

Elementos para a reavaliação dos direitos sociais e da cidadania nas fronteiras do Mercosul

Elements for a re-evaluation of social rights and citizenship in Mercosul borders

Vera Maria Ribeiro NOGUEIRA¹

Roser Peréz GIMÉNEZ²

Helenara Silveira FAGUNDES³

Resumo: Este trabalho discute os direitos sociais e a cidadania em face dos atuais processos de regionalização e globalização econômica, com incidência desigual entre Estados-parte do Mercosul e, em especial, sobre a população residente em áreas de fronteira. Tomando como referência empírica a região fronteira entre Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina, o maior corredor econômico do bloco, assinala como a geopolítica fronteira vem demandando uma revisão quanto à garantia de direitos sociais com a emergência de ações e pactos inovadores evidenciando o incipiente fenômeno da desnacionalização.

Palavras-chave: Cidadania. Direitos Sociais. Fronteiras.

Abstract: This paper discusses social rights and citizenship in the context of the current regionalization and economic globalization processes. These processes have different reaches in different countries, members of Mercosul, and frontier areas, most particularly, deserve attention. Because frontiers are spaces where distinctions in the attention to basic human needs come together with limitations in rights as defined by each Nation State, they have become areas of political fight for citizenship expansion, there by evidencing the phenomenon of denationalization. Using as empirical background the frontier regions between Brazil, Uruguay, Paraguay and Argentina, the greatest corridor of block, 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.

Keywords: Citizenship. Social rights. Frontiers.

¹Doutora em Enfermagem Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, Brasil), Pós Doutorado Universitat Autònoma-Departamento de Sociologia. Prof. da Escola de Serviço Social/ Programa de Mestrado em Serviço Social da Universidade Católica de Pelotas e do programa de Pós-graduação de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, Brasil). Apoio institucional: CNPQ. E-mail: <vera.nogueira@pesquisador.cnpq.br>.

²Doutora em Sociologia e Professora da Escola Universitária Cruz Roja da Universitat Autònoma de Barcelona, integrante do Seminario de Analisis de Políticas Sociales SAPS-UAB (Barcelona, Espanha). Apoio institucional: CNPQ. E-mail: <roser@escola.creuroja.org>.

³Doutora em Serviço Social, Professora do Departamento de Serviço Social/ Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, Brasil). Apoio institucional: CNPQ. E-mail: <helenaravoy@terra.com.br>.

Submetido em: 12/07/2011

Aceito em: 08/06/2012

Introdução

O propósito deste artigo é colocar em discussão os direitos sociais, construídos com base na cidadania nacional em face da influência dos processos de internacionalização das economias nacionais. Tomando como referência empírica a região fronteiriça entre Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina⁴, o maior corredor econômico do bloco, pretende-se mostrar como a geopolítica fronteiriça vem demandando uma revisão quanto à garantia de direitos sociais decorrente da emergência de ações e pactos inovadores evidenciando o incipiente fenômeno da desnacionalização, como uma das consequências da globalização.

Os processos transnacionais ou o que vem sendo designado como globalização, seja de ordem econômica, seja de ordem política e cultural, repõem constantemente, em instâncias acadêmicas, profissionais, empresariais e no plano da vida cotidiana, o debate sobre o papel e a função do Estado, sobretudo em relação

⁴As indicações contidas neste texto tiveram sua origem a partir da realização de pesquisas na região fronteiriça, a saber: "Fronteira Mercosul: um estudo sobre o direito à saúde", "A institucionalidade dos sistemas locais de saúde na linha da fronteira Mercosul", "O direito à saúde na perspectiva da população residente na linha da fronteira Mercosul", "A implementação do Programa SIS Fronteiras e do Pacto pela Saúde – perspectivas para a ampliação do direito à saúde aos usuários estrangeiros na Fronteira Arco Sul" e "Ampliando o direito à saúde – experiências de cooperação entre sistemas e/ou serviços de saúde em linha de fronteira".

aos direitos sociais, econômicos e culturais.

A globalização é entendida como o processo acentuado de internacionalização das economias nacionais, favorecido pela informática e pelos modernos meios de transporte e comunicação. É um processo vinculado à produção e circulação de mercadorias, mas que não se esgota nele. Herdeiro de processos colonizadores com menor dinamismo expansionista, estende sua influência para esferas da vida social, debilitando valores solidários e fortalecendo a competição própria do sistema capitalista (FURTADO, 1992).

Segundo Fiori (2007), o conceito surgiu para dar respostas ao sistema capitalista das últimas décadas, caracterizado pela acumulação e internacionalização do capital, ou seja, uma "nova" forma econômica, marcada pelas transformações e pelos avanços tecnológicos, políticos, comerciais e financeiros que se inter-relacionam e que provocaram uma reorganização da atividade econômica mundial, como também altera e ordena uma nova configuração dos centros decisórios mundiais.

Neste processo, ocorreu reconhecidamente um leque de alternativas das agendas das agências multilaterais de financiamento e fomento, e a mobilização do grande capital para a reestruturação das economias nacionais com a finalidade de integração ao mercado global.

Seguindo a tendência de outros blocos no sentido de garantir e manter um pa-

tamar razoável de acumulação do capital por meio de ampliação dos mercados e ainda como forma de proteção das economias nacionais, no sul da América Latina criou-se o Mercosul em 1991, constituído originariamente pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A sua constituição, obedecendo a ordenamentos econômicos, ocasionou, ainda que em escala reduzida, impactos na área social, favorecendo a emergência de atores políticos e instituindo inovações no plano jurídico-administrativo, diante da redução da intervenção estatal. Esta redução significou um ataque frontal aos direitos sociais, com repercussão distinta em países mais ou menos avançados e em democracias frágeis e impactando, de forma diferenciada, as áreas urbanas e as zonas fronteiriças.

Com a crise econômica do final dos anos 2000, altera-se novamente o cenário internacional, e na América Latina o impacto negativo foi sentido, mas não tanto quanto nos países mais desenvolvidos, pelo menos por enquanto. Segundo Mirza (2011), os efeitos da crise não tiveram a gravidade das crises anteriores, o que se deve a um melhor manejo da política macroeconômica, à redução do endividamento e ao aumento das reservas internacionais. Houve um pequeno crescimento econômico entre 2000 e 2008, com o controle da inflação e a acumulação de reservas, não se chegando ainda a alterar de forma significativa os indicadores sociais.

O abandono dos governos perante as necessidades básicas da população, a ruptura de barreiras de proteção aos paí-

ses menos integrados ao mercado mundial e a transferência da estabilidade socioeconômica aos indivíduos continuam sendo os efeitos visíveis identificados nos países sob o impacto da modernização econômica da década anterior. Tal situação coloca sérios desafios, não unicamente à vigência dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC), mas também os direitos civis e políticos, considerados de forma unânime como fundamentais, que se encontram sob fortes riscos de supressão em alguns casos, conforme assinala Canto (2005).

Contraditoriamente, os mesmos processos de globalização que deram origem aos blocos com total ênfase nos aspectos econômicos favoreceram a construção de movimentos contra-hegemônicos voltados à ampliação da cidadania social, extrapolando os limites nacionais. Ou seja, um aspecto significativo relacionado aos direitos é que os interesses econômicos de expansão dos mercados nacionais, aliados ao reconhecimento do agravamento da debilidade social nos países, ocasionaram medidas sócio jurídicas sinalizadoras de uma tendência de cidadania para além dos Estados nacionais.

Não se pode deixar de reconhecer que, se no plano formal os novos acordos e pactos bilaterais apontam para uma área de cidadania transnacional, na realidade tais medidas são ainda pouco conhecidas e aplicadas, particularmente em áreas fronteiriças (PREUSS, 2011).

Os questionamentos que levaram à construção deste trabalho foram em parte motivados pelas referências de Saskia Sassen (2007) e Manuel Canto Chac

(2005), os quais também sustentam, em parte, as argumentações nele contidas. A estrutura deste artigo compreende três pontos e as conclusões. O primeiro ponto vai versar sobre o Estado nacional *versus* processos globais e seu falso paradoxo, discorrendo sobre os distintos processos globais e os Estado-nações (ou nacionais) e a garantia de direitos sociais que levam em consideração os espaços territoriais e novas formas de organização para além de espaços dos nacionais caracterizadas em diferentes práticas, atores e organizações transfronteiriças de cooperação. No segundo ponto, contextualizam-se os desafios das desigualdades sociais e os direitos sociais, na medida em que, paradoxalmente, temos sociedades com alto desenvolvimento tecnológico e progressos científicos, convivendo simultaneamente com áreas degradadas no que diz respeito à garantia de padrões mínimos de sobrevivência, fazendo com que haja um processo migratório interno à procura de melhores condições de vida.

Estado nacional *versus* processos globais – o falso paradoxo

Paralelamente à situação acima descrita, um aspecto a ela vinculado, e pouco refletido, é o desenho da relação e interação do nacional com o global, nas duas últimas décadas, no que se refere aos direitos e sua garantia. Isso se deve ao fato de os Estados nacionais terem sofrido uma forte alteração em suas funções, ampliando seu potencial de regulação sobre o campo econômico. Deve-se levar em conta que as formações

globais atuais são diversas das existentes no passado, como pontua Sassen (2007), discordando de autores⁵ que as apresentam como similares em todos os processos globais, sem levar em consideração processos locais. Em sua argumentação, Sassen marca as distinções normativas entre formações globais emergentes, tomando como exemplo o mercado de capitais e o regime internacional de direitos humanos. Ambas são formações emergentes e exibem institucionalidades e sistemas de relações totais ou parcialmente novas, ou seja, uma subcultura, pautas formais ou informais, princípios normativos, atores sociais e dinâmicas peculiares de poder. Torna-se difícil, assim, tratar os fenômenos da globalização e suas consequências de forma unívoca. Mesmo em países com processos históricos similares, as formas de posicionamento das elites políticas e as exigências estruturais encaminham posições distintas em relação aos ordenamentos e regulações sociais. É necessário explorar tal diversidade para apreender as relações que os fenômenos globais constroem com os Estados nacionais no sentido de identificar os padrões de interação no campo social, passíveis de alterar situações de desigualdade, tanto entre os países como no interior de cada um deles. De acordo

⁵David Held e Anthony McGrew (2003) enfatizam que a globalização é a integração dos mercados numa “aldeia-global” e sugerem ainda uma intensidade crescente de fluxos globais, de tal monta que Estados e sociedades ficam cada vez mais enredados em sistemas mundiais e redes de interação, perdendo as identidades nacionais.

com Schnapper (2004), há uma variação nos procedimentos e formas de resolver as questões sociais. Embora compartilhem os mesmos valores e um ideal de cidadania democrática, as sociedades divergem, “[...] ellasvarían de una sociedad nacional a otra y no dejan de modificarse a lo largo del tiempo⁶ (SCHNAPPER, 2004, p.23).

Ao se pensar na relação Estado-nação e blocos regionais, pode-se utilizar a argumentação de Sassen (2007) ao afirmar que um primeiro passo é considerar a desestabilização da hierarquia de escala centrada no Estado-nação, a qual não se confunde com as espacialidades do passado. Hoje, as espacialidades transfronteiriças aparecem a partir de territórios espacialmente definidos em termos de um marco nacional e uma institucionalidade sedimentada sob a autoridade do Estado-nação. Desta maneira, a participação dos países nos sistemas globais é condicionada pelos dois itens acima mencionados – a existência de uma escala nacional e de um comando do Estado – o que, de imediato, explica as diferenças e os limites de integração regional, além das condições específicas econômicas, sociais e culturais.

Os direitos sociais estão diretamente relacionados com o território, isto é, são limitados para determinados cidadãos pertencentes a um Estado-nação.

Para Pierson (2001), mais do que as alterações econômicas globais incidindo so-

bre os fundamentos do Estado de Bem-Estar, são principalmente as transformações sociais e econômicas das democracias desenvolvidas que exercem pressão sobre as políticas sociais.

As tecnologias de informação e comunicação, a globalização da produção das grandes empresas e o envolvimento crescente dos Estados nestes processos constroem outras escalas que vão além do nacional, concretizadas em múltiplas práticas e atores, e formas transfronteiriças de cooperação e conflito, em espaços internacionais densamente articulados. São as redes empresariais globais, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) de diversos matizes e organismos internacionais estatais e não estatais que dão origem às esferas públicas transfronteiriças.

No Mercosul, duas organizações exemplificam esta análise – o programa *Somos Mercosule* a organização *Mercosul Social e Solidário*. Ambas transcendem os limites nacionais com impactos tanto na esfera nacional como regional. Ou seja, estes mesmos organismos estabelecem articulações diferenciadas entre o local e o global, com interdependência mútua, conformando novas práticas e inovações institucionais nos distintos campos de ações, tanto econômicas como sociais. Tais organizações sinalizam para princípios e valores vinculados à cidadania social visando a reduzir as assimetrias sociais entre os países do Mercosul, adequando as suas matrizes discursivas para além dos espaços locais.

⁶Elas varían de una sociedad nacional a otra e não deixam de se modificar ao longo do tempo (tradução livre realizada pelas autoras).

Deste modo, tanto as matrizes discursivas das instituições internacionais são traduzidas e adequadas aos espaços locais, como as culturas locais assim alteradas influenciam as comunidades epistêmicas globais. As práticas e as condições locais articuladas com a dinâmica global não podem ser preteridas, bem como as conexões transfronteiriças entre localidades onde ocorrem repetidas vezes situações de violação de direitos humanos, os problemas ambientais, a mobilização comunitária em torno de certas causas, etc. (SASSEN, 2007). O global e o nacional não se excluem, e qualquer análise sobre processos sociais, incluindo não só os associados aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC), como os que acentuam as desigualdades entre os países, não pode descurar dessa interconexão. As dinâmicas dos movimentos de regionalização e as formações globais, como destacados anteriormente, por sua vez, exigem um novo reordenamento aos Estados nacionais, impondo desafios jurídicos, administrativos e institucionais à compatibilização de demandas nacionais com as regionais e globais, em termos de direitos sociais e responsabilidades em sua garantia.

Os desafios das novas desigualdades e os Direitos Sociais

As desigualdades, em função das novas práticas globais e das conexões transfronteiriças, têm seu espectro ampliado não somente em termos numéricos, mas igualmente qualitativos. Ou seja, as inovações tecnológicas e o progresso nos campos científicos, relacionados às condições e à qualidade

de vida, tornam as diferenças mais aguçadas, marcando, de forma diversa, as formações societárias. Convivem zonas com alta densidade tecnológica e progresso material ao lado de áreas degradadas, onde inexistem qualquer dispositivo decorrente das descobertas da ciência e do patamar civilizatório alcançado no mesmo espaço. Este fato acentua o empobrecimento da população residente e migrante derivado das imposições da inserção das economias nacionais nos espaços globais (baixos salários, desemprego, trabalho informal).

Em busca de condições de sobrevivência, instaura-se a época dos movimentos migratórios em larga escala aos países afluente, buscando as grandes cidades. A economia urbana especialmente apresenta uma tendência à polarização entre as atividades financeiras ou que produzem bens econômicos altamente especializados e valorizados, e atividades industriais e dos serviços, sumamente desvalorizadas e com reduzido ou nenhum valor agregado. Identificam-se ainda as formas de produzir bens e serviços para a sobrevivência da população de baixo poder aquisitivo, com a presença da informalidade, dos baixos salários, da insegurança laboral e, geralmente, a cargo das mulheres e migrantes. A preferência pelas mulheres e migrantes ocorre pelo fato de constituírem uma força de trabalho que facilita a imposição dos salários baixos em consequência da falta de poder político e impossibilidade de vocalização das demandas. Tal população reside em precárias condições nas periferias das grandes metrópoles ou

em áreas degradadas dos centros urbanos.

Esta nueva geografía de los centros y los márgenes que se evidencia em las grandes ciudades, tanto de países desarrollados como de naciones envías de desarrollo, no solo contribuye a reforzar las desigualdades existentes, sino que pone en marcha todo un espectro de nuevas dinámicas de la desigualdad (SASSEN, 2007, p. 151).⁷

Em relação aos direitos sociais, esta perspectiva evidencia o campo analítico em face da apreensão da intercessão entre o nacional e o global, influenciando igualmente as funções e o papel do Estado e da sociedade civil. Se, anteriormente, a preocupação estatal no plano dos direitos era unicamente a garantia no espaço territorial, na atualidade, tem que se haver com 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 que conformam cidadanias não mais derivadas da ideia de nação, de pátria e vislumbram outro patamar de garantia de direitos, isto é,

[...] el ciudadano, quién pareciera ya no poder reconocerse a partir de reivindicar supertenencia a una comunidad política nacional, sin excluir al mismo tiempo a todos aquellos que no pertenecen a ella, ni formular reclamos de derechos a los entes

⁷ Esta nova geografia dos centros e das periferias que se evidencia nas grandes cidades, tanto de países desenvolvidos como em desenvolvimento, não só contribui para reforçar as desigualdades existentes, mas coloca em marcha todo um espectro de novas dinâmicas da desigualdade (tradução livre realizada pelas autoras do texto).

internacionales, de quienes cada vez más depende su vida cotidiana, dado que logo biernansin que exista un Estado internacional a quien reclamarle el respeto a una más imaginada que real ciudadanía mundial (CANTO CHAC, 2005, p. 13).⁸

No espaço territorial das fronteiras internacionais, seja linha, seja área ou faixa de fronteira, e, sobretudo, nas denominadas cidades-gêmeas, o questionamento sobre cidadania e direitos sociais é ampliado por duas razões – são regiões usualmente distantes dos circuitos nacionais, e espelham as similitudes e as contradições entre os países. As áreas de fronteira são os 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 emergência de ações e pactos inovadores, colocando em evidência o fenômeno da desnacionalização, como os acordos vicinais e áreas de livre-fronteira. Inova-se, assim, no plano jurídico internacional, onde os Estados nacionais abrem mão de sua independência territorial, substituída por um estatuto distinto. As medidas de proteção para os cidadãos destes novos espaços transfronteiriços marcam fortemente este estatuto.

⁸ [...] o cidadão, que não consegue se reconhecer a partir de reivindicar seu pertencimento a uma comunidade política nacional, sem excluir ao mesmo tempo aqueles que não pertencem a ela, nem reivindicar direitos às organizações internacionais, de quem cada vez mais depende em sua vida cotidiana, dado que não existe um Estado internacional a quem reclamar a uma cidadania mais imaginada do que uma real cidadania mundial (tradução livre realizada pelas autoras do texto).

Materialmente, são identificadas as carteiras vicinais ou o cartão de residência, que acabam pressionando os limites nacionais.

Nos Estados-parte do Mercosul, considera-se o Decreto nº 5.105, de 14 de junho de 2004, no qual os governos brasileiro e uruguaio formalizam o Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho, Previdência Social, e concessão de documento especial a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, residentes em dezoito localidades fronteiriças. Posteriormente, foi ampliado através de um ajuste complementar ao Acordo para a Prestação de Serviços de Saúde, firmado no Rio de Janeiro, em 28 de novembro de 2008, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 933/2009 e promulgado pelo Decreto nº 7.239/2010 (BRASIL, 2004).

O Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, celebrado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005, estabelece o direito dos residentes em cidades localizadas na fronteira a uma carteira de trânsito vicinal fronteiriço, com a qual poderão trabalhar no país vizinho, com direitos trabalhistas e previdenciários. Terão ainda direito ao ensino público e aos serviços públicos de saúde “[...] em condições de gratuidade e reciprocidade” (BRASIL, 2005).

Assim, convivendo com as identidades transfronteiriças, mantêm-se as demandas de cidadania social ancoradas no critério de Estado-nação submetido à lógica nacional-global. Esse fato o torna,

inúmeras vezes, refém de duas ordens de racionalidade no trato dos direitos, impactando negativamente sua intervenção e orientando de forma transversa a relação entre cidadania e direitos, e repondo a relação entre ambos nos marcos atuais. Simultaneamente ao fenômeno acima enunciado, e talvez provocado por ele e intensificado devido às pretensas abolições fronteiriças e aos intensos processos migratórios, o debate sobre os direitos volta à cena, envolvendo tradicionais e novos atores políticos que se localizam tanto em espaços nacionalizados como globalizados. O debate anunciado se volta aos recorrentes 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: econômico, cultural e político, buscando responder as inquietudes das estruturas societárias atuais. Uma primeira questão nessa linha, quando se discutem os direitos, é sua classificação na ordem legal e na sua materialidade. Segundo 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 lenguaje de los movimientos sociales y de las nuevas demandas de reconocimiento que aparecen en La escena pública.⁹

⁹ [...] direitos humanos, direitos de cidadania e direitos econômicos e culturais são termos intercambiáveis, ou precisões mais ou menos

Tais similitudes não se sustentam no campo teórico, seja jurídico, seja político, pois existem distinções políticas que orientam a forma de instituir programas, especialmente os de corte social exigidos pelas reformas reducionistas na 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.

As agendas do debate sobre a cidadania e suas dimensões incluem o problema das dimensões da cidadania, dos direitos a ela associados, e o requisito de pertença se torna mais agudo quando colocado em confronto com a hoje discutida relação 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.

A alteração na linguagem dos direitos, nos últimos anos, vem revestida de sentido humanitário, reiterando-se a

úteis na linguagem dos direitos, que se converteu na linguagem dos movimentos sociais e das novas demandas de reconhecimento que aparecem no cenário público (tradução livre realizada pelas autoras).

relevância dos direitos humanos na medida em que subsumem os sociais, os políticos e os culturais. A Conferência de Viena, ao propor a substituição da abordagem tripartite dos direitos, incorre em um risco não conceitual, mas político. Em sociedades onde os direitos sociais são conquistas recentes, inovações mesmo até em termos constitucionais, esta substituição pode causar mais danos que benefícios. Ou seja, como direitos sociais, estão inscritos formalmente nos instrumentos jurídicos, podendo ser acionados nos fóruns competentes. Já os direitos humanos são formalizados no direito internacional, dependendo de aprovação interna para sua operacionalização. Outra consequência será o direcionamento dos direitos humanos em termos estritamente individuais, deslocando as possibilidades de formação de demandas coletivas, reduzindo o potencial de luta política provocada por situações de classe ou segmentos de classe, faixas etárias ou situações de gênero.

Em contrapartida, poderá ser usada a nova nomenclatura como instrumento estratégico em situações de carências extremas. Torna-se necessário superar o discurso dos direitos humanos apenas em circunstâncias de violações severas e subumanas, como exemplo, os abusos dos sistemas prisionais, do trabalho escravo, de confinamentos aleatórios e sem julgamento.

Conclusão

Este artigo, cujo objetivo foi realizar uma discussão sobre os direitos sociais, até

então construídos com base na cidadania nacional em face da influência dos processos de internacionalização das economias nacionais, vem demandando uma revisão quanto à garantia destes direitos, decorrente da emergência de ações e pactos inovadores evidenciando o incipiente fenômeno da desnacionalização, como uma das consequências da globalização, especialmente em áreas fronteiriças.

Em termos gerais, identifica-se que as distinções no plano histórico, cultural, econômico e social e a interação habitual, nos diversos planos da vida cotidiana, alteram a percepção dos residentes nas fronteiras em duas dimensões relacionadas à categorização de direitos e de cidadania. A primeira é que, em algumas fronteiras, 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. A segunda, frontalmente diversa, é a marca da igualdade/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, da marca de cidadania nacional. Identifica-se uma dualidade de concepção sobre quem é ou não nacional, podendo ser utilizado o conceito de “cidadania ambivalente” a partir da categoria igualdade. A atribuição de cidadania contém outro aspecto que acentua a complexa situação da po-

pulação fronteiriça: ou seja, se identifica a partir da atribuição do estatuto de cidadão vinculado ao local de nascimento ou da ascendência.

Verifica-se, então, que os processos de reestruturação econômica dos países vêm debilitando a cidadania e a igualdade como uma prática discursiva ou um ideal a ser seguido através de procedimentos democráticos. Ou seja, reduzem sua capacidade de aglutinar as forças sociais para manter ou impor modelos de desenvolvimento mais adequados, transpondo a barreira das desigualdades de distintas ordens e construindo os direitos sociais com caráter de universalidade.

Constata-se, entretanto, que, na região fronteiriça estudada, a ideia de uma cidadania social monitorada pelos Estados nacionais, vinculada ao Estado-nação, passa para um segundo plano, como um contraponto às pressões de redução de investimentos em políticas sociais. Verifica-se que os decretos e acordos formais e informais indicam o início de uma construção de direitos para além das fronteiras nacionais. Ou seja, os direitos sociais, em que pesem as conquistas até hoje, são as únicas garantias na direção de uma sociedade mais justa e igualitária, presentes nos níveis local, nacional, regional e global.

Referências

BRASIL. Lei nº 907, de 21 de novembro de 2003. Prevê a igualdade de direitos entre brasileiros e uruguaios. **Diário Oficial da União**, 2003. Disponível em:

- <<http://www.presidencia.gov.br/casacivil/>>. Acesso em: 27 jun. 2005.
- BRASIL. Decreto nº 5.105, de 14 de junho de 2004. Promulga o acordo entre o 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, de 21 de agosto de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5105.htm>.
- CANTO CHAC, M. **Acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas**. Dec. 5 105 de 14/06/2004. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_402_5639.htm>. Acesso em: jul. 2006.
- CANTO CHAC, M. (Org.) **Derechos de ciudadanía: responsabilidad del Estado**. Barcelona: Içaria, 2005.
- FIORI, José Luís. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo, 2007. (Coleção Estado de Sítio).
- FURTADO, Celso. Globalização das estruturas econômicas e identidade nacional. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v.6, n. 16, p. 55-64, set./dez. 1992. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 jun. 2012.
- HELD, D.; MCGREW, A. **Globalización-antiglobalización: sobre la reconstrucción del orden mundial**. Barcelona: Paidós Ibérica, 2003.
- MIRZA, C. A. O trabalho no século XXI e as particularidades no Mercosul. In: SIMPÓSIO: SAÚDE DO TRABALHADOR E PROTEÇÃO SOCIAL NO MERCOSUL, 2., 2011. **Anais...** Porto Alegre, 2011.
- PIERSON, P. **The New Politics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- PREUSS, L. **O processo de implementação do pacto pela saúde: gestão do SUS nas cidades-gêmeas da fronteira do Rio Grande do Sul (RS) com a Argentina e o Uruguai**. 2011. Tese. (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- RABOTNIKOF, N. **Ciudadanía y derechos**. In: CANTO CHAC, M. (Org.) **Derechos de ciudadanía: responsabilidad del Estado**. Barcelona: Içaria, 2005.
- SASSEN, Saskia. **Una sociología de la globalización**. Buenos Aires: Katz, 2007.
- SCHNAPPER, D. **La democracia providencial: ensayos sobre la igualdad contemporánea**. Rosario: Homo Sapiens, 2004.