

# FRONTEIRA MERCOSUL – PROCESSOS DE INCLUSÃO/EXCLUSÃO NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE BRASILEIRO

**Vera Maria Ribeiro Nogueira**

[vera@mbox1.ufsc.br](mailto:vera@mbox1.ufsc.br) Professora Adjunto do Departamento de Serviço Social da  
Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil. Dra. Em Enfermagem  
pela Universidade Federal de Santa Catarina.

**Ivete Simionatto**

[isimion@mbox1.ufsc.br](mailto:isimion@mbox1.ufsc.br) Professora Titular do Departamento de Serviço Social da  
Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil. Dra. Em Serviço Social  
pela PUC-SP e Pós-Doutorado no European University Institute-Itália.

## Introdução

Este texto apresenta a primeira etapa da pesquisa *Fronteira Mercosul – um estudo sobre o direito a saúde*. Esta pesquisa integra e dá continuidade à linha de estudos que vem sendo desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil.

As hipóteses de pesquisa decorreram, em parte, de questões levantadas a partir da execução do Projeto *Direito à Saúde: discurso, prática e valor. Uma análise nos países do Mercosul* complementadas por informações de assistentes sociais que atuam na região da fronteira. Tem como objetivos aprofundar a reflexão sobre como e sob quais perspectivas ético-políticas o direito à saúde vem se consolidando na região da fronteira entre o Brasil e demais país do Mercosul. Essa dinâmica evidencia, como afirma Telles (1994), as formas de relação estabelecidas entre o Estado e a Sociedade Civil. Entende-se que essa compreensão sobre os direitos direciona a ação profissional em busca dos pressupostos éticos adotados pelos assistentes sociais brasileiros desde 1993.

Três ordens de fenômenos contribuem para construir e delimitar o objeto de estudo. 1. A constatação das divergências entre os países quanto à concepção do direito à saúde, tanto no discurso quanto na prática (Simionatto y Nogueira, 2002), sendo que estas distinções podem expressar-se de forma contundente na região de fronteira. 2. A ampliação da demanda por ações sócio-assistenciais relacionadas à área da saúde (passes, auxílio para tratamento fora do domicílio, etc) e por atenção à saúde *strito-sensu*, que vem sendo relatada pelos assistentes sociais das Prefeituras dos municípios brasileiros fronteiriços. A forma como vêm sendo incorporadas essas novas requisições permite apreender as tendências do direito à saúde na região estudada. 3. O acréscimo súbito e intenso da demanda relacionada à proteção social da saúde, se não for bem administrado ética e politicamente, pode acarretar uma situação difícil e tensa para os municípios, que mantém uma forte aproximação cultural, além de relações econômicas e sociais com os congêneres dos demais países.

No plano da agenda pública nacional podem ser identificados para justificar a relevância do estudo proposto: 1. A posição atual dos Presidentes do Brasil e da Argentina que, quando destacam a importância do Mercosul, afirmam *que a integração deve ser feita em benefício de suas populações, apoiando a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável voltado para o crescimento, a justiça social e a dignidade da pessoa humana e fundado nos princípios de*

*participação e transparência e na ética.* (Presidência da República, 2003). Consta da mesma declaração *que a inclusão social é um objetivo central de seus Governos e que a cooperação em políticas públicas na área social e a promoção de parcerias nas áreas educacional, cultural, científica e tecnológica foram identificadas pelos Presidentes como instrumentos para alcançar aquele objetivo.* (Presidência da República, 2003). 2. O reconhecimento de que as questões de saúde estão cada vez mais próximas da questão social, especialmente nos países periféricos (OPS, 2003; Laforgia et al, 2002), expressando patamares de direito e de justiça social. 3. A escassa publicação articulando a cidadania na saúde na região de fronteira. Um maior conhecimento sobre a questão poderá favorecer a construção de agendas políticas democraticamente pactuadas no âmbito da esfera pública, especialmente quando se instauram novas e distintas proposições, que se pode identificar na reatualização do Consenso de Washington e nas diretrizes do governo brasileiro.

A pesquisa foi pensada em duas etapas, sendo que esse relatório informa os resultados preliminares do primeiro momento, que consistiu no estudo exploratório sobre a situação da saúde na região pesquisada. Os objetivos da primeira etapa foram definidos em função da fragilidade de informações sobre o trânsito populacional entre fronteiras e da ausência de mecanismos formais de integração programática entre os países fronteiriços.

#### Referências de ordem teórica

Tendo em vista ser a referência central desse trabalho o direito à saúde, torna-se fundamental apresentar as concepções que subsidiaram a análise, bem como os desdobramentos atuais sobre a natureza dos direitos sociais, entre os quais se inclui o direito à saúde, evidenciando as distintas expressões decorrentes da inter-relação entre o Estado, a sociedade e o mercado.

Justifica-se sua apreensão pelo eixo do *Estado de Bem Estar*, ao se entender que os direitos sociais se materializam em de políticas sociais, consolidando-se, de forma desigual, nos países das sociedades capitalistas ocidentais, onde se pode

reconhecer a existência de algum tipo de Estado dessa natureza. Tal abordagem permitiu analisar os seus diferentes conteúdos e as explicações derivadas dos arranjos econômicos e políticos que os sustentam, reconhecendo que os direitos sociais, no *Welfare State*, retratam a face social da cidadania.

A opção pelo eixo *direito e também direito à saúde* decorre, por outro lado, da percepção de sua densidade conceitual, na medida em que têm sido aglutinadores de identidades e interesses, individuais e coletivos, implicando alterações nas relações entre o Estado<sup>1</sup> – sociedade – mercado, determinando responsabilidades, agendas e institucionalidades para sua garantia, provocando, conseqüentemente, novos contratos e acordos, entre a sociedade política e sociedade civil.

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

Ao nível de la teoría, se trata de una evolución natural del discurso político, ya que el concepto de ciudadanía parece integrar las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria, que son respectivamente los conceptos centrales de la filosofía política de los años setenta y ochenta. El concepto de ciudadanía está íntimamente ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y, por el otro, a la noción de vínculo con una comunidad particular (KYMLICKA, NORMAN, 1997: 5).

---

<sup>1</sup> Estado considerado no sentido gramsciano, englobando a esfera da sociedade civil e sociedade política, hegemonia revestida de coerção. Conforme indica Semeraro (1999:74), “o Estado moderno não pode ser entendido unicamente como aparelho burocrático-coercitivo, como ‘vulgarmente’ a maioria da população pensa. Suas dimensões, de fato, não se limitam aos instrumentos exteriores de governo, mas compreendem, também, a multiplicidade de organismos da sociedade civil, onde se manifesta a livre iniciativa dos cidadãos, seus interesses, suas organizações, sua cultura e valores, e onde praticamente se enraizam as bases da hegemonia”. Chama-se a atenção para a concepção adotada, uma vez que sustenta as argumentações decorrentes sobre a formação de consensos e hegemonia.

Ao serem subsidiários dos direitos do homem, assumem as mesmas características dos direitos morais, ou seja, são apreendidos como antecedendo a qualquer ordenamento jurídico-formal, estando firmados em um estatuto normativo e institucional<sup>2</sup>.

Contrariando uma abordagem clássica dos fenômenos jurídicos, entre os quais se inscrevem os direitos sociais, a teoria crítica aponta que as condições jurídicas, ou formas políticas, não se explicam por si mesmas, como pretendem os defensores dos procedimentos normativos, que difundem uma idéia de justiça autonomizada das condições objetivas, independente dos modos de organização da produção e reprodução social.

Desse modo, qualquer análise sobre instituições no plano do direito, nessa abordagem, implica em articulá-la às condições reais de existência, tendo como pressuposto as relações econômicas e sociais que condicionam, no limite, os fenômenos jurídicos e políticos<sup>3</sup>.

Considera-se, na mesma linha de Kymlicka e Norman (1997), Mouffe (1996) e Dagnino (1994), que a cidadania é mais que um conjunto de direitos e responsabilidades envolvendo um sentido de identidade política e de pertencimento a uma comunidade política, uma cidadania ativa no sentido forte do termo, que expressa o direito a ter direitos de forma igualitária, na definição e invenção de uma nova sociedade. Não se aceita, contemporaneamente, a cidadania simplesmente como um conjunto de direitos e responsabilidades. É, também, uma identidade e o sentido de pertencimento a uma comunidade política.

Tendo como base a premissa acima, novos aportes vêm sendo incluídos na discussão sobre os direitos sociais, mormente os que os apreendem como

---

<sup>2</sup> Institucional considerado no sentido de normatização de comportamentos e costumes.

<sup>3</sup> Entendo, 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 partilho da concepção de um direito social ou econômico como um evento natural, existente de *per si*, mas sim como uma construção a partir das relações de produção e reprodução social, concretas e objetivas.

**aglutinando interesses e favorecendo a abertura de instâncias de confrontos e negociações entre o Estado, o capital e o trabalho.**

**Na conceituação de Kymlicka e Norman (1997: 25),**

para la mayor parte de la teoría política de posguerra, los conceptos normativos fundamentales eran democracia (para evaluar los procedimientos de decisión) y justicia (para evaluar los resultados). Cuando se hablaba de la idea de ciudadanía, se la veía como derivada de las nociones de democracia y justicia: un ciudadano es alguien que tiene derechos democráticos y exigencias de justicia. Pero hoy toma fuerza a lo largo de todo el espectro político la idea de que el concepto de ciudadanía debe jugar un rol normativo independiente en toda teoría política plausible, y que la promoción de la ciudadanía responsable es un objetivo de primera magnitud para las políticas públicas.

**Essa vertente os vislumbra como espaços possíveis de construção de uma nova cultura política, não superando, mas ao lado das estruturas partidárias e sindicais, que têm sua centralidade construída a partir do vetor luta de classes, sendo insuficientes para dar conta de explicar os conflitos sociais contemporâneos. Entre estes se situam, especialmente, os que dizem respeito à satisfação das necessidades concretas e cotidianas, o que exige a presença de responsabilidades e direitos, ou, de acordo com a literatura política, virtudes cívicas e direitos.**

**Vem se constituindo, assim, na contemporaneidade, um novo olhar sobre os direitos, mormente os sociais, deslocando-os de uma perspectiva formalista, a-histórica, para assentá-los em vetores mais concretos e palpáveis, nas condições reais de existência e particularizados em cada formação social. A busca dos novos direitos sociais se situa como uma instância de lutas coletivas, tendo como palavra de ordem, o direito a ter direitos, consoante indicação de Vera Telles (1994).**

**Caberia lembrar que a afirmação acima traduz uma indicação teórica e analítica clara, que pode ser encontrada em Oliveira (2002), quando afirma que a**

**cidadania é mediada pelo espaço público, é mediada pelas instituições, o que exige uma expressão coletiva. Há a exigência, ainda, da autonomia,**

a plena capacidade de intervir nos negócios da sociedade, e através de outras mediações, intervir também nos negócios do Estado que regula a sociedade da qual ele faz parte. Isso na concepção ativa de cidadania, não apenas de quem recebe, mas na verdade de um ator que usa seus recursos econômicos, sociais, políticos e culturais para atuar no espaço público.

**A autonomia, para o autor, não é uma categoria vazia, pelo contrário, ela significa que o cidadão só tem esse atributo quando consegue acessar, trabalhar, utilizar os recursos de acordo com sua contemporaneidade. Não é uma autonomia unicamente no plano formal, mas a autonomia que lhe permite viver e reconhecer a alteridade dos outros, o que é fundamental em sociedades complexas.**

**Ainda vale apropriar-se de outra afirmação de Oliveira (2002), que, ampliando sua tese sobre os direitos e sobre a cidadania, trata a questão da autonomia como exigência para atuação no espaço público, como uma construção que não se finda ao se obter a garantia de um direito. Nesse campo, pode-se recordar os dois critérios que definem o alcance do bem estar, ou o limite para a garantia dos direitos sociais: a autonomia e a sobrevivência.**

**Para Oliveira, que não deixa de tecer vigorosas críticas ao conceito limitado de cidadania, quando esta se restringe ao contribuinte, ou ao cidadão consumidor, a construção da cidadania exige que se integre cada uma das especificidades que compõem as dimensões particulares dos seres humanos, ou antes, “é a partir dessas especificidades que você constrói a cidadania” (Oliveira, 2002).**

**Ao iluminar aspectos essenciais da discussão, Oliveira, aponta para o trânsito entre as dimensões que compõem a cidadania e a proteção social a partir do Estado, como uma das condições de sobrevivência e autonomia. Resgata, nesse movimento, a importância das mediações institucionais para a ampliação do espaço público.**

Embora a idéia da proteção social pública, ainda que em certas situações, tenha uma aceitação quase inconteste, mesmo entre as tendências vinculadas ao pensamento liberal, o debate, hoje, sobre o tema, é permeado por um novo registro. O fio que entrelaça a teia dos componentes acima como um todo integrado, tal como aparecem na realidade, sugere os direitos sociais como produtos de uma construção histórica dentro da tradição liberal.

Enquanto princípio regulador, os direitos se submetem às alterações estruturais e conjunturais, perpassado pelas contradições e movimentos da sociedade civil e do mercado, que determinam, por sua vez, mudanças nas relações entre esta e o Estado (TELLES, 1994).

Thomas Humphrey Marshall (1967)<sup>4</sup> aponta que a cidadania, no sentido moderno, conteria um conjunto de direitos<sup>5</sup> de natureza diversa: os civis, políticos e sociais.

Os direitos civis seriam os referentes e necessários à liberdade individual, tais como o direito de ir e vir, de pensar livremente, de expressar uma fé, de possuir uma propriedade, de estabelecer contratos válidos e, especialmente, o direito à justiça. Esse último garante ao indivíduo, em tese, os demais direitos, independente de quaisquer requisitos ou critérios.

O componente liberal do direito civil localiza-se na manutenção de uma esfera da vida social que permanece fora da órbita estatal, notadamente as relações de mercado e outras iniciativas privadas. Configura-se como a garantia legal de autonomia e liberdade, sob o império da lei.

Os direitos políticos estão relacionados a escolhas de projetos e propostas de sociedade, pelo exercício do voto – votar e ser votado, isto é, participar no poder

---

<sup>4</sup> Coimbra aponta algumas fragilidades na concepção de cidadania de Marshall, devido a sua linearidade, à ausência de contextualização histórica e aos processos subjacentes à afirmação de cada um dos direitos (Coimbra, 1987: 82).

<sup>5</sup> Retoma Offe (1994), o que considera significativo na teoria de Marshall, para a compreensão da construção dos direitos, especialmente os sociais, que é o reconhecimento da importância de uma esfera pública para sua legalização. Tal dimensão pública seria a garantia do universalismo sobre os particularismos dos poderes dominantes.



político de uma das duas formas indicadas. A construção do direito político inicia no século XIX e se consolida, efetivamente, com o aparecimento de uma classe social capaz e preparada para lutar por sua garantia na estrutura social. O intenso processo de urbanização daquele período favoreceu o surgimento dos partidos de massa, que tensionaram, fortemente, a ampliação dos direitos políticos, estendendo-os, paulatinamente, para os trabalhadores, para as mulheres e, recentemente, para os analfabetos. A via democrática fornece a necessária legitimidade ao Estado de direito, sendo considerado o povo como a fonte última de autoridade, exercida através do voto, da instituição de partidos políticos, da regra da maioria e de eleições gerais.

Os direitos sociais, típicos do século XX, incluem “o direito a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões que se estabelecem na sociedade” (Marshall, 1967: 113).

Complementa Offe (1994:169) que a noção de direitos, ou de cidadania, nos Estados liberal-democráticos de Bem-Estar, abrange três aspectos: os cidadãos são fonte última da vontade política (cidadania política), os ‘súditos’ que mantêm uma esfera autônoma de ação social cultural e econômica privada (cidadania civil) e são “clientes que dependen de servicios, programas y bienes colectivos suministrados estatalmente para asegurar sus medios materiales, sociales y culturales de supervivencia y bienestar en sociedad”. Tais componentes da cidadania têm suas raízes fincadas nas teorias políticas do liberalismo, na democracia e no Estado de Bem-Estar.

A concepção de cidadania marshalliana vem sendo denominada de *passiva* ou *privada*, dada sua ênfase nos direitos puramente passivos e na ausência ou irrelevância de participação na vida pública para sua obtenção. “Este punto de vista estuvo casi enteramente definido en términos de posesión de derechos” (Kymlicka y Norman, 1997: 7).

A partir da segunda metade do século XX, podem ser identificadas, nas produções teóricas sobre a cidadania, duas tendências críticas. A primeira, a exigência de se superar a sua concepção passiva, com o exercício ativo de responsabilidades e das *virtudes cidadãs* (a auto-suficiência econômica, a participação política e o civismo). A segunda, assinala a exigência da revisão do próprio conceito de cidadania, no sentido de incorporar o crescente pluralismo social e cultural das sociedades modernas, conforme sinalizam Kymlicka e Norman (1997).

À primeira crítica, as respostas são diversas, tendo sido sumariadas por Kymlicka e Norman (1997). As virtudes cívicas e as responsabilidades, para a *Nova Direita*, podem ser apreendidas a partir da esfera privada, sendo o mercado o espaço de seu aprendizado efetivo, equilibrando as desigualdades, exigindo uma participação ativa dos concorrentes e funcionando como uma balança e um freio para limitar interesses exacerbados. As *tendências de esquerda* e os defensores da democracia participativa afirmam que a participação política levaria à cidadania responsável, apontando o papel das decisões coletivas como uma escola para a cidadania plena. A *tradição cívico-republicana* moderna considera a participação política, nas instâncias representativas, como uma forma de coexistência superior, contendo em si, os atributos da cidadania ativa. Os *teóricos da sociedade civil* entendem, por sua vez, que o aprendizado da responsabilidade e das virtudes cívicas é efetivo e eficaz a partir das organizações voluntárias da sociedade civil. Por último, a resposta das *teorias de la virtud liberal* é o restabelecimento da capacidade crítica e autonomia dos sujeitos, sendo as institucionais educacionais públicas fatores relevantes para tal (Kymlicka y Norman, 1997: 15-25).

Assim, as explicações e as sugestões para a ampliação do estatuto da cidadania sugerem ora o mercado, ora a família, ora a ação política, ora a educação, ora as organizações da sociedade, como matrizes da expansão da cidadania responsável, compondo duas tendências analíticas. A primeira, com uma clivagem de conteúdo mais normativo, com expressões políticas e jurídicas, a outra, que a apreende desde sua concretização, via a introdução, na agenda

pública, de mecanismos e estratégias com vistas a sua garantia com financiamento estatal e alcance coletivo.

Sob as duas perspectivas, a garantia dos direitos social vem, cada vez mais, se impondo como uma exigência para a consolidação democrática e para a ampliação da cidadania, denominada social, nos marcos do sistema capitalista contemporâneo.

Atualmente, de acordo com Barbalet (1989), a cidadania tem, primordialmente, um estatuto político, mas também exige uma reflexão sobre as capacidades não políticas dos cidadãos, derivadas dos recursos sociais que dominam e aos quais têm acesso. Assim, “um sistema político com igualdade de cidadania é na verdade menos do que igualitário se faz parte de uma sociedade dividida por condições de desigualdade” (Barbalet, 1989:11).

A indicação de Barbalet alerta para uma polêmica que não pode ser dispensada do debate, ou seja, a inter relação entre os três tipos de direitos – civis, políticos e sociais - e as argumentações que uma ou outra posição defendem.

Ao se reconhecer que os direitos se situam dentro da ordem capitalista, sendo definidos estruturalmente em cada formação social, e apresentando uma expressão relativamente conjuntural, ocasionada pela feição particular em cada momento e espaços determinados, tem-se um cenário limitado por este tipo de conformação social. A análise desse movimento permite identificar a dinâmica polarizada das forças políticas, no qual um dos pólos busca alterar as condições societárias existentes e outro pretende mantê-las, em nome de princípios e valores ético-políticos distintos. De um lado, vertentes políticas mais liberais, denominadas de Liberalismo Libertário ou de Nova Direita, questionam a pertinência de se atribuir aos direitos sociais o mesmo estatuto e as garantias conferidas aos direitos clássicos. No campo oposto, os herdeiros do Socialismo Igualitário, ou a atual Social-democracia, sem fugir dos limites capitalistas, propõem a expansão das ditas garantias sociais e um mesmo estatuto para as três esferas da cidadania – civil, a política e a social.

Na origem na garantia dos direitos sociais há uma permanente disputa entre quem detém o poder, no caso específico o poder público, e as camadas sociais que buscam a ampliação deste poder com vistas à consecução dos direitos pretendidos. Esse fato ocorre, particularmente, em relação aos direitos sociais, o que não se verifica, por exemplo, com os direitos de liberdade, que buscam justamente o contrário, a limitação do poder do Estado.

Por outro lado, o atendimento de direitos sociais exige, cada vez mais, para a sua efetivação, um aparato estatal que dê conta dos serviços públicos garantidos como direitos. Por isso mesmo, são os mais difíceis de serem concretizados, na medida em que o cumprimento dessa função estatal não se limita aos princípios ético-morais normativos, mas exige investimentos financeiros que dêem sustentação à concretude de tais direitos, que estão em constante ampliação e complexificação.

É em busca destes direitos sociais que os sujeitos coletivos se expressam na nova esfera pública, pois sabem ser este o espaço no qual suas carências podem merecer atenção.

No espaço público, mediado pelas instituições, o indivíduo se torna cidadão, onde a lei cria o espaço da virtualidade, através dela você pode interrogar o outro, você pode interrogar as instituições, não apenas o outro indivíduo. A lei tem essa dimensão, exatamente de criação de um espaço virtual, por isso é preciso retornar à questão do indivíduo, fazer a ligação permanente, porque a lei cria apenas o espaço virtual, se cada um de nós não formos ativos, se não ativarmos as instituições, aí você fica só no reino da virtualidade (Oliveira, 2002).

A construção desse espaço público não se confunde com a esfera pública na concepção burguesa clássica. Completamente independente da esfera estatal, transcende a forma estatal ou privada, possibilitando construir um mundo comum, onde os conflitos e interesses em presença têm visibilidade pública. Convém recordar que, para o pensamento liberal clássico, a esfera estatal não representa diretamente o interesse de ninguém,

pois “seria ilegítimo um Estado em que interesses privados específicos prevalecessem na ordem pública, ou onde essa ordem interferisse na ordem privada” (Coutinho, 1989: 40).

Na construção da nova esfera pública, ocorre um processo político que Coutinho (1988) chama de socialização da política, ou seja, uma visibilidade do interesse privado, através de sujeitos coletivos organizados em torno de interesses e necessidades comuns, tanto os ligados à produção quanto os que se referem à reprodução da vida social, que discutem publicamente suas demandas, tentando dar às mesmas uma visibilidade tal que as inscreva na agenda política estatal.

Essa afirmação pressupõe que os direitos, a democracia e as condições de estabilidade social são momentos necessários do mesmo movimento histórico na ordem capitalista, devendo sua análise não se autonomizar em um ou outro plano da vida social, desconhecendo a existência de uma interdependência entre os planos políticos, econômicos e culturais das formações sociais.

Por outro lado, há o reconhecimento que, tanto as dinâmicas societárias vêm se alterando rapidamente, com o esgotamento dos padrões tradicionais de sociabilidade, como se observa, de forma recorrente, o surgimento de novas demandas que se expressam através de uma pluralidade de sujeitos políticos, em grande parte contrapostos na busca de seus interesses. Nesse mesmo processo acentua-se a fragilidade do Estado-nação como regulador das relações e ordenamento social. Não se trata de um movimento que possa ser analisado unicamente pelo veio da política, mas essencialmente pelo vetor econômico do qual decorrem os processos de globalização

Os direitos sociais e o direito à saúde são pensados no interior das políticas sociais, as quais são apreendidas, como as políticas econômicas, como estritamente vinculadas aos processos de acumulação capitalista, em seu estágio monopolista. Essa afirmação ratifica posição anterior, de que os direitos unicamente podem ser analisados e estudados como produtos do desenvolvimento histórico, marcados por

desigualdades e contradições entre os continentes, entre os países e no interior de cada país, em seus aspectos regionais e locais.

Tal concepção os remete ao seu conteúdo relacional e não os percebendo como uma nômade na ordem social, ultrapassando, portanto, uma idéia de direito que “apresenta em sua base uma concepção antropológica do sujeito, inevitavelmente liberal: o indivíduo como primeiro, como o que vem antes de seu ser em sociedade por isso, portador de direitos” (Liguori, 2000).

Na região da fronteira a titularidade do portador de direito é quase uma categoria vazia, pois há distintas culturas políticas que o seccionam em níveis de titularidade. Os, direitos, especialmente os sociais se aguçam e expressam situações de desigualdades entre os países, que causam sérios embaraços de ordem sócio-política para os moradores da região. Tal se intensifica em fronteiras chamadas de “porto seco”, onde muitas vezes unicamente uma rua separa um país de outro. Dessa forma, estrategicamente, as pessoas buscam resolver suas demandas e exigências de sobrevivência no país que tem maior estrutura de atenção, seja para qual demanda formação profissional. Como a cidadania social é estritamente concebida em termos de área geográfica verifica-se a distância do ideal dos direitos humanos, indivisíveis e universais, como foram ratificados na Conferência de Viena, em 1993. Recordando a afirmação primeira da Declaração de Viena sobre os Direitos Humanos, esta reafirma o compromisso dos Estados membros da Organização das Nações Unidas de promover o respeito universal e a observância e proteção os direitos humanos e liberdades fundamentais de todos. Reitera radicalmente a natureza universal dos direitos e liberdades

Igualmente a indivisibilidade dos direitos foi reafirmada ao ressaltar “a importância de se garantir universalidade, objetividade e não seletividade na consideração de questões relativas aos direitos humanos” (Alves, 2001: 122). Embora reconhecendo a constante e crescente submissão dos Estados nacionais as regras determinadas pelas agências multilaterais de financiamento e fomento, pensar a possibilidade de construir consensos em torno dos princípios da Conferência de Viena, especialmente na região da fronteira, pode-se viabilizar a

aglutinação de sujeitos políticos densos, possibilitando-se a construção de anteparos, ainda que regionais aos problemas de desigualdade ou exclusão verificados. Para efeitos analíticos considera-se a exclusão como um fenômeno decorrente da forma de produzir e consumir bens e serviços nos países capitalistas. A exclusão ocorre dentro do quadro das relações de classe e não como um epifenômeno, isolado das determinações econômicas e culturais. Essa referência analítica é comprovada pela própria dificuldade de aceitação pelos países desenvolvidos, da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos. Contrariamente aos países empobrecidos, consideram direitos humanos unicamente os classificados como de primeira geração.

#### Metodologia e estratégias de coleta de dados

Na primeira etapa da pesquisa foram delimitados alguns passos iniciais próprios dos estudos exploratórios. O fato de não se ter estudos com objetos similares obrigou a um conhecimento prévio da situação. Nesse sentido os passos foram os seguintes: 1. articulação interinstitucional buscando o apoio logístico para o levantamento dos dados empíricos necessários. Foram realizadas reuniões com instituições governamentais e não governamentais, buscando ampliar o espectro sócio-político dos informantes primários. Estas articulações foram feitas em nível estadual, regional e local. Observa-se que não houve a preocupação de incluir todos os possíveis informantes institucionais, mas os que foram indicados como relevantes e com maior inserção social. A indicação partiu dos pesquisadores que residiam na área.

2. Coleta de informações preliminares sobre o objeto de estudo, através de reuniões e entrevistas focais com assistentes sociais, profissionais de saúde e dirigentes institucionais nas cidades pólos fronteiriças. O objetivo foi reconhecer o campo visando a construção do questionário a ser aplicado futuramente. Essa etapa foi realizada em duas cidades pólos – São Miguel do Oeste em Santa Catarina e em Foz do Iguaçu. Deverá ser ampliado para a fronteira do Rio

Grande do Sul se houver necessidade, o que será definido pela dificuldade em montar o instrumento de coleta de dados. O agendamento das reuniões foi feito pelo pesquisadores residentes nas cidades indicadas e não se limitou a profissionais da área da saúde, mas ampliou-se para a área da assistência social, na medida em que, nos municípios menores a atenção é global, não havendo institucionalmente separação entre saúde e assistência social. O assistente social recebe as requisições das duas áreas.

As reuniões foram gravadas e seguiram um roteiro norteador muito fluído, visto que se reconheceu a importância dos sujeitos contribuírem a partir de suas experiências cotidianas. A reunião focal mostrou-se um instrumento favorável, na medida em que a experiência relatada por um profissional provocava reminiscências em outro, adensando-se o relato, tanto no plano sócio-histórico como ético-político. Ressalta-se a importância dessas informações pois irá favorecer a contextualização dos resultados através dos questionários. Outro aspecto essencial obtido se refere a indicação de novos sujeitos, que pertencem ao universo dos direitos, especialmente na garantia de sua fruição. Igualmente foram apontadas as especificidades de ordem política, indicando o grande cuidado que se deverá ter em certos municípios. A duração média das reuniões foi de 3 horas e as entrevistas de 45 minutos a hora e meia. Destacou-se nas falas dos sujeitos a comprovação da inexistência de estudos sistemáticos voltados essencialmente para a região de fronteira. Igualmente se buscou, com os sujeitos, articular possíveis contatos para a posterior aplicação dos questionários.

A partir dos primeiros resultados já se evidenciou que outras categorias teóricas deverão ser abordadas, especialmente as relacionadas à integralidade dos direitos e também recursos teóricos voltados à garantia dos direitos, como as determinações das Conferências Internacionais promovidas pela ONU.

**O quadro desconhecido – fronteiras e atenção à saúde**



A primeira e grande constatação é que, na fronteira, o direito à saúde é acrescido de outros componentes, verificando-se a mesma argumentação em termos dos países ricos e pobres. Ou seja, a população dos países que detém melhores condições de infraestrutura para atenção à saúde marcam uma cidadania delimitada pela área geográfica, sendo o aspecto financeiro o determinante dessa cultura. Os profissionais relatam que sofrem grandes críticas da população residente no país quando buscam incluir pessoas que vêm dos países vizinhos. Reconhece-se nesse caso, o entendimento do outro, o que vive fora de seu “mundo” como um estranho, um diferente, que não tem a titularidade do direito que é dada pela idéia de Estado-nação.

Há o reconhecimento do trânsito interfronteiras, não havendo, no entanto, registro dessas demandas. Esse fato é preocupante, na medida em que se exclui a possibilidade de uma leitura mais real da situação, ficando em termos de opiniões, que podem ser desqualificadas em razão do o gestor municipal entende sobre o direito. Do mesmo modo, torna-se difícil interpelar instancias estatais na busca de solução das dificuldades uma vez que os atendimentos não são quantificados, não sendo incorporados nas estatísticas mensais. Igualmente não se define o tipo de demanda. Os profissionais relatam uma ampliação das solicitações, mas não são capazes de identificar, de modo seguro, o tipo e o gênero de solicitação. Essa ausência já indica, por parte dos próprios profissionais, uma certa despreocupação com a garantia dos direitos, ou seja, com sua fruição cotidiana. No plano discursivo há a defesa intransigente da integralidade e indissolubilidade dos direitos, mas entre o discurso e a ação, não se identifica que o registro do não atendimento pode-se tornar um mecanismo de aglutinação de interesses. Percebe-se que a dimensão política é fragilizada pelo desconhecimento da possibilidade de formação de consensos. Ainda que não se chegue a pensar em formação de consensos, a simples indicação estatística, subsidiando e comprovando a necessidade, o que poderia alterar a situação em termos de planejamento e gestão do sistema, não é reconstituída.

Há uma distinção entre os dados obtidos na região de Foz do Iguaçu e na região de São Miguel do Oeste, que engloba Dionísio Cerqueira, fronteira seca com Bernardo Yrigoyen na Argentina.

Em Foz do Iguaçu os profissionais expressam uma dimensão importante, que é específica da região. Por se localizar na confluência de três fronteiras – Paraguai, Argentina e Brasil as diferenças de encaminhamento e cultura política entre os países se tornam mais visíveis. Relatam que a população Argentina procura bem menos os recursos de saúde que a população paraguaia. Essa demanda diferenciada não se explica apenas pelo empobrecimento maior da população paraguaia, visto que os recursos de saúde em Puerto Iguazu, na Argentina, são precários e a população muito empobrecida. Duas ordens de explicações podem ser levantadas. A primeira é que, conforme assinalam os profissionais, a aduana Argentina é bastante seletiva com a saída de seus habitantes e ingresso no Brasil e também com a entrada dos brasileiros e paraguaios. Outra explicação possível, no plano da cultura é que Identificam resquícios de um padrão civilizatório que durante muito tempo equiparou-se a alguns países da Europa. Deve-se lembrar que até hoje os indicadores de saúde da Argentina são os melhores do Mercosul. O desmonte identificado em pesquisas anteriores não foi ainda sentido de forma mais abrupta. Lembrando da relação entre indicadores de saúde e educação, publicado recentemente pela Organização Mundial de Saúde, a população Argentina detém um nível bastante elevado em termos educacionais.

Em Foz do Iguaçu, outro dado que merece uma discussão é o caso da população designada como *brasiguiaia*. São brasileiros que, em décadas anteriores, migraram para o país vizinho em busca de melhores condições de vida. Identificam-se nesse grupo dois universos distintos – os que foram e adquiriram terras, grandes latifúndios, que vem explorando e a população empobrecida que transita em busca de trabalho. Segundo dados colhidos junto ao Setor de Saúde Mercosul, da Usina Hidrelétrica de Itaipu, calcula-se haja 300 mil brasiguaios que estão retornando ao

**Brasil, ou retornam em busca de atenção à saúde ou outras demandas e voltam ao Paraguai.**

Esse retorno ou mesmo esse trânsito de brasiguaios merece ser aprofundado futuramente. O que é mencionado pelos profissionais é a recusa dos gestores municipais no seu atendimento, mesmo considerando que são brasileiros. A cidadania no caso se torna mais estreita, não se fixando mais a partir do nascimento, mas da residência. É um novo argumento - que a organização técnico-administrativa do Sistema de Saúde tem um espaço para os residentes e não para os brasileiros que residem fora. A cidadania, nesse caso, vai oscilando de município para município, de gestor para gestor.

As estratégias dos profissionais de Foz de Iguaçu para inclusão dos brasiguaios no sistema de saúde tem sido a de encaminhar ao Ministério Público os casos dessa natureza, com relatórios circunstanciados da situação sócio-econômica. Igualmente pode-se apontar que a cidadania no caso é a denominada de cidadania invertida por Sonia Fleury (2002). De toda forma se reconhece que ambas as argumentações distanciam-se da universalidade dos direitos humanos. Tal aspecto é delicado pois há uma tendência de integração econômica e a social fica reduzida a sentença judicial.

Em Foz do Iguaçu os profissionais indicam uma cidadania de baixa densidade, conforme categoria discutida por Gerschman (2000), tanto social como política. Há, na região, os “donos do poder”, que ocupam os setores estratégicos de formação de opinião. São mesmo donos dos meios de comunicação, estão presentes nas associações hegemonicamente fortes, como a Associação Comercial e Industrial, ocupam postos-chaves nas instituições políticas e exerce um grande controle sobre a opinião pública. A esfera pública é desqualificada ao extremo, relatando os profissionais que as instâncias deliberativas do Sistema de Saúde tem um papel consultivo. As contraposições a esta ordem política são severamente rechaçadas, via demissão de profissionais, troca e rebaixamento de cargos.

Em São Miguel do Oeste os assistentes relatam um cenário mais ameno, permitindo levantar a hipótese que o tamanho reduzido dos municípios favorece a atenção a demanda do país vizinho, no caso, a Argentina. Os casos mais frequentes são de migrações transitórias, ou seja, brasileiros que vão para Argentina e retornam de tempos em tempos. São igualmente comuns os casos de dupla cidadania. As informações devem ser checadas para maior segurança e evitar inferências sem provas empíricas.

Quanto as estratégias utilizadas pela população dos outros países, especialmente brasiguaios, tem sido diversas e em certas situações bastante arriscadas.

A mais comum é a “locação” ou empréstimos de documentos que comprovem a residência mas que não tenham fotos, como é o caso dos boletos das tarifas de energia elétrica e o certificado de contribuinte de pessoa física. Outra forma usada para obter o atendimento assistencial em saúde é aguardar a piora do estado geral do paciente e quando há risco de vida buscar o atendimento diretamente no hospital. Nesse caso o não atendimento implicaria em falta ética severa, com penalidade de cassação do registro do médico.

Outro apontamento que se pode fazer é a dificuldade de dados e intercâmbio de informações e mesmo algumas ações coletivas entre os profissionais dos países analisados. A primeira vista parece que a condição de *estrangeiro* do profissional do outro lado da fronteira é ameaçadora ou então desqualificada. Esse aspecto merece ser explorado, pois unicamente sabem que existem profissionais, mas desconhecem o que fazem, como fazem e se há interesse em parcerias que possam reduzir os desgastes da ampliação da pobreza e exclusão verificada nos últimos anos

A ausência persistente de registros do atendimento aos estrangeiros parece se vincular a uma estratégia de inclusão, ou seja, inúmeras vezes os assistentes sociais não fazem um estudo completo ou mesmo omitem deliberadamente algumas informações que poderiam excluir do Sistema o paciente. Da mesma

forma não levam em conta as inverdades que são ditas pelos pacientes para obter o atendimento, como foi relatado por um profissional.

Pontua-se que os resultados acima são dados iniciais e devem ser aprofundados na segunda etapa da pesquisa.

#### Conclusões parciais

A primeira e mais séria conclusão é que a concepção de direito entre os profissionais que participaram das reuniões não é unívoca. Identifica-se um *continuum* que parte da afirmação que a cidadania social vincula-se ao trabalho, determinada pela meritocracia e assemelhando-se a um seguro social até os que afirmam ser a cidadania social um direito universal, global e de responsabilidade dos gestores dos três níveis de governo. Nesse caso a população empobrecida, que não contribui com o Sistema não tem o status de cidadão. Tal referência impõe se pensar em aprofundar o conhecimento e a reflexão sobre os direitos constitucionais brasileiros cotejando-os com os dos países vizinhos.

Da mesma forma, a explicação para as estratégias de inclusão desenvolvidas pelos pacientes toma a forma de uma censura ou de apoio, o que se relaciona à própria idéia de cidadania social e seus determinantes. Há mais facilidade para aceitar as estratégias em casos de risco de vida, caindo-se em uma concepção sanitária médico-centrada e de atenção à doença e não na atenção a saúde.

Não vem sendo referidos atores políticos que possam resignificar a categoria *direitos de cidadania*, com exceção do Ministério Público. Tal fato pode ser explicado, especialmente em Foz do Iguaçu por ser reconhecidamente uma cidade *sem lei e dominada pelos donos do poder*, no sentido mais forte do termo. As regulações institucionais frágeis e os gestores públicos do poder executivo não têm autonomia e hegemonia para denunciar desmandos que ocorrem. O mix público e privado parece ser a regra nos encaminhamentos relativos aos direitos, especialmente porque os interesses econômicos são encontrados nos três países fronteiriços.

**Reafirma-se a provisoriedade das discussões acima sem no entanto anular seu potencial investigativo.**

### **Referências bibliográficas**

ALVES, Jose Augusto Lindgren. Dieitos Humanos, Cidadania e Globalização. *Lua Nova*, 2000, p.159-205.

BARBALET, J.M. *A Cidadania*. Lisboa: Editora Estampa, 1989.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Comunicado conjunto de imprensa dos presidentes da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República Argentina, Eduardo Duhalde. Disponível em <[http://www.radiobras.gov.br/integras/03/integra\\_140103\\_2.htm](http://www.radiobras.gov.br/integras/03/integra_140103_2.htm)>. Acesso em 04 de fevereiro de 2003.

BRASIL. Comissão Mercosul. Comunicado de Imprensa. Disponível em <<http://www.mercosul.gov.br/textos/default.asp?Key-181>> Acesso em 20 dez 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson \_\_\_\_\_ *Dualidade de Poderes*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

COUTINHO, Carlos Nelson \_\_\_\_\_ Representação de Interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, Sonia Flury (Org.). *Reforma Sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: CORTEZ/ABRASCO, 1989. p. 47-70.

DAGNINO, Evelina (Org.). *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel, 2000.

FLEURY, Sonia. Universal, Dual ou Plural? Modelos y dilemas de Atención de la salud en America Latina. Rio de Janeiro: FGV, 2001. Disponível em: <<http://www.opas.org/htm>> Acesso em: 02 de janeiro de 2002.

GERSCHMAN, Sílvia. A descentralização da política de saúde no final dos anos 1990. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 147-170, jul./ago. 2000.

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. El retorno del ciudadano. *Agora*, Buenos Aires, ano 3, n. 7, p. 5-42, Inverno 1997.

LAFORGIA, Jerry; RAW, Sílvia; LEVCOVITZ, Eduardo. O Papel das Instituições Internacionais no Processo das Reformas no Setor Saúde. In: SEMINÁRIO

INTERNACIONAL TENDÊNCIAS E DESAFIOS DOS SISTEMAS DE SAÚDE DAS AMÉRICAS. BRASIL, 2002, São Paulo. Ministério da Saúde.

LAURELL, Asa Cristina. La Salud: de derecho social a mercancía. *Boletín APS*, Quito, n. 5, p. 81-92, ago 2000.

LIGUORI, Guido. Estado e “Mundialização” em Gramsci. *Crítica Marxista*. Roma, n. 4-5. Disponível em :<[http://www.citinv.it/publicazioni/CRITICA\\_MARXISTA](http://www.citinv.it/publicazioni/CRITICA_MARXISTA)>. Acesso em 10 Outubro 2000.

Código de campo alterado

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*. Lisboa: Gradiva, 1996.

MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*. Lisboa: Gradiva, 1996.

NAVARRO, Vicenç. *Neoliberalismo y Estado del bienestar*. 3 ed. Barcelona: Ariel, 2000.

OFFE, Claus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

OLIVEIRA, Francisco de. *O que é formação para a cidadania?* Entrevista realizada por Sílvio Caccia Bava, em 1999. Disponível em : <<http://www.dhnet.org.Br/textos/coliveira.htm>>. Acesso em 14 maio 2002.

Código de campo alterado

OLIVEIRA, Francisco de. *O que é formação para a cidadania?* Entrevista realizada por Sílvio Caccia Bava, em 1999. Disponível em : <<http://www.dhnet.org.Br/textos/coliveira.htm>>. Acesso em 14 maio 2002.

Código de campo alterado

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE SALUD. Apoyo para planear investigaciones sobre Estrategias para Extender la Protección Social en Salud. Disponível em: <http://www.opas.org> . Acesso em 12 fev 2003.

SANTOS, Boaventura Souza. Reinventar a democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). *Os Sentidos da Democracia: Políticas do Dissenso e Hegemonia Global*. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999. p. 83-129.

SIMIONATTO, Ivete; NOGUEIRA, Vera M. R. Direito à Saúde: discurso, prática e valor: Uma análise nos países do Mercosul. Relatório Parcial de Pesquisa. Departamento de Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina. 2002.

TELLES, Vera. da S. Pobreza, movimentos sociais e cultura política: notas sobre as difíceis relações entre pobreza, direitos e democracia. In: DINIZ, Eli; LOPES, José

Sérgio Leite; PRANDI, Reginaldo. (Orgs.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: ANPOCS/HUCITEC/IPEA, 1994.

TELLES, Vera. da S. Pobreza, movimentos sociais e cultura política: públicos. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-102.