

BRASIGUAIOS: A DUPLA DESIGUALDADE NA REGIÃO DA FRONTEIRA¹

Maria Geusina da Silva²

Vera Maria Ribeiro Nogueira³

Resumo: Este texto discute os direitos na sociedade atual remetendo a um dos aspectos das desigualdades identificados na cidade de Foz do Iguaçu - Brasil, na linha da tríplice fronteira e diz respeito aos brasileiros que emigraram para a faixa da fronteira paraguaia, denominados de brasiguaios. Aborda a situação dos brasiguaios que não são considerados brasileiros e tampouco paraguaios. Em termos de proteção social essa cidadania fluída acarreta o não atendimento nos sistemas nacionais de proteção social do Brasil e do Paraguai. A situação dos brasiguaios é retratada sob a ótica da cidadania social e o que se busca, neste texto, é evidenciar as desigualdades e injustiças que se perpetuam devido aos critérios de outorga da cidadania brasileira, tornando intransponível o acesso aos direitos sociais e entre eles o direito à saúde. No imaginário popular usualmente são vistos como perturbadores da ordem pública vivendo sob constante ameaça policial e excluídos da dimensão social da cidadania.

Palavras chaves – Fronteira, Mercosul, Cidadania, Direitos sociais, Direito à Saúde

Abstract: This article discusses an aspect of the inequalities found in the city of Foz do Iguaçu – Brazil, situated on the line of the triple frontier: that of those Brazilians who have emigrated to the frontier strip of Paraguay - the so-called Brasiguaian. It concerns the situation that derives from them not being considered neither Brazilian nor Paraguayan. In

¹ Texto publicado em *Estado e Democracia: pluralidade de questões*, UEPG, 2009. Discorre sobre resultados parciais de pesquisa financiada pelo CNPq, intitulada DIREITO À SAÚDE: CONCEPÇÕES DA POPULAÇÃO RESIDENTE NA LINHA DA FRONTEIRA MERCOSUL.

² Professora da Faculdade União das Américas, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. Endereço: Avenida Paraná, 1610. Residencial Village São Francisco, bloco 01 – apto: 501. Bairro Pólo Centro. CEP: 85.863-720 – Foz do Iguaçu /PR. E-mail: geusina@zipfoz.com.br

³ Professora da Universidade Católica de Pelotas – Mestrado em Política Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. Endereço: Rua das Acácias, 121, A2/203. Bairro Carvoeira, Florianópolis/SC -CEP – 88 040-560. E-mail: vera.nogueira@pesquisador.cnpq.br

terms of social protection, this flowing citizenship deprives them from assistance by the Brazilian or the Paraguayan national systems of social protection. Their situation is depicted in the light of social citizenship. The text seeks to demonstrate the inequalities and injustices which persist due to the criteria for grant of Brazilian citizenship which make access to social rights, including the right to healthcare, unattainable. In the people's fantasy the Brasiguaios are commonly seen as violators of the public order, living under constant police threat and excluded from the social dimension of citizenship.

Key works – Frontier , Mercosul, Citizenship, Social Rights, Right to Healthcare

INTRODUÇÃO

Este texto⁴ trata de uma questão ⁵ identificada na faixa de fronteira oeste do Estado do Paraná - Brasil, especificamente na região conhecida como Tríplice Fronteira, englobando o município de Foz do Iguaçu no Brasil, Ciudad del Leste no Paraguai e Puerto Iguazu na Argentina. Aborda a questão dos brasiguaios, que são brasileiros que vêm migrando, desde a década de 1970 para o Paraguai em busca de melhores condições de trabalho e vida. Por força da legislação que outorga a cidadania brasileira, os brasiguaios vivem uma situação de irregularidade civil situando-se à margem dos sistemas de proteção social de ambos os países.

A situação dos brasiguaios é retratada sob a ótica da cidadania social e o que se busca, neste texto, é evidenciar as desigualdades e injustiças que se perpetuam devido aos critérios de outorga da cidadania brasileira, tornando intransponível o acesso aos direitos sociais e entre eles o direito à saúde.

⁴ Este texto é um recorte dos resultados obtidos através da investigação realizada na fronteira do Brasil com os demais países do Mercosul, integrando a produção do Núcleo de Estudos Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas. Foi realizado entre 2003 e 2005 e financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq - Brasil, contando com apoio da Secretaria Executiva da Articulação Internacional do Estado de Santa Catarina - Brasil.

Segundo Astorga (2004), a migração fronteiriça entre Argentina Brasil e Paraguai tem se intensificado significativamente nas décadas de 1980 e 1990, em especial nas cidades de Puerto Iguazú, Foz do Iguaçu e Ciudad Del Este. Ressalta ao autor que os padrões migratórios constatados nessas décadas, em muito se diferenciam do observado em décadas anteriores como 1960 e 1970, pois as características das migrações contemporâneas demarcam distâncias mais curtas com um tempo de duração menor, isto porque o migrante tem levado em conta os fatores tangíveis e intangíveis da migração. Reitera ainda, que os fatores tangíveis na migração fronteiriça levam em conta as condições econômicas dos países, abertura de mercados, ou seja, a facilitação de um comércio de fronteira e os *blanqueos*, ou anistia migratória emitidas pelos governos nacionais de cada país para regularizar a situação migratória dos ilegais. No bojo dos fatores intangíveis, pontua o autor, são consideradas ainda as raízes histórico-culturais comuns às zonas em questão.

Essas novas tendências, observadas nas migrações trans-fronteiriça, tem permitido segundo Astorga (2004), a convivência nessas fronteiras de diferentes grupos sociais, que criam diversificadas interfaces políticas econômicas e culturais, originando uma endocultura própria com idéias, costumes, tradições e gostos que, embora sejam próprio de cada país, incorporam especificidades do Brasil , Paraguai e Argentina.

Este traço pertencente à sociedade fronteiriça se expressa através de uma convivência cotidiana da população paraguaia não migrante e não residente que, por exemplo, usufrui de serviços oferecidos no “outro lado” (Brasil e Argentina) tais como assistência a escola, acesso aos postos médicos e hospitais, atenção de urgência hospitalar (um importante números de mulheres paraguaias são atendidas de urgência no Brasil

quando de seus partos), acesso a seguridade social do outro país por duplo registro de nascimento, dentre outros (ASTORGA, 2004, p.28).

Nesta direção, tem-se observado um aumento do fluxo migratório e o surgimento de novas figuras fronteiriças donde o aprofundamento dos intercâmbios se torna uma constante, pela recorrência a dupla nacionalidade, processos de hibridação cultural ou de mistura de nacionalidades enquanto estratégias de sobrevivência das famílias que habitam nessa região.

Tais aspectos recolocam a questão dos direitos sociais em pauta, especialmente da população brasileira, derivada de sua especificidade decorrente dos termos legais nacionais.

DIREITOS SOCIAIS NO MUNDO ATUAL

A categoria cidadania faz parte da maioria dos discursos de natureza política e filosófica da atualidade, particularmente relacionada aos direitos sociais, que sem dúvida são fundamentais para a constituição de uma vida civilizada e para a garantia dos direitos humanos. O exercício da cidadania, hoje, em decorrência das implicações da globalização e do ideário neoliberal, vem sendo ameaçado na medida em que se reduz a capacidade dos Estados em regular e controlar a efetivação dos direitos. De acordo com Nogueira (2005), os direitos humanos em geral e, sobretudo os direitos sociais, ficam sem anteparo estatal, correndo o risco de não serem efetivados.

Outro ponto relacionado à cidadania e aos direitos diz respeito à proteção social em regiões localizadas nas faixas de fronteiras entre os países. As distintas formas de

reconhecimento e institucionalização da cidadania – *jus solis* ou *jus sanguini*⁶ – se aguçam nos limites internacionais, ocasionando situações que, no limite, ameaçam a vida dos residentes estrangeiros no Brasil no caso das garantias às ações e serviços de saúde e assistência social.

Partindo da construção histórica sucinta sobre cidadania e direitos, este item resgata as posições contemporâneas a respeito da questão, indicando os seus pressupostos. Debate a apreensão dos direitos sociais em sua concretude e materialidade cotidiana, evidenciando como as alterações conjunturais e estruturais transformam a concepção legal e institucional dos mesmos. Enfim, buscar respostas as seguintes indagações: Qual é distinção que se faz quando se fala em cidadania e direitos sociais? Como essas duas categorias vêm sendo imbricadas e tratadas de forma distinta entre os projetos societários em confronto na sociedade atual? A cidadania social é equivalente em todos os países? O que leva a tais significados? Quais são os seus determinantes?

Quando se aponta categorias como cidadania social, ou direitos sociais de cidadania, têm-se clareza do limite que essa decisão impõe, situada no campo dos direitos, nomeados pelas tendências teórico- críticas, de direitos burgueses.

Entende-se, entretanto, que ao serem subsidiários dos direitos do homem, assumem as mesmas características dos direitos morais, ou seja, são apreendidos como antecedendo a qualquer ordenamento normativo, estando firmados em um estatuto institucional emergente da vida cotidiana, das condições objetivas e dependentes dos modos de organização da produção e da reprodução social. Do mesmo modo, qualquer análise sobre a institucionalização dos direitos sociais, nessa abordagem, implica em articulá-la às

⁶ *Jus sanguini e jus solis*- no primeiro caso é considerado brasileiro todo aquele individuo considerado filho de pais brasileiros, ou seja, se leva em conta a paternidade. Já no *jus solis* considera-se nacional toda a pessoa que nasce no território do Estado.

condições reais de existência, tendo como pressuposto as relações econômicas e sociais que condicionam, no limite, os fenômenos jurídicos e políticos

Entende-se, no campo da apreensão da concepção do direito e do Estado, como sendo o último a instância ordenadora do primeiro, contendo, estruturalmente, uma essência social, ou seja, como consequência de uma construção histórica, não sendo permanente e não antecedendo as formações sociais. Por essa mesma razão não se partilha da concepção de um direito social ou econômico como um evento natural, existente de per si, mas sim partindo das relações de produção e reprodução social, concretas e objetivas.

O termo cidadania, na cultura clássica, desde Aristóteles, Rousseau e Maquiavel, descrevia um estado de fato e um ideal de vida, isto é o estatuto legal e político dos membros da cidade ou da república e a harmonia entre a virtude privada e o espírito público. No mundo contemporâneo essas condições foram modificadas com o aparecimento do individualismo do mundo moderno. A participação política como ideal clássico e o incentivo ao bem comum, encontrados em Rousseau, vão sendo substituídos pela proteção do indivíduo e de sua esfera privada em relação às interferências de outrem, da sociedade, do político e mesmo das vicissitudes da existência, com a expansão radical da função protetora do Estado, no século XX.

O contexto social contemporâneo caracterizando-se pela complexidade e pelo pluralismo, é composto por uma diversidade étnica, cultural, de valores e de concepções relacionadas ao bem, muitas vezes incompatíveis entre si, mas paradoxalmente tal diversidade deve ser compreendida e aceita para a efetivação da cidadania, hoje. A forma mercantil do capitalismo monopolista reforça o estilo de vida consumista e individualista, sendo os seres humanos vistos como objetos de consumo, tendo como efeito perverso o

que Bauman (2004, p.96) caracteriza como “[...] A solidariedade humana é a primeira baixa causada pelo triunfo do mercado consumidor”.

Segundo Lipovetsky (2004), com o recuo da influência da Igreja e com a ascensão, do período, do mercado, o que importa é ter. O autor denomina essa situação de neo-individualismo, levando ao aguçamento exacerbado do consumo e ao rompimento com a boa vontade que fundamenta a moral e a conseqüente preocupação com o interesse coletivo. Por outro lado, na época presente, observa-se, igualmente, a multiplicação dos questionamentos éticos, das comissões de bioética, da luta contra a corrupção, da ética dos negócios, da filantropia, das ações comunitárias. Entretanto, ao mesmo tempo em que essa exigência ética se apresenta no nosso cotidiano através da mídia, paradoxalmente, também esta se volta para o bem-estar individual, enaltecendo valores individualistas do sucesso pessoal.

Identifica-se um interesse cada vez maior dos indivíduos em satisfazer seus próprios interesses, como Tocqueville (...) há muito suspeitava, pois afirmava que libertar as pessoas pode torná-las indiferentes. O indivíduo é o pior inimigo do cidadão, sugeriu o mesmo autor. “O cidadão é uma pessoa que tende a buscar seu próprio bem-estar através do bem-estar da cidade – enquanto o indivíduo tende a ser morno, cético ou prudente em relação à boa sociedade ou à sociedade justa” (BAUMAN, 2001, p. 45).

Observa-se que o discurso parametrado pelo fundamento ético autonomiza-se da concretude do mundo da vida, tornando possível assim, idealmente, a construção de um mundo igualitário, onde interesses em presença são metamorfoseados em interesses comuns pelo mundo ético.

A partir da Conferência de Viena, em 1993, aponta-se um enfoque mais unitário em relação à segmentação dos direitos em civis, políticos e sociais. As críticas orientam-se no

sentido de serem direitos humanos e, portanto, não se conceberia uma divisão que restringiria sua concepção integral. Embora reconhecendo a pertinência da afirmação acima, entende-se que ao tratar, em situações específicas e operacionais, a dissolução apontada favorece a perda de referenciais que poderiam viabilizar a organização de sujeitos políticos em busca do acesso e garantias de direitos de natureza civil, política e social. O que se argumenta a seguir é a possibilidade de expansão dos direitos civis e políticos serem também considerados direitos sociais.

Audard (2003) recupera a concepção clássica de Marshall argumentando o fundamento social dos direitos civis e políticos, o que favorece a apreensão da cidadania no mundo atual. Afirma que primeiro esses direitos são cívicos – os direitos da pessoa: a igualdade perante a lei, a segurança, a liberdade física, de movimento, as liberdades de pensamento, de consciência, de religião, de opinião e de expressão, entre outros; o direito à propriedade privada – os quais são ao mesmo tempo direitos sociais.

Os direitos do cidadão são vinculados aos dos direitos humanos, que se caracterizam por vantagens ou bens particulares que são garantidos para todos. “Esses direitos são legitimados em nome de valores universais, liberdade, igualdade e justiça, mas suas modalidades são necessariamente particulares” (Audard 2003 p.249). Ou seja, esses direitos são considerados impessoais e comuns a todos que adquirem a mesma nacionalidade. “A força da cidadania vem do fato de ela garantir uma identidade coletiva suficientemente positiva para compensar as vicissitudes da história e as tentações de cisão ou de separatismo” (Audard 2003 p.249).

Na contemporaneidade a partir do que podemos chamar de desenvolvimento cíclico do capitalismo, a cidadania vai incorporando complexas dimensões: civil, política e a emergente cidadania social, definida por Santos como “a conquista de significativos direitos

sociais, no domínio das relações de trabalho, da segurança social, da saúde, da educação e da habitação por parte das classes trabalhadoras (...)" (Santos 1996. p 233.)

Para Santos (1996), os direitos políticos são mais tardios e de universalização mais difícil e traduzem-se institucionalmente nos parlamentos, nos sistemas eleitorais e nos sistemas políticos em geral. Por último, os direitos sociais só se desenvolvem no nosso século e, com, plenitude, depois da Segunda Guerra Mundial. Tem como referência social as classes trabalhadoras e são aplicados através de múltiplas instituições que, no conjunto, constituem o modelo Estatal do Welfare-State.

Outro elemento importante para a compreensão da cidadania é o princípio das nacionalidades, que remodelou e trouxe uma nova definição ao conceito de cidadania. No que se refere ao princípio do direito dos povos, a soberania se dá como atributo da Nação, do povo, e não somente do governante. O princípio das nacionalidades lembra que, a nação é anterior a cidadania, pois é no quadro da comunidade nacional que os direitos cívicos podem ser exercidos. A cidadania fica, desta forma, limitada ao espaço territorial da nação (VIEIRA, 2001). Esse aspecto aponta conseqüências para os processos de integração entre os países.

Constata-se, atualmente, o alargamento da cidadania, tanto a partir da conquista de novos horizontes e da emergência de novos atores sociais, como em decorrência dos processos de globalização em curso, que sinalizam para a construção de uma nova reorganização juridico-institucional, tendo como fundamento os blocos econômicos. Entretanto, a expansão da cidadania em termos econômicos é prevalente, distanciando-se das pretensões de uma cidadania social ou integral.

Cabe salientar que para Santos (1996), ao discutir essa nova noção de cidadania, vincula-se diretamente àqueles setores chamados de excluídos na nossa sociedade, dos

não cidadãos. O mesmo autor, ao analisar este momento histórico caracteriza o mundo como espaço global da acumulação, citando como principais reações do capitalismo a difusão social da produção (fragmentação geográfica dos processos de trabalho) e o isolamento político do trabalho, referindo-se a precarização das relações salariais e a desintegração política da classe trabalhadora.

Assim, a cidadania hoje, tem que conviver numa sociedade ambivalente em que persiste uma tradição autoritária e excludente e, ao mesmo tempo, com as transformações que estão ocorrendo no mundo contemporâneo, ou seja, de um lado, existem a violência, os preconceitos, as discriminações, e, de outro, a preocupação com a efetivação da cidadania a partir da ação voluntária numa perspectiva da solidariedade, bem como, o desafio dos chamados direitos de terceira e quarta geração, relacionado ao gênero, aos portadores de excepcionalidade, ao meio ambiente, que são complexos e possuem interesses diversificados, mas que são fundamentais para a vida na terra.

CIDADANIA GLOBAL X CIDADANIA NEGADA - REPERCUSSÃO NOS DIREITOS SOCIAIS

Há um consenso entre juristas e cientistas políticos que os direitos sociais estão inscritos no terreno das relações sociais e, portanto, sendo os parâmetros reguladores da vida em sociedade; apreensíveis não unicamente a partir de uma regulação jurídica, como vem sendo usualmente abordado, mas em sua dimensão prática, como uma possibilidade de ordenamento dos princípios de justiça e igualdade. Representam o fundamento ético das democracias políticas e o horizonte programático do desenvolvimento social (CEPAL, 2006). Os direitos sociais desdobram-se em outro leque amplo de direitos setoriais buscando,

assim, reduzir as desigualdades advindas do modo de produção e de distribuição dos bens e serviços nas sociedades capitalistas.

O trânsito entre os direitos sociais, considerados em sentido genérico como forma de proteção social, para uma especificação de ordem setorial, como o direito à saúde, pode ser explicado pelo processo de expansão e diferenciação das funções e da ação política do Estado capitalista, assumindo gradativamente parte dos riscos da vida social. Segundo Bayer e Leys (1986), três argumentos podem ser apontados para tais fenômenos: o Estado antecipando-se às necessidades de expansão do processo de acumulação capitalista; o Estado assumindo o desenvolvimento de atividades próprias do setor privado e a setorialização da política como mecanismo de fragmentação da participação política.

Atualmente, os novos desenhos políticos assumidos pelas sociedades ocidentais, resultados dos processos de globalização, descortinam a exigência de se repensar os direitos sociais, e entre eles o direito à saúde, em duas perspectivas distintas. A primeira é abordá-los no mesmo enfoque que vem sendo debatido a expansão dos direitos econômicos e o papel do Estado como garantidor dos mesmos, mesmo em espaços internacionais, considerando-o como uma conquista reconhecida como um direito humano fundamental e base de todos os demais direitos. Entretanto, a materialidade do direito à saúde não pode ser isolada das relações econômicas que lhes dão sustentabilidade via políticas sociais, desempenhando o Estado um papel crucial na sua implementação, favorecendo a cidadania social. Carvalheiro (2000) afirma a importância de não se descuidar o fato de ser o setor terciário da economia o que mais favorece a acumulação nos dias atuais, sendo a saúde a área de maior dinamismo nesse processo. Não se deve perder de vista que o panorama cultural e axiológico dentro do qual se inscrevem as transformações

em curso é o da cultura da mercantilização (BRAGA E SILVA, 2001), o que reduz a apreensão dos direitos como uma conquista em termos de igualdade.

O segundo enfoque incorpora a possibilidade do uso mercantil das necessidades de saúde e “[].faz da vontade privada a medida de todas as coisas e obstrui a dimensão ética da vida social pela recusa do reconhecimento das alteridades e pela negação de um princípio de responsabilidade pública e obrigação social” (TELLES, 1997). Desta posição deriva a disjunção do princípio da igualdade e da justiça, sendo o direito à saúde tratado no plano individual e o mercado o garantidor de sua fruição.

Em decorrência desse fato, a partir dos anos 1980, como aponta Espada (1997), se identifica um deslizamento conceitual na reflexão sobre os direitos, especialmente os sociais e econômicos, questionando-se seu conteúdo e seu domínio. Tal decorre de uma idéia-força presente no cenário contemporâneo e consiste, como afirma Cohn (2000) na “tendência e na pressão para que o mercado imponha sua dinâmica e sua lógica como padrão organizador da sociedade, transferindo a responsabilidade da provisão das necessidades sociais para a esfera individual ou familiar, vale dizer, para a esfera privada”. A afirmação desse novo ideário, no que se refere ao Estado, são as mudanças referentes à sua concepção e à redução de seu papel na garantia da cidadania social. No entanto, a radicalidade desta posição vem perdendo terreno e assiste-se hoje uma revisão tímida no discurso sobre o tema, reconhecida no documento da CEPAL (2006) sobre proteção social:

La aplicación de un enfoque de derechos humanos a dimensiones especiales de la protección social las ubica en el marco de derechos exigibles, cuyos beneficiarios deben ser vistos como ciudadanos que exigen sus legítimos derechos al reclamar la asignación de recursos y la disponibilidad de servicios. Además, en este enfoque se identifica un conjunto de obligaciones estatales que debe considerarse desde una perspectiva dinámica y progresiva y que se relacionan con los derechos

económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a un nivel de vida adecuado, que supone la provisión de servicios sociales universales e igual acceso a los bienes y servicios pertinentes.

Embora a idéia da proteção social pública, ainda que em certas situações, tenha uma aceitação quase incontestada, mesmo entre as tendências vinculadas ao pensamento liberal, o debate, hoje, sobre o tema, não se restringe aos limites dos Estados-Nação, mas alarga-se para os blocos regionais, conformando novos espaços de regulação na medida exata em que se verifica nas sociedades contemporâneas o mercado transformando-se no fator central de articulação e organização da sociedade, rompendo-se os contratos sociais de solidariedade que lhe eram próprios e passando a prevalecer os princípios e as regras da esfera privada sobre aqueles inerentes à esfera pública (COHN, 2003).

De um lado entende-se que a transposição da titularidade de direitos dos espaços nacionais onde encontram, em tese, as condições plenas de sua realização, para espaços internacionais, tem um longo caminho a percorrer, ou seja, construir institucionalidades que garantam seu efetivo exercício. Consoante indicação de Telles (1999) a noção de direitos não considera unicamente necessidades, interesses ou demandas individuais, mas compõe uma forma de sociabilidade política que exige a existência de um espaço público onde interesses distintos sejam discutidos democraticamente e as decisões se pautem em uma ordem considerada justa e legítima. Repõe-se o papel civilizatório do Estado moderno e os direitos expressando formas de regulação social contrapondo-se aos que defendem uma igualdade jurídica formal, até porque esse é o discurso ideal para um Estado onde apenas há não garantias (TELLES, 1999, p. 51).

Por outro lado, devido aos processos de globalização ou em espaços fronteiriços há a tendência de dissociação da cidadania nacional como fonte geradora de direitos, ou como

aponta Vieira (1999) o enfraquecimento da dissociação entre cidadania e Estado-nação, ampliando-se as possibilidades de construção de um novo referencial sobre a questão dos direitos e da própria cidadania. Vão se constituindo regras que superam as relações nacionais, sendo que no cenário internacional o principal ator político capaz de interferir na construção de um novo patamar de cidadania e de garantia de direitos supranacionais é ainda o Estado-nação. Essa possibilidade compensa a inexistência, até o momento de uma estrutura que possa garantir direitos, por exemplo, no âmbito do Mercosul. Convém alertar que, se ocorre uma ampliação das esferas estatais nesse espaço ampliado, se identifica também movimentos equivalentes no âmbito da sociedade civil, assumindo, através de grupos e associações internacionais um papel relevante na busca da garantia e defesa dos direitos no plano internacional.

Outro aspecto crucial quando se debate a cidadania social e o direito à saúde, especialmente em épocas de mundialização e em regiões fronteiriças, é o critério de atribuição de nacionalidade. A cidadania, tradicionalmente é atributo dos nacionais de um país, consequência da filiação, de laços consangüíneos entre os membros de uma mesma nação, sendo excluídos dessa condição os estrangeiros e migrantes. A esta visão nacionalista de cidadania opõe-se a visão republicana, sendo a cidadania atribuída pela aceitação do contrato entre as partes, inaugurada pela revolução francesa. Transpondo a questão para o plano jurídico se encontram os critérios de *jus sanguinis* e o de *jus soli*. No primeiro caso a vinculação da cidadania ocorre através dos laços consangüíneos e nacionalidade e no segundo a idéia do território, favorecendo a inclusão de migrantes e estrangeiros residentes. Conforme assinala Vieira (2003),

A dissociação entre nacionalidade e cidadania confere a esta última uma dimensão puramente jurídica e política, afastando-a da dimensão cultural

existente em cada nação. A cidadania passaria a ter uma proteção transnacional, como os direitos humanos. Por esta concepção, seria possível pertencer a uma comunidade política e nela ter participação, independentemente de ser ou não nacional.

No Brasil, juridicamente o estatuto de cidadania é atribuído a partir do *jus soli*, que, entretanto, é abrandado em certos casos. Assim, são considerados brasileiros natos os nascidos em território brasileiro, mesmo que sejam de pais estrangeiros e desde que estejam a serviço do país. Desta forma entende-se que nascer no território brasileiro significa nascer em qualquer parte da extensão geográfica e continental brasileira (BASTOS, 1999, p.67).

Um dos abrandamentos ou exceção do critério *jus soli* remete-se, de acordo com Bastos (1999), aos nascidos fora do território brasileiro, mas que são filhos de pai ou mãe brasileira que estejam a serviço do Brasil, quando se aplica o critério *jus sanguinis*. Para os casos que não se enquadram nos parâmetros mencionados a Constituição brasileira adota critérios rigorosos como expressa abaixo Bastos (1999), que nem sempre são seguidos ou obedecidos.

Os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, embora não estejam a serviço do Brasil, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil podem optar pela nacionalidade brasileira, de acordo com a nova redação da Emenda Constitucional nº 3, de 1994, que preceitua: I - São brasileiros naturalizados: - os que adquirirem na forma da lei, a nacionalidade brasileira; aos países de língua portuguesa, exige-se apenas um ano interrupto de residência no Brasil e idoneidade moral; - Os estrangeiros de qualquer nacionalidade residentes na República Federativa do Brasil por mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira (BASTOS, 1999).

São situações que se aguçam em regiões fronteiriças, nomeadamente em regiões empobrecidas e com alto grau de desigualdade econômica e pobreza, sendo que o acesso aos bens e serviços tem como parâmetro o mercado e uma escassa proteção por parte do Estado.

OS BRASIGUAIOS

A migração trans-fronteiriça na região estudada sugere uma tipologia migratória que se divide em duas categorias. Segundo Astorga (2004), a primeira contempla os que residem habitualmente em cidades fronteiriças e que migram por longo tempo ou definitivamente e, a segunda, refere-se aos que moram em cidades fronteiriças e migram por dias ou por curtos períodos de tempo, em média.

Na primeira categoria estão os fronteiriços nacionais, população que, ainda que exposta às influências culturais e econômicas do estrangeiro, tem muito pouco contato com o outro lado, seja pela indiferença dos vizinhos, pela incapacidade ou falta de motivação para atuar em outra sociedade diferente a sua, ou porque sua ocupação e/ou nível de socioeconômico não lhes exige migrar.[...] Já na segunda categoria estão os fronteiriços binacionais ou estacionais (núcleo Puerto Iguazu-Ciudad del Leste-Foz do Iguazu e Posadas e Encarnación em escala menor), que mantém um estreito contato com o outro lado da fronteira e é constituído principalmente por trabalhadores, consumidores estudantes e famílias que buscam serviços sociais e/ou saúde”(ASTORGA, 2004, p.28).

Pode se afirmar que a comunidade ou sociedade fronteiriça apresenta uma organização da vida social diferenciada das demais cidades situadas fora desta área, uma vez que a sua constituição é marcada pelo trabalhador binacional, pessoas que trabalham de um lado da fronteira, mas que residem no outro; pelo consumidor binacional que satisfaz

a suas necessidades em função do preço dos produtos que oscilam de acordo com câmbio monetário de cada país; pelo estudante binacional, que mora de um lado da fronteira, mas transita para o outro, seja para freqüentar o ensino fundamental, médio ou superior; pelas famílias binacionais compostas por membros de diferentes nacionalidades e; famílias trans-fronteiriça, aquelas compostas por membros de uma mesma nacionalidade mas que alguns de seus membros habitam em lado diferente da fronteira e por fim a família binacional trans-fronteiriça que é aquela formada pelo mix família binacional e trans-fronteiriça. Estas são as mais presentes e freqüentes nos núcleos Paraguaio (ASTORGA, 2004).

Nessa forma de organização da vida social, comum e inerente à fronteira de Foz do Iguaçu com o Paraguai, encontra-se uma diversidade de sujeitos que organizam suas vidas e os processos sociais dela decorrentes, dinamizando o cotidiano fronteiriço. A vida na fronteira reordena os espaços e a população da cidade a partir de diferentes segmentos sociais, dentre os quais se identificam os brasiguaios. Brasiguaio é o nome, ou seja a forma como os cidadãos iguaçuense, brasileiros residentes e domiciliados na cidade, denominam ou identificam os brasileiros que residem e por vezes são domiciliados no Paraguai.

A origem dos brasiguaios remonta o final dos anos 1960, quando os governos brasileiro e paraguaio assumiram o compromisso de implementar os planos de desenvolvimento pensados para ambos os países, criando condições para o surgimento deste segmento populacional.

O fato é que é de autoria de Stroessner a estratégia de substituir os camponeses de seu país, na sua grande maioria descendente de índios guaranis, pelos colonos do sul do Brasil. A idéia básica era que, sendo os colonos descendentes de italianos e alemães, eram mais qualificados para transformar o Paraguai numa potência agrícola. O projeto agradou o governo Brasil por um motivo singelo: desde a década de 1960 vinha sendo tratada a

construção, em parceria com os paraguaios da Usina Hidrelétrica de Itaipu. Portanto quanto mais brasileiros vivessem no Paraguai, maior seria a proteção dos interesses do Brasil (WAGNER 2003, p.32),

Segundo Wagner (2003) foram esses os reais interesses que gestaram num passado brasileiro recente, um plano de migração para os agricultores brasileiros que, expulsos do campo no Brasil face à modernização agrícolas migraram para o Paraguai. Com base na colocação do autor constata-se que, a partir do final dos anos 1960 e início dos anos 1970, grande número de brasileiros oriundos dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná migraram para o Paraguai e passaram a ser denominados de “brasiguaios”, tanto pelo povo paraguaio quanto pelo iguaçuenses. Assim os brasiguaios, em tese, são brasileiros que motivados pelos presidentes do Brasil e Paraguai migraram para aquele país em busca de melhores condições de vida, de trabalho e de propriedade de terra.

Esse projeto do governo brasileiro e paraguaio se consolidou e desenvolveu, devido a crescente e intensa crise pela qual vinha passando o setor agrícola no Brasil, nos anos 1960. Estas condições geraram um êxodo regional entre as fronteiras, a ponto de haver cidades localizadas na área fronteira, composta por mais de 80% de brasileiros (PALAU, 2001). Na visão do autor, a primeira leva de brasileiros que migrou para o Paraguai instalou prosperas colônias agropecuárias e alcançou um significativo êxito econômico e social. Já a segunda leva de brasileiros, foi trabalhar em terras de proprietários brasileiros como arrendatários e desbravadores, cuja missão era deixar a terra apropriada para o cultivo. Assinala ainda o autor que uma terceira leva de brasileiros migrou sem qualquer perspectiva e a mercê da própria sorte, tornando-se trabalhadores rurais sem residência, sem domicílio e sem trabalho fixo naquele país, sendo reconhecidos como bóias-fria que “viven em total

precariedad em tiera ajenas bajos contratos verbales arbitrarios y en aparcerías precárias” (PALAU, 2001, p.345).

Tanto Wagner (2003) quanto Palau (2001) afirmam serem os brasiguaios agricultores brasileiros, basicamente do Sul do Brasil, expulsos do campo pela modernização da lavoura, que emigraram inicialmente para o Sul do Paraguai, em busca de melhores condições de sobrevivência. Não se tem uma estimativa exata do número de brasileiros residentes no Paraguai.

En relación al número de inmigrantes brasileños al Paraguay existe muy bajo consenso, ya que las cifras han sido manejadas con bastante frivolidad en algunos casos y con sesgos político en otros. Lo que parece quedar claro después de las consultas realizadas con diferentes fuentes es que tanto las ONG, como el periodismo, los líderes políticos, sociales, la iglesia e incluso miembros de la administración gubernamental tienden a elevar los números. Inversamente, los registros censales y migratorios constan cifras muy inferiores (PALAU, 2001, p.345).

Muito embora não se tenha consenso acerca do numero de brasiguaios residentes no Paraguai estima-se, a partir de Lima (2005), Wagner (2003) e Palau (2001) que aproximadamente cerca de 350 mil brasileiros vivem em território paraguaio, tendo alcançado a cifra recorde de 500mil no governo do presidente Figueiredo. Em sua maioria esses brasileiros são também classificados como *indocumentados*, pois não possuem documentos, vivem em condições precárias são perseguidos tanto pela policia quanto pelo campesinato paraguaio e enfrentam problemas no tocante aos atendimentos e acesso as políticas publicas daquele país.

Segundo Palau (2001), tal situação ocorre devido a várias hipóteses, que na ótica dos autores paraguaios especialistas no tema em questão, estariam relacionados a um problema de sub-registros que seria intencional por razoes políticas, não intencional dado a

dificuldade de se registrar um segmento populacional altamente instável e em sua maioria *indocumentados* e participante de múltiplos movimentos migratórios temporários ou de curta duração. Desta forma, se encontram naquele país famílias brasileiras inteiras sem documentos civis, cujos filhos não portam certidão de nascimento nem brasileira nem paraguaia.

Essa população vive frequentemente em uma situação de insegurança provocada tanto pela infiltração de facções que buscam a dominação e exploração desse segmento populacional como se encontram submetidos a uma não tutela do Estado, seja do governo brasileiro, seja do governo paraguaio. Vivem, desta forma, cotidianamente a exclusão nas políticas públicas tanto de um lado quanto de outro, sendo catalogados pelos habitantes dos dois países de apátridas. Assim, além da desigualdade no acesso aos sistemas de proteção social, são também perseguidos porque, como filhos de estrangeiros, não falam a língua guarani (a língua dos autóctones). “Sem o conhecimento dessa língua não é possível ser paraguaio” – na opinião do chefe do Instituto de Bem-Estar Rural do Estado de Alto Paraná, Mario Ramírez. Adiciona-se a esse fato, a intimidação dessa população pelas autoridades do governo, responsáveis por assuntos de migração, visto que, como cidadãos sem documentos, não lhes cabem direitos de nenhuma espécie⁷ (BRAMBATTI, 2005, p.8).

A condição de apátridas remete aos brasiguaios uma situação de indivíduo sem pátria, portanto sem direito à tutela e proteção do Estado. Tal ocorre porque face à legislação brasileira todo indivíduo é nacional ou estrangeiro, pois o povo está unido ao Estado pelo vínculo da nacionalidade de forma que esta representa um vínculo jurídico que designa quais são as pessoas que fazem parte da sociedade política estatal. Neste sentido, continua Bastos (1999), os brasiguaios se colocam a mercê da soberania dos Estados

⁷ Dados pesquisados nos Jornais OSP, 28.08.2002, p. 10; e CB, 07.11.2002, p. 19; GP, 11.01.2004, p. 5; 13.01.2004, p. 1, 10)

nacionais, no caso Brasil e Paraguai, pois têm o poder de definir quem são seus nacionais, a partir de dois critérios distintos que são, respectivamente, o *jus sanguinis* e o *jus soli*.

No primeiro caso, pontua o autor, é considerado brasileiro todo aquele indivíduo considerado filho de pais brasileiros, ou seja, se leva em conta a paternidade. Já no *jus soli* considera-se nacional toda a pessoa que nasce no território do Estado. Aponta Bastos (1999) que os países de emigração preferem adotar via de regra o critério *jus sanguinis* que permite estender a tutela e proteção do Estado aos estrangeiros no conjunto de seus nacionais. Todavia no Brasil adota-se o critério *jus soli* com certos abrandamentos e exceções, conforme apontado anteriormente.

Desta situação decorrem alguns problemas, em especial a condição de apátrida, que priva a pessoa de filiação em qualquer Estado em detrimento da tutela jurídica que lhes concederia o status da nacionalidade. Bastos (1999) reitera que, mesmo havendo um esforço internacional no sentido de cessar essas situações, a eliminação de problemáticas desta natureza somente ocorrerá quando os Estados uniformizarem sua legislação sobre nacionalidade, o que na visão do autor deve acontecer em breve.

Essa situação perversa tem levado os brasiguaios a construir estratégias de sobrevivências para garantir o acesso aos serviços e ações de saúde do Brasil (NOGUEIRA, SILVA, SIMMIONATTO, 2005). As estratégias empreendidas aportam um caráter de ilegalidade, mas que se tornam necessárias quando se tem por objetivo assegurar minimamente o direito a vida.

Nesse contexto, as estratégias que tanto os brasiguaios têm construído para acessar os bens e serviços de saúde no Brasil são diversas como se observa a seguir. Um grande número de pessoas forja comprovantes de residência no Brasil, mediante pagamento aos brasileiros para transferência de contas de água, luz ou telefone para seu nome; é usual o

empréstimo de documento, especificamente documentos sem fotografias, como a certidão de nascimento, a certidão de pessoa física e ou título de eleitor; aguardar o agravamento do quadro mórbido para caracterização de atendimentos de emergência, situação em que o atendimento médico é sempre prestado; casamentos falsos com cidadãos (ãs) brasileiros (as), e por último, falsificação de tradução de documentos expedidos pelo consulado brasileiro no Paraguai (SILVA, 2005, p.11).

Tais situações derivam do tratamento dispensado aos brasiguaios nos serviços públicos, tanto no Brasil quanto no Paraguai, onde fica evidente a discriminação e o cerceamento dos direitos sociais e, especificamente o direito a saúde. Se esta discriminação corre, no Brasil, pela adoção do critério *jus soli*, que impõe a condição de residente⁸, para usufruto dos direitos inerentes aos nacionais, no Paraguai as justificativas repousam na forma de implementação da política de saúde. De forma preponderante as ações e serviços de saúde, no Paraguai, são desenvolvidos através de projetos pilotos em municípios localizados próximo a capital. Assim, as cidades fronteiriças dependentes de algumas contratualidades firmadas entre gestores, igualmente à revelia da legislação brasileira ou por pactuação ou e acordos verbais entre os governos locais, conforme assinala Silva (2005).

A situação problemática à qual está submetida a população brasiguiaia tem se intensificado na fronteira de Foz do Iguaçu nos últimos anos, com as legislações apontando para uma apreensão e compreensão tradicional e conservadora acerca da inclusão e usufruto dos direitos sociais no Brasil, reforçando a adoção de uma concepção do direito jurídico-formal que concede uma cidadania regulada e formal como observa-se na norma do

⁸ Residência é o lugar onde mora a pessoa física com intenção de aí permanecer, ainda quando temporariamente afastada. A residência pode ser acidental, mais ainda assim se lhe reconhecem os efeitos (GOMES, 2001). Residência é a relação de fato, é o lugar em que a pessoa habita ou tem o centro de suas ocupações (MONTEIRO, 1985). Portanto notabiliza o conceito de residência um aspecto de ordem fática: a mera relação da pessoa com o lugar em que está e onde quer permanecer ainda que em caráter acidental ou temporário.

art.125,XII,da Lei 6.815/80 , que dispõe sobre o crime de ocultação de clandestino ou irregular.

O ato do servidor que deixa de atender o estrangeiro por entendê-lo em situação irregular, não significa ocultá-lo. Salvo melhor juízo, portanto, o servidor não comete crime algum, e, ademais, nem mesmo estará obrigado a comunicar a ocorrência às autoridades, haja vista facultatividade da disposição do Parágrafo 3º do Art. 5 do código Penal. Os funcionários públicos brasileiros entendem que os brasiguaios sem documentação civil, embora portadores de uma condição fronteiriça são estrangeiros perante o Estado brasileiro. Neste caso, a eles nada é permitido, nem mesmo o gozo dos direitos sociais. Já para os brasiguaios documentados ou portadores de nacionalidade paraguaia é permitido o transito interfronteiras desde que apresente a identidade, no caso de estudantes ou trabalhadores no Brasil, sendo fornecido um documento especial. No primeiro uma carteira de migração, e no segundo a Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS. Porém os referidos documentos não conferem direito de residência no Brasil, nem autorizam o afastamento dos limites territoriais daqueles municípios. Portanto a emissão desses documentos não confere ao estrangeiro de pais limítrofe que entra em municípios fronteiriços o direito de usufruto dos direitos sociais e do direito a saúde, de acordo com a Lei 6.815/80, Art. 21.

A GUIA DE CONCLUSÃO

Diante do exposto, o que se identifica é o urgente e necessário aprofundamento dos tratados de integração regional empreendidos pelo Mercosul. Torna-se de fundamental importância a ampliação de estudos que tanto eliminem as travas burocráticas presentes nas faixas fronteiriças bem como analisem as assimetrias entre as legislações para que as fronteiras sejam diluídas, a partir da elaboração de novas legislações.

Para, além disso, verifica-se a necessidade de mobilizar e impulsionar iniciativas nas regiões estudadas com objetivo de tratar questões transfronteiriças de interesses comuns os países envolvidos, na qual a temática brasiguaiou ou migração internacional tenha lugar de destaque, num sentido promover a esse segmento populacional um máximo de cidadania, que hoje encontra-se aquém de seu alcance.

O que se observa é que a fronteira de Foz do Iguaçu, como divisa nacional para o brasiguaiou é real, nela os limites territoriais, sociais, jurídicos e políticos se fazem presente e operantes através dos Estados nacionais, restringindo-lhes a fruição dos direitos sociais. O sentimento de pertencimento a nação brasileira através da preservação da língua, da descendência, da cultura, da etnia, da moral e da tradição não lhes confere direito algum. Neste sentido, o sentimento de pertencimento ao território brasileiro expresso pelo brasiguaiou, muito embora incorpore uma concepção de territorialidade construída pelo debate contemporâneo sobre fronteira e território na ótica de Santos (2001) é suprimida, em detrimento de uma organização sócio-espacial pautada pela integração econômica com segmentação e exclusão social.

REFERÊNCIAS

ASTORGA J., Ignácio. Contexto dos Países e da Fronteira. In *Revista de Estudo da Rede de Serviços de Saúde na Região de Fronteira Argentina Brasil e Paraguai*. 2001-2002/Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e Ciência Política*. 4ª ed.. São Paulo: Saraiva, 1999.

BAYER, Gustavo F.; LEYS, Hector R. Saúde enquanto questão politicamente intermediada. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano IV, n. 22, p. 108-125, 1986.

BRAGA, José Carlos de Souza; SILVA, Pedro Luis Barros. A mercantilização possível e as políticas públicas inadiáveis: estrutura e dinâmica do setor saúde no Brasil. In: NEGRI, Barjas; DI GIOVANNI, Geraldo. *Brasil: radiografia da saúde*. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 2001. p. 19 – 42.

BRAMBATTI Eliane, O direito a Saúde na Tríplice Fronteira Um estudo sobre o acesso dos brasiguaios aos bens e serviços de saúde da rede de assistência especializada de Foz do Iguaçu.Paraná .82p. Monografia apresentada ao Curso de Serviço Social da Faculdade União das Américas. Foz do Iguaçu:2005.

CARVALHEIRO, José R. Os Desafios para a Saúde. *Estudos Avançados USP*, São Paulo, n. 35, p. 7-10, 2000.

CEPAL. Protección social: de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago: CEPAL, 2006.

COHN, Amélia. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232003000100002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 27 Set 2006. doi: 10.1590/S1413-81232003000100002.

ESPADA, João Carlos. *Direitos Sociais de Cidadania*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1997.

LIMA, Joel; MERELES, Luís R. Grupo de Trabalho Itaipu Saúde: Grupo de Trabalho para Integração das Ações de Saúde na área de influencia da Itaipu Binacional, Região de Fronteira. 2005. 20 Slides. *Anais do Seminário As interfaces do direito à saúde no Mercosul. Núcleo de Estudos Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas UFSC*. Florianópolis:2005.

NOGUEIRA, V.M.R., SILVA, M.G. e SIMIONATTO, I. Fronteira Mercosul Processo de Inclusão e Exclusão no sistema único de saúde brasileira. Disponível em www.ssrevista.uel.br. Acesso em 18/07/06.

PALAU, T. BRASIGUAIOS. In *Migrações Internacionais: Contribuição para Políticas no Brasil 2000*. Org. Mary Garcia Castro. Brasília CNPD, 2001.672 p. 345-361.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil Território e Sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, M.G..Acessibilidade na atenção a Saúde Cenário e Ação Profissional.In:*Anais do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social-ENPESS*.Porto Alegre:2003.

TELLES, Vera. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

VIEIRA, Liszt. Cidadania Global e Estado Nacional. *Dados.*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 27 Set 2006. doi: 10.1590/S0011-52581999000300001.

WAGNER, Carlos. *País bandido: crime tipo exportação*. Porto Alegre: RBS Publicações, 2003.