C. (Org.) *Território, Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento*. Campinas: Editora Alínea, 2007.

BRASIL. Câmara Federal. Projeto de Decreto Legislativo 1666/09. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/credn/noticias-2009/comissao-aprova-acesso-a-servicos-de-saude-para/?searchterm=Projeto%20de%20Decreto%20Legislativo%201666/09>. Acesso em 22/09/2009.

_____. Lei 907, de 21 de novembro de 2003, promulgada em 2004. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/casacivil/>> 2004. Acesso em 27 de jun. 2005.

_____. Acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas. Disponível em : <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_402_5639.htm> . 2006A. Acesso em: jul. de 2006.

_____. Ministério da Saúde. Pacto pela Saúde. 2006. Disponível em http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/area.cfm?id_area=1021. Acesso em 22 de maio de 2008.

_____. Ministério da Saúde. Programa Sis Fronteiras. 2005. Disponível em http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/area.cfm?id_area=1228 . Acesso em 13 de março de 2006.

CANTO CHAC, M. (Org.) *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*. Barcelona: Icaria, 2005.

GUIMARAES, L. GIOVANELLA, L. Processo de integração regional no Mercosul e as repercussões nos sistemas de saúde de cidades fronteiriças. *Anales del X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18-21 oct. 2005.

GUERRA, J. e UTRAY, P. Los derechos de ciudadanía en la España actual. *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 28, Madrid, 2006.

OFFE, Claus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madri: Alianza Editorial, 1990.

RABOTNIKOF, N. *Ciudadanía y Derechos*. In CANTO CHAC, M. (Org.) (2005) *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*. Barcelona: Icaria.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*. São Paulo: Córtes, 1997.