



REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Políticas públicas: uma contribuição sucinta à edificação de um modelo para sua análise

Public policy: a brief contribution to the construction of a model for its analysis

Victor Manuel Barbosa Vicente

SUMÁRIO

“COMO EU ESCREVO”	11
Richard Posner Tradução de Ana Caroline Pereira Lima Thiago Santos Aguiar de Pádua	
BOOLA!	16
Duncan Kennedy Tradução de Ana Caroline Pereira Lima Thiago Santos Aguiar de Pádua	
A COMIDA FICA NA COZINHA: TUDO QUE EU PRECISAVA SABER SOBRE A INTERPRETAÇÃO DE UM ESTATUTO EU APRENDI QUANDO TINHA 9 ANOS	22
Hillel Y. Levin Tradução de Jefferson Carús Guedes Ana Caroline Pereira Lima Thiago Santos Aguiar de Pádua	
POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA CONTRIBUIÇÃO SUCINTA À EDIFICAÇÃO DE UM MODELO PARA SUA ANÁLISE	28
Victor Manuel Barbosa Vicente	
1 Introdução	29
2 Políticas públicas: alguns modelos para sua análise	29
2.1 A análise institucional.....	29
2.2 Redes de políticas públicas	37
2.3 O modelo de fluxos múltiplos	39
2.4 Advocacy coalition framework	40
3 Considerações finais	43
Refêrencias	43
DIREITO À SAÚDE, POLÍTICAS PÚBLICAS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE E ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO HOSPITAL E AMBULATORIAL	49
Emerson Affonso da Costa Moura Fabrizia da Fonseca Passos Bittencourt Ordacgy	
1 Introdução	50
2 O direito social à saúde	51
3 A constituição de 1988 e as políticas de saúde	54
4 A saúde pública e os serviços públicos	56
5 Conclusão	57
Referências	58
AUTISMO: O IDEAL E O REAL NA EFETIVAÇÃO DA DECISÃO JURISDICIONAL QUE IMPLEMENTA POLÍTICAS PÚBLICAS	60
Grasielly de Oliveira Spínola	
1 Introdução	60
2 Sobre o autismo: diagnóstico, sintomas e tratamentos	61

3 O controle jurisdicional de políticas públicas relacionadas ao autismo no Estado de São Paulo	62
3.1 Da ineficiência do julgado em razão da execução pela via individual	65
3.2 Dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos	65
3.3 Da Importância de se reconhecer os direitos e interesses difusos, no caso do autismo, para eficiência do julgado.....	66
4 O controle jurisdicional de políticas públicas relacionadas ao autismo no Estado do Rio Grande do Norte ..	67
5 Conclusões.....	68
DIREITO À SAÚDE, POLÍTICAS PÚBLICAS E PORTADORES DE TRANSTORNO MENTAL: A INTERNAÇÃO COMPULSÓRIA DO DEPENDENTE QUÍMICO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	72
Emerson Affonso da Costa Moura	
Laila Rainho de Oliveira	
1 Introdução	72
2 O direito à saúde e as políticas públicas.....	73
3 O dependente químico e a política pública de internação	78
4 Estudo de caso: a internação compulsória no rio de janeiro.....	81
5 Conclusão	84
Referências	85
PRODUÇÃO DE ALIMENTOS: AGRICULTURA FAMILIAR X CULTURA DE EXPORTAÇÃO NO BRASIL, SOB A PERSPECTIVA DA SUSTENTABILIDADE.....	89
Luá Cristine Siqueira Reis	
João da Cruz Gonçalves Neto	
1 Introdução	90
2 Agricultura familiar no contexto contemporâneo.....	90
3 Agronegócio no Brasil.....	93
4 Reforma agrária, produção de alimentos e sustentabilidade	94
5 Conclusão	96
Referências	97
DIREITO AGROALIMENTAR E TERRITÓRIO: REFLEXÕES SOBRE O USO DA ÁGUA NA ATIVIDADE AGRÍCOLA .	100
Rodolfo Franco	
1 Introdução	100
2 Quadro normativo sobre a água.....	102
3 Uso da água na atividade agrícola	105
3.1 O aquífero guarani	105
3.2 Água e território.....	106
3.3 Água e liberdade.....	107
4 Conclusão	110
A CONSTRUÇÃO DE NOVAS POLÍTICAS SOCIAIS: O CASO DE MATO GROSSO DO SUL	114
Ricardo Luz Chagas Amorim	
1 Introdução	114
2 Exclusão social	115
3 As dificuldades dos anos 1990 e a nova política social sul-mato-grossenses.....	118
4 COGEPS e a gestão matricial das políticas sociais	122
5 FIS como garantia de recursos.....	125

6 Alguns números e observações sobre os impactos.....	129
7 Comentários finais.....	134
Referência.....	135
PROGRAMAS SOCIAIS BRASILEIROS E SUA RELAÇÃO COM A POBREZA, A DESIGUALDADE E O DESENVOLVIMENTO	138
Mirian Aparecida Rocha	
Rosa Maria Olivera Fontes	
Leonardo Bornacki de Mattos	
Jader Fernandes Cirino	
1 Introdução	139
2 Estudo sobre as inter-relações entre programas sociais, pobreza e desigualdade	140
3 Metodologia.....	141
3.1 Modelos analíticos	141
3.2 Fonte de dados	142
4 Resultados	143
4.1 Indicadores multidimensionais	143
4.2 Comportamento dos indicadores multidimensionais nas regiões brasileiras	145
4.3 Ranking dos estados brasileiros	147
4.4 Impacto dos programas sociais sobre os indicadores multidimensionais.....	148
5 Conclusão	151
Referências.....	152
A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E A CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL	155
Eduardo Sadalla Bucci	
Introdução.....	156
Direito é alográfico.....	156
A jurisdição constitucional como fator de estabilização institucional.....	160
Mutação constitucional: poder reformador ou interpretação constitucional?.....	164
1. Mutação constitucional: delineação pela doutrina majoritária.....	166
2. Mutação constitucional à luz de o direito ser alográfico: mudanç� das normas e não do texto constitucional	167
Conclusão.....	170
POLÍTICAS PÚBLICAS NA FRONTEIRA TRINACIONAL: O DESAFIO AO PLENO EXERCÍCIO DA CIDADANIA	173
Priscila Lini	
REPRESENTAÇÃO INTERVENTIVA, JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E CONFLITO FEDERATIVO	186
Marcelo Rodrigues Mazzei	
Sebastião Sérgio Silveira	
Henrique Parisi Pazeto	
Introdução.....	186
Aspectos gerais da intervenção federal.....	187
Histórico da representação interventiva no Brasil.....	190
A representação interventiva na Constituição Federal de 1988	191
Legitimação ativa	193
Procedimento	194

Decisão	195
Conclusão	198
Referências	199
A LICITAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DO PATERNALISMO LIBERTÁRIO.....	201
Felipe Furtado Ferreira	
Eduardo Carlos Pottumati	
1 Introdução	202
2 A licitação pública e sua função social	202
3 Direito ao desenvolvimento sustentável	206
4 A atividade de fomento.....	209
5 O paternalismo libertário como terceira via – similitude com a atividade de fomento	210
6 Considerações finais.....	212
Referências	213
TRIBUTAÇÃO & REGULAÇÃO: UM DIAGNÓSTICO SOBRE INTER-RELAÇÕES POSSÍVEIS.....	215
Veyzon Campos Muniz	
1 Introdução	215
1.1 Um necessário acordo semântico ao tratar de regulação.....	216
2 Regulação da tributação.....	216
2.1 Apatia endêmica e a produção legislativa tributária.....	217
3 Tributação como regulação.....	218
3.1 Medidas extrafiscais: um instrumento regulatório.....	218
3.2 Automatismo moral e a análise de impacto regulatório.....	220
4 Conclusões articuladas.....	221
ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: A EFICIÊNCIA DA NORMA JURÍDICA NA PREVENÇÃO E REPARAÇÃO DE DANOS SOFRIDOS PELO CONSUMIDOR.....	224
Héctor Valverde Santana	
1 Introdução	225
2 Conceito de análise econômica do direito (AED)	225
3 Eficiência das normas jurídicas protetivas do consumidor	227
4 Análise econômica da prevenção e reparação de danos sofridos pelo consumidor.....	228
5 Conclusão	234
Referências	235
INOVAÇÃO PARA QUEM? O CASO DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA	238
Marcos Vinício Chein Feres	
Marcelo Castro Cunha Filho	
1 Introdução	239
2 Integridade e ação comunicativa aplicada ao direito	240
3 A busca pelo desenvolvimento tecnológico e sua repercussão na ICT federal de juiz de fora	244
4 Por que o direito não concorda com uma política inovação utilitária? A deficiência da política da UFJF	249

5 Conclusão	252
-------------------	-----

A PONDERAÇÃO COMO MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS ENTRE PRINCÍPIOS NORTEADORES DO DIREITO PENAL AMBIENTAL256

Maria Isabel Esteves de Alcântara

Michelle Lucas Cardoso Balbino

1 Considerações Iniciais.....	257
2 Introito ao Estudo dos Princípios.....	257
3 Princípio do In Dubio pro Reo	260
4 Princípio do In Dubio pro Ambiente ou In Dubio Pro Nature.....	261
5 A Ponderação como Mecanismo de Solução de Conflitos: Princípio “In Dubio pro Reo” Versus Princípio “In Dubio pro Nature”.....	263
6 Considerações Finais	268
Referências.....	269

A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS MUNICIPAIS E PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA COIBIR AS BRIGAS DE GALO273

Marco Lunardi Escobar

Lucia Santana de Freitas

Gesinaldo Ataíde Candido

1 Introdução	274
2 A proteção à fauna.....	274
3 As normas ambientais e a defesa animal	276
3.1 Maus tratos a animais: as rinhas de galo	277
3.2 A competência do município em matéria ambiental e a necessidade de políticas públicas para coibir as rinhas de galos.	277
3.3 A falta de políticas públicas: seria falta de interesse?.....	279
3.4 A participação da sociedade civil como auxiliar na gestão ambiental.....	279
4 Aspectos metodológicos.....	280
5 O Combate às brigas de galo no Rio Grande do Norte	281
5.1 As operações de 2010 a 2012.....	281
5.2 Poder de polícia ambiental.....	283
6 Considerações finais.....	284

Políticas públicas na fronteira trinacional: o desafio ao pleno exercício da cidadania

Public policies and the trinational frontier: a challenge to the full exercise of citizenship

Priscila Lini*

Resumo

O presente trabalho aborda as dificuldades na implementação de políticas públicas na região das fronteiras entre Brasil, Paraguai e Argentina, um ambiente bastante diferenciado, dotado de peculiaridades que nem sempre são condizentes com as necessidades do restante do país. Estas particularidades mostram-se determinantes para a elaboração e implantação das ações governamentais voltadas ao bem estar, segurança e trabalho na região, uma vez que o conceito de cidadania fluída, intenso trânsito de pessoas e diferentes níveis de assistência social em cada país são fatores muitas vezes conflituosos, difíceis de conciliar entre os diversos atores e níveis governamentais envolvidos – municipal, estadual/provincial/ departamental, e federal. Ademais, o acesso às ações estatais, que se vinculam ao gozo de cidadania plena, acaba por marginalizar ainda mais aqueles que deveriam ser contemplados com as ações positivas do Estado. O acesso ao Sistema Único de Saúde, as ações sanitárias preventivas, o sistema aduaneiro, que deveriam ser voltados à construção de uma realidade inclusiva, acabam por negar o acesso à cidadania, deixando uma parcela da população vulnerável, que circula por mais de um Estado, mas não é atendida plenamente, aceita e incluída por nenhum.

Palavras-chave: Fronteiras. Políticas públicas. Cidadania. Migração.

Abstract

This paper discusses the difficulties in the implementation of public policies in the frontier between Brazil, Paraguay and Argentina, a very different location, with peculiarities that are not always consistent with the needs of the rest of the country. These features show up determinants for the development and implementation of government actions aimed at the welfare, safety and labor in the region, considering the concept of fluid citizenship, intense transit of persons and different levels of social assistance in each country are factors many times conflicting, difficult to reconcile between the several actors and levels of government involved - local, state / provincial / departmental and federal. Moreover, the access to state actions, which are linked to the enjoyment of full citizenship, ends up further marginalize those who should be awarded by the positive actions of the State. The access to health system, preventive sanitary measures, the customs and taxes system, which should be directed to build an inclusive reality, ultimately denies the access to citizenship, leaving a portion of

Recebido em 20/03/2014

Aprovado em 12/06/2014

* Doutoranda em Direito Socioambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná PPGD - PUC/PR. Professora do Centro de Ensino Superior de Foz do Iguaçu - CESUFOZ, e servidora pública na Procuradoria Federal junto à Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA. Bolsista CAPES/CNPQ. E-mail: priscila.lini@unila.edu.br

population at the social vulnerability, which circulates more than one State, but is not fully recognized, accepted and included by none.

Keywords : Frontiers. Public policies. Citizenship. Migration.

1 Introdução

Neste trabalho, busca-se a compreensão das dificuldades na escolha e implementação de políticas públicas eficazes na região da fronteira trinacional, dada sua especificidade, que envolve cidadãos de diversos países, em diferentes graus de desenvolvimento e múltiplos níveis de governo.

Outros aspectos como idioma, sistema educacional e oferta de empregos e serviços públicos também devem ser levados em conta, juntamente com os fatores econômicos e sociais, que estabelecem uma dinâmica própria de mobilidade migratória em busca de melhores condições de trabalho e atendimento.

As políticas públicas aqui serão abordadas no sentido de nivelamento social, na busca de mitigar as desigualdades de um sistema de acumulação de capital excludente por natureza, que não contempla em sua dinâmica a distribuição eficiente e o acesso aos bens de consumo por parte da população em seu todo. É previsto, e até mesmo desejável que parte do contingente de mão-de-obra permaneça em condições precárias de sobrevivência para que o custo da apropriação do trabalho apresente vantagens aos detentores dos meios de produção.

Neste cenário de exclusão, a fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai apresenta características singulares, em especial, um mercado alimentado pela informalidade e marginalização. O trânsito constante de pessoas que buscam a subsistência entre um e outro país, conforme a situação mais favorável de oferta de ocupação e renda é fator que dificulta a formulação de políticas públicas. É um contexto que se diferencia do restante do país, pois os próprios conceitos de cidadania são mutáveis.

O objetivo é identificar as fragilidades da fronteira – carências no atendimento em um país, que gera demandas maiores no outro; violência urbana; tráfico e consumo de entorpecentes; exploração de trabalho; tráfico de pessoas; contrabando e descaminho – e procurar as soluções mais acertadas nos diversos níveis de governo.

Assim, a escolha das políticas públicas deverá considerar os elementos humanos e geográficos da fronteira trinacional, a fim de que as demandas sociais sejam contempladas de maneira adequada e eficaz aos problemas que, apesar de comuns a todos os países envolvidos, demandam soluções específicas conforme o grau de desenvolvimento de cada um.

2 Políticas públicas: inclusão e exclusão

Políticas públicas podem ser compreendidas como a “ação do Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.”¹ Isso quer dizer, na construção de um Estado de Bem Estar Social, para que o atendimento e acesso à cidadania sejam satisfatórios, o Estado age no sentido de oferecer os elementos necessários à inclusão e afirmação de determinados segmentos sociais.

Neste contexto, considerando que os Estados respondem às preferências dos cidadãos, e, através desta atuação procuram realizar seus próprios objetivos² as políticas públicas são as ferramentas utilizadas para

1 HÖFLING, Heloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano 21, n. 55, nov. 2001. p. 31

2 PRZEWORSKI, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995. p. 8.

a acomodação dos diferentes atores sociais. Considerando-se as políticas públicas como a implementação dos objetivos políticos do governo, convertem-se em instrumentos governamentais para o bem estar geral.³

Em uma sociedade de consumo, marcada pelas disparidades no acesso aos bens de capital, o Estado desenvolve ações que visam mitigar – ou, no mínimo, atenuar – as diferenças entre os detentores dos meios de produção e potencial de compra, daqueles que sequer conseguem obter sua manutenção básica, em nome da manutenção da ordem social.

No desenvolvimento do processo de acumulação capitalista – e nas crises do capitalismo – as formas de utilização tradicionais da força de trabalho se deterioram, são até mesmo destruídas, escapando à competência dos próprios indivíduos a decisão quanto à sua utilização. Relacionado a isto, funções tradicionalmente não sujeitas ao controle estatal e circunscritas às esferas privadas da sociedade – inclusive a educação – passam a ser desempenhadas pelo Estado.⁴

Assim, aqueles que não possuem os meios próprios de inserção nas relações do capital, através de prestações positivas do Estado conseguem, se não a inclusão plena, parte do atendimento de suas demandas mais imediatas⁵. Isso porque as políticas de atendimento representam uma concessão mínima de condições de acesso às necessidades humanas básicas, que sustentam a legitimação do modo de produção e dos objetivos governamentais, que garanta a previsibilidade e pacificação social⁶.

A prestação positiva como meio de pacificação social é uma das formas de atuação política objetiva de governo, conforme a necessidade de grupos e camadas específicas⁷. Assim, a cidadania individual “pressupõe um ente mediador que atue como árbitro na sociedade e reponha, sempre que se fizer necessário, o lugar dos indivíduos no conjunto social. Esse ente é o Estado, o poder público.”⁸

Porém, nem sempre o Estado se mostra suficiente no atendimento a essas demandas sociais. Em um sistema que se pauta na apropriação do trabalho e dos meios de produção, a inserção no mercado e exclusão são utilizadas na própria dinâmica de sustentação deste sistema⁹, através da regulação de demanda e consumo, equilíbrio entre força de trabalho produtiva e ociosa, sujeição e dominação.

Aqueles que não se integram plenamente nesta dinâmica, que são “excedentes” do complexo arranjo entre apropriação e submissão, dependem da atuação incisiva do Estado para a obtenção de um mínimo substancial.

A mesma sociedade que exclui, acaba criando formas de participação que, em sua maioria, são desumanas. Falar isto, significa dizer que deveríamos fazer a análise considerando o fenômeno da participação, e não o da exclusão, derivando-se disto a análise sobre as diferentes formas de participação que congregam, em si, conteúdos e significados diversos para essa participação. Temos como exemplo os meninos que se integram à rota e dinâmica do tráfico de drogas e com isso ajudam a manter sua família integrada e razoavelmente convivendo, mesmo que percam suas vidas antes dos 20 anos.¹⁰

3 DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 21.

4 HÖFLING, Heloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano 21, n. 55, nov. 2001.p.33.

5 CARDOSO JÚNIOR, José Celso. *Desafios ao desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2009.

6 PRZEWORSKI, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995. p. 11.

7 DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 22.

8 GOHN, Maria da Glória. *História dos movimentos e lutas sociais*. São Paulo: Loyola, 2003. p. 195.

9 WAGNER, Eugênia Sales. *Hannah Arendt e Karl Marx: o mundo do trabalho*. Cotia: Ateliê, 2000. p. 186.

10 FREITAS, Maria de Fátima Quintal de. Dimensões da exclusão e da participação na vida cotidiana: perspectiva da psicologia social comunitária latino-americana. In: SCMIDT, Maria Auxiliadora; STOLTZ, Tânia (Org.). *Educação, cidadania e inclusão social*. Curitiba: Aos Quatro Ventos, 2006. p. 110.

Assim, na busca de inclusão na sociedade de consumo, os indivíduos acabam procurando formas alternativas de aquisição de bens - não importando a origem dos recursos¹¹ – recorrendo à informalidade, ao subemprego ou mesmo à prática de condutas consideradas delituosas, como o tráfico, e degradantes, como a prostituição, movimentando um mercado que, apesar de lucrativo, não fornece a contrapartida social esperada.

Este acesso aos bens de consumo muitas vezes tem efeitos imediatos aparentemente mais vantajosos – um trabalhador informal, por exemplo, não tem descontada de sua remuneração as contribuições previdenciárias e sociais. Porém, os efeitos mediatos são sentidos no momento em que este trabalhador busca a satisfação de suas demandas junto ao Estado, e se vê excluído de seu atendimento – quando necessitar de aposentadoria ou de um tratamento de saúde¹².

A construção de um sentimento de pertencimento e inclusão passa pelo posicionamento do Estado frente a esta parcela de trabalhadores. No caso da fronteira, este contingente de mão-de-obra, apesar de expressivo, é relegado a uma condição de exclusão e inferioridade: transita diariamente, porém, como está à margem da arrecadação de tributos e contribuições sociais, passa a ser desconsiderado pelos Estados. Trafegam periodicamente e movimentam o mercado, “mas na condição de não trabalhadores, a sua identidade – a construção de si mesmos como um ser psicossocial – já se inicia pela negação de si próprio como tal.”¹³

O “sacoleiro”, o taxista e mototaxista, o ambulante, as empregadas domésticas e o “pasero¹⁴” são peças fundamentais na engrenagem econômica da fronteira, porém, como sua cidadania é fluida, e seu sentimento de pertencimento é ambíguo – vive parte do tempo em um país, mas obtém sua renda em outro – é um desafio aos Estados o atendimento das demandas desta parcela da população que vive na informalidade.

As barreiras migratórias, os diferentes níveis de assistência social e organização político-econômica dos Estados envolvidos ampliam ainda mais as dificuldades para o atendimento satisfatório. Apesar de algumas políticas públicas locais serem implementadas, a falta de conexão e interação entre os envolvidos acaba por torná-las pouco eficientes e abrangentes.

As ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, têm contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados. Especialmente por se voltar para e dizer respeito a grupos diferentes, o impacto das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista sofrem o efeito de interesses diferentes expressos nas relações sociais de poder.¹⁵

A título de ilustração, uma política pública de regularização dos trabalhadores domésticos foi iniciada no ano de 2012 na cidade de Foz do Iguaçu, a fim de regularizar a situação destas pessoas tanto no âmbito migratório como trabalhista. Porém, os próprios trabalhadores, receosos em perder sua fonte de renda caso os empregadores vissem seu custo aumentado, preferiram permanecer na informalidade¹⁶.

11 BONAVIDES, Paulo. Do estado liberal ao estado social. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 90.

12 BONAVIDES, Paulo. Do estado liberal ao estado social. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.91

13 FREITAS, Maria de Fátima Quintal de. Dimensões da exclusão e da participação na vida cotidiana: perspectiva da psicologia social comunitária latino-americana. In: SCMIDI, Maria Auxiliadora; STOLTZ, Tânia (Org.). *Educação, cidadania e inclusão social*. Curitiba: Aos Quatro Ventos, 2006. p. 110.

14 Na trílice fronteira, como em muitas cidades e espaços fronteiriços existem pessoas que trabalham passando mercadorias para o outro lado, evitando os controles aduaneiros. Essas pessoas vivem de cruzar a fronteira. A estratégia histórica consiste em passar poucas mercadorias em cada viagem, distribuindo eventualmente a mercadoria com outro passador. Esses “paseros” ou “passadores” são a peça chave de uma rede transfronteiriça de grande complexidade que em seus extremos, começa e termina nas grandes cidades dos países fronteiriços. CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. Trílice fronteira entre Brasil-Paraguai-Argentina: transfronteirização através do crime. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*, Curitiba, v. 2, n. 16, 2012. p. 87.

15 HÖFLING, Heloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano 21, n. 55, nov. 2001. p. 35.

16 PARO, Denise. Denúncias de trabalho escravo levam MP a notificar síndicos em Foz, Curitiba, *Gazeta do Povo*, 10 fev. 2012.

Saliente-se que esta medida foi puramente repressiva e unilateral por parte do governo brasileiro, sem planejamento ou conexão com outras políticas integradas com os países vizinhos. Assim, sem a oferta de uma alternativa viável de subsistência ou acolhimento no país de origem, o trabalhador informal permanece em situação de risco e vulnerabilidade.

3 O espaço geográfico da fronteira trinacional

Apesar de a região ser conhecida pelos colonizadores europeus desde o século XVI, sua ocupação plena é bastante recente, datada da transição entre os séculos XIX e XX, com a instalação da colônia militar de Vila Iguassu, atual Foz do Iguaçu, cuja finalidade era muito mais voltada à demarcação territorial nacional do que povoamento. A Argentina também passou a contar com um destacamento militar, porém a margem paraguaia ficou até a metade do século restrita a raros núcleos populacionais¹⁷.

Atraídos pela extração de madeira e cultivo de hortelã e erva-mate, migrantes do Rio Grande do Sul e Santa Catarina passaram a ocupar a região, em pequenas e médias propriedades fracionadas pelas empresas colonizadoras, que também incentivaram a formação de vilas e povoamentos¹⁸. Foz do Iguaçu, Puerto Iguazu e a recém-fundada Puerto Presidente Stroessner (atual Ciudad del Este) permaneceram em certa estabilidade demográfica até a década de 1970.

A partir de 1974, começa a definição de um novo ciclo de crescimento regional, intimamente ligado à implantação da Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional. A construção da barragem causou fortes impactos sociais e ambientais em toda a região, principalmente em Foz do Iguaçu, em virtude do canteiro de obras situado no município.

Nesta fase de desenvolvimento, a construção da Hidrelétrica passa a ser um forte fator de atração de correntes migratórias, trazendo, além de contingentes populacionais de outras partes do Estado, trabalhadores e seus familiares de São Paulo, Minas Gerais, e Rio Grande do Sul, e ainda, imigrantes de outros países.

A construção da Hidrelétrica de Itaipu Binacional empregou um aporte de mão-de-obra que, no ápice de sua construção, atingiu cerca de 40.000 trabalhadores. Foz do Iguaçu, segundo dados do IBGE, contava em 1970 com 33.966 habitantes e passou a ter, 136.321 em 1980. Se comparada à população de 1960 (28.212 habitantes), registrou-se um crescimento de 383% no total da população do Município em apenas 20 anos. Em 2007, identificou-se que na região da fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina viviam cerca de 1,9 milhões de pessoas.¹⁹

Outro fator que veio a contribuir com o inchaço populacional foi a formação de um comércio bastante expressivo em Puerto Presidente Stroessner – que passou a ser denominada Ciudad del Este a partir de 1989 – que atraiu imigrantes do Oriente Médio (libaneses, sírios e jordanianos, principalmente), da Ásia (China, Coreia do Sul, Japão e Índia) e de outros países da América Latina.

Assim, a partir das décadas de 1970 e 1980 houve uma transformação na configuração demográfica da região, porém, os problemas são distintos em cada um dos três países, pois são muito diferentes em tamanho, população, características étnico-culturais, políticas, econômicas e sociais.²⁰

17 CORREA, Marcos Sá. *Meu vizinho, o Parque Nacional do Iguaçu*. Cascavel: Tuicial, 2009. p.29.

18 CORREA, Marcos Sá. *Meu vizinho, o Parque Nacional do Iguaçu*. Cascavel: Tuicial, 2009. p. 38.

19 TACRO, Marcia Anita Sprandel (Coord.). *Situação das Crianças e dos Adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: desafios e recomendações*. Curitiba: ITAIPU Binacional; UNICEF, 2005. p. 11.

20 TACRO, Marcia Anita Sprandel (Coord.). *Situação das Crianças e dos Adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: Desafios e recomendações*. Curitiba: ITAIPU Binacional; UNICEF, 2005. p. 5.

Uma vez que boa parte da mão-de-obra empregada na construção da Usina de Itaipu estabeleceu-se na região, após a desaceleração decorrente da finalização da construção, este contingente viu-se sem a possibilidade de reabsorção no mercado de trabalho.

Do outro lado, no Paraguai, a informalidade e o domínio do comércio por parte de imigrantes, retirou da população local a possibilidade de integração plena na cadeia produtiva, ficando à margem da assistência do Estado em suas políticas sociais e de emprego, vendo-se forçada a migrar em busca de melhores condições.

Estes elementos contribuíram para a formação de um sistema paralelo de obtenção de renda: o transporte de mercadorias, contrabando, descaminho, sonegação fiscal e até mesmo o tráfico de drogas e armas. A fronteira, fragilmente fiscalizada, passa assim de um canteiro de obras e destino de compras para um problema social de proporção nacional.

Considerando que este mercado paralelo, fortemente vinculado à informalidade, não gera receitas imediatas aos Estados envolvidos, durante muito tempo a única preocupação foi ignorar ou reprimir estas formas de obtenção de renda²¹. Porém, ao perceberem que uma parte significativa das populações locais dependia deste mercado para sua subsistência, a atenção dos países passou a se voltar para a busca de soluções – ou mesmo paliativos – para o enfrentamento dos problemas tão diferenciados na fronteira.

4 Fragilidades da fronteira: migração, violência e marginalização

Como acima mencionado, após a redução da demanda por mão-de-obra, a população que se instalou na região trinacional precisou buscar novas alternativas de renda. A vulnerabilidade econômica e social abriu portas para novos problemas, especialmente de segurança pública, planejamento urbano, educação e atendimento básico de saúde – sem que a arrecadação ou estrutura de serviços públicos acompanhasse a demanda.

Os fatores de risco passam a se acumular em certas áreas sociais, em medida inversa dos fatores de proteção, aumentando a “pobreza e a invisibilidade social, que nessa perspectiva, passam a significar uma vulnerabilidade crônica diante dos riscos que se multiplicam para os indivíduos do meio urbano reconfigurado.”²² As estruturas de atendimento, nestes casos, por falta de planejamento ou mesmo crescimento desordenado, são insuficientes às demandas.

Se o ambiente da fronteira é quase sempre associado à hostilidade, e os poderes públicos – locais e centrais – ignoram as fragilidades inerentes a esta realidade, a inserção forçosa na sociedade de consumo passa a se aliar a uma forte coesão orgânica e interna de grupos delituosos, cujo estrito respeito das normas e dos códigos nele vigentes contrastam fortemente com a relativa debilidade de seus laços com outros setores da sociedade ou com sua dimensão delituosa.²³

O estabelecimento de um sistema paralelo de geração de riqueza ligado ao ilícito, de abrangência nacional e até mesmo internacional, passa a fazer parte da realidade da fronteira.

Na Tríplice Fronteira o contrabando e o descaminho são parte do cenário cotidiano de um território em processo de transfronteirização. Além de possuir fortes vínculos com redes internacionais de comércio

21 [...] a paisagem da região é marcada pelo contrabando formiga. Muitos brasileiros que vivem em Foz do Iguaçu tiram seu sustento e mantêm suas famílias atuando como “sacoleiros” e “laranjas”. Eles são tratados como contraventores pelas autoridades policiais [...] CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. Tríplice fronteira entre Brasil-Paraguai-Argentina: transfronteirização através do crime. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*, Curitiba, v. 2, n. 16, 2012. p. 88.

22 SORJ, Bernardo; MARTUCELLI, Danilo. *O desafio Latino-Americano: coesão social e democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 168.

23 SORJ, Bernardo; MARTUCELLI, Danilo. *O desafio Latino-Americano: coesão social e democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 168.

(legais e ilegais) a região tem a economia aquecida com o fluxo turístico e a presença de duas zonas francas (Ciudad del Este e Puerto Iguazú), onde circulam cinco moedas – o real, o peso, o guarani, o dólar e o euro. O comércio internacional muito desenvolvido faz de Ciudad del Este a terceira maior zona franca comercial do mundo depois de Miami e Hong Kong.²⁴

Também, as disparidades econômicas e diferentes níveis de comércio internacional – com a tentativa de integração perpetrada pela formação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL em 1994 – aumentaram ainda mais o trânsito de pessoas entre os países.

Assim, passou a fazer parte da estratégia de sobrevivência de muitas famílias, que vivem na região, a procura por serviços ou trabalho no outro lado da fronteira, sempre que consideram que ali terão melhores possibilidades de assistência social básica ou melhores condições de trabalho. Como exemplo, pode-se citar o caso de brasileiros que trabalham no comércio de Ciudad del Este, ou trabalhadores informais oriundos do Paraguai e Argentina que vêm ao Brasil.²⁵

Um dos fatores que apresenta efeitos mais concentrados nas comunidades fronteiriças em zona de fronteira é o trabalho. As oportunidades que oferece o Estado mais desenvolvido, sobretudo para a realização de tarefas pesadas descartadas pelos profissionais qualificados desse mesmo Estado acarretam ao longo do tempo o fluxo de trabalhadores do lado mais pobre para o lado mais rico do limite internacional. Esse fluxo pode ser constituído por trabalhadores diaristas ou sazonais, sem qualificação ou semi-qualificados, formais ou informais, atraídos pelas oportunidades de trabalho e, principalmente, pelo possível atendimento de assistência social do outro lado.²⁶

Na busca de melhor atendimento em serviços sociais, as políticas públicas implementadas nem sempre se apresentam suficientes para o atendimento de todos os cidadãos. Um exemplo são as parturientes vindas do Paraguai, que buscam no Sistema Único de Saúde brasileiro o atendimento que não recebem em seu país. Porém, o cálculo demográfico realizado pelo SUS, não contempla este número excedente à população fixa da cidade de Foz do Iguaçu, gerando um déficit ao pleno atendimento de gestantes brasileiras.²⁷

As ações governamentais de saúde apresentam uma defasagem, por não considerar o ambiente específico aos quais são direcionadas. Se as estimativas utilizadas demonstram somente a parcela da população com residência e empregos fixos, o contingente migrante é desconsiderado no contexto.

As políticas públicas de trabalho e emprego, e de proteção à infância e juventude, demonstram que os Estados não conseguem solucionar a delicada questão das crianças trabalham no campo e na cidade, ou a preocupante situação das empregadas domésticas – em situações degradantes e condição análoga à escravidão²⁸. Considere-se também que a fronteira trinacional é um grande desafio, dada a atração que exerce sobre crianças e adolescentes, cooptadas para todo tipo de trabalho – lícito ou ilícito.

Para ajudar a resolver tais problemas, os três países desenvolvem diferentes programas de transferência de renda. Na Argentina, vale destacar os programas: “Jefas e Jefes de Hogar Desempleados”, “Ingreso para el Desarrollo Humano” e o “Plan Nacional de Familias por la Inclusión Social”. No Brasil, há

24 CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. Tríplice fronteira entre Brasil-Paraguai-Argentina: transfronteirização através do crime. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*, Curitiba, v. 2, n. 16, p. 84-101, 2012. p. 87.

25 TACRO, Marcia Anita Sprandel (Coord.). *Situação das Crianças e dos Adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: desafios e recomendações*. Curitiba: ITAIPU Binacional; UNICEF, 2005. p. 17.

26 BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da faixa de fronteira*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. p. 156.

27 ASTORGA, Jose Ignacio. Contexto dos Países e da Fronteira. *Revista de Estudo da Rede de Serviços de Saúde na Região de Fronteira Argentina Brasil e Paraguai 2001-2002*, Brasília, 2004. p. 38.

28 TACRO, Marcia Anita Sprandel (Coord.). *Situação das Crianças e dos Adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: desafios e recomendações*. Curitiba: ITAIPU Binacional; UNICEF, 2005. p. 11

o “Bolsa Família”, o “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)” e o “Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano”. No Paraguai, há o “Programa Abrazos”.²⁹

Mas, mesmo que programas sociais de assistência e transferência de renda sejam ofertados, a possibilidade de inserção no mercado encontra barreiras culturais e educacionais, ligadas ao idioma ou à formação escolar. Se antes a migração era permanente – a família toda se transferia para outro país, inserindo-se no contexto social em definitivo, os padrões migratórios transfronteiriços recentes incorporam novos comportamentos aos característicos das décadas sessenta e setenta, isto é, fluxos nos quais, independentemente do lugar de origem e destino, as distâncias são mais curtas e sobretudo, a duração é menor.³⁰

A migração pendular³¹, como é chamado o movimento urbano individual periódico, corresponde a um conjunto complexo de deslocamento realizado pela população para exercer seus atos cotidianos. A escolha dos locais dessa movimentação dependem diretamente da relação de benefícios possíveis, dependendo da oferta e trabalho e renda.

Nestes casos aplica-se a função de utilidade da migração, onde o indivíduo faz uma comparação entre os níveis de utilidade do lugar atual de residência com os demais lugares alternativos conhecidos, incorpora fatores materiais ou tangíveis (ingresso, possibilidades de emprego, poder de compra, etc.) e fatores não materiais ou intangíveis, tais como aceitação social, conduta cultural ou idioma.³²

Observa-se que, por suas características particulares, “a área da Tríplice Fronteira apresenta uma visível heterogeneidade nas condições socioeconômicas, assim como na diversidade das culturas, com fluxos de pessoas, bens e capitais.”³³ O cenário diversificado, considerado muitas vezes como uma vantagem cultural, traz resultados práticos nem sempre positivos, em razão da multiplicidade de atores.

Esta heterogeneidade faz com que

neste espaço convivam diferentes grupos sociais criando-se toda sorte de interface política, econômica e cultural que permite o desenvolvimento de uma endocultura própria com ideias, costumes, tradições e gostos que, embora sejam próprios de cada país, incorporam especificidades do Paraguai, da Argentina e do Brasil.³⁴

O traço marcante pertence à sociedade fronteiriça e se expressa através de uma convivência cotidiana da população não migrante estabelecida, que por exemplo,

usufrui de serviços oferecidos no “outro lado” tais como assistência à escola, acesso a postos médicos e hospitais, atenção de urgência hospitalar (um importante número de mulheres paraguaias são atendidas de urgência no Brasil quando de seus partos), acesso à seguridade social do outro país, por duplo registro de nascimento, dentre outros.³⁵

29 TACRO, Marcia Anita Sprandel (Coord.). *Situação das Crianças e dos Adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: desafios e recomendações*. Curitiba: ITAIPU Binacional; UNICEF, 2005. p. 12.

30 ASTORGA, Jose Ignácio. Contexto dos Países e da Fronteira. *Revista de Estudo da Rede de Serviços de Saúde na Região de Fronteira Argentina Brasil e Paraguai: 2001-2002*, Brasília, 2004. p. 27.

31 MOURA, Rosa, et al. Movimento pendular e perspectivas de pesquisas em aglomerados urbanos. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 121-133, out./dez. 2005. p. 122.

32 ASTORGA, Jose Ignácio. Contexto dos Países e da Fronteira. *Revista de Estudo da Rede de Serviços de Saúde na Região de Fronteira Argentina Brasil e Paraguai: 2001-2002*, Brasília, 2004. p. 27.

33 TACRO, Marcia Anita Sprandel (Coord.). *Situação das Crianças e dos Adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: desafios e recomendações*. Curitiba: ITAIPU Binacional; UNICEF, 2005. p. 6.

34 TACRO, Marcia Anita Sprandel (Coord.). *Situação das Crianças e dos Adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: desafios e recomendações*. Curitiba: ITAIPU Binacional; UNICEF, 2005. p. 6.

35 ASTORGA, Jose Ignácio. Contexto dos Países e da Fronteira. *Revista de Estudo da Rede de Serviços de Saúde na Região de Fronteira Argentina Brasil e Paraguai: 2001-2002*, Brasília, 2004. p. 27-28.

O aspecto levado em conta, é sempre a capacidade de atendimento e facilidade de acesso às ações estatais.

Ou seja, as pessoas permanecem vinculadas à sua origem, porém, exercem suas atividades habituais em outro país. Apesar de não contabilizadas em números oficiais, devido à sua “invisibilidade social” e cidadania fluida, procuram atendimento junto ao Estado que lhes oferece condições mais palpáveis de assistência.

5 Tríplice problema ou múltipla solução?

Apesar de inserção na economia local, a dualidade nas interações sociais mostra-se como um obstáculo ao exercício pleno à cidadania e às prestações do Estado dela decorrentes, através de um sentimento ambíguo entre integração e exclusão.

O sentimento de pertencimento a uma nação através da preservação da língua, da descendência e da cultura, da etnia, da moral e da tradição, não confere direito algum. Neste sentido, o sentimento de pertencimento ao território, muito embora incorpore uma concepção de territorialidade, é suprimido em detrimento de uma organização socioespacial pautada pela integração econômica com segmentação e exclusão social.³⁶

Os chamados “brasiguaios³⁷”, os trabalhadores autônomos, os vendedores ambulantes são exemplos desta dinâmica social. Apesar de habitar este espaço geográfico e de manter estreitas relações sociais e territoriais em ambos os países, não são considerados titulares de cidadania plena em nenhum.

Na busca do alívio à pobreza, ainda que sem um emprego dentro dos parâmetros de cobertura social, os indivíduos deixam de ser considerados cidadãos, por uma ótica governamental que lhes torna invisíveis e insuscetíveis às prestações sociais.

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.³⁸

Muito embora a região da fronteira trinacional apresente elevada circulação monetária³⁹ e intenso movimento de turistas – de lazer ou de compras – os benefícios da riqueza gerada não são satisfatoriamente revertidos aos milhares de trabalhadores que contribuem com este mercado, seja porque a renda não permanece neste mesmo mercado, seja porque estão fora de um sistema formal de arrecadação fiscal ou social.

A fim de mitigar este problema, algumas medidas de iniciativa local, ligadas à ONGs e OSCIPs⁴⁰ vêm tentando oferecer, dentro do possível, orientação para estes indivíduos em situação de vulnerabilidade

36 SILVA, Maria Geusina; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Brasiguaios: a dupla desigualdade na região da fronteira. In: COSTA, Lucia Cortes (Org.). *Estado e democracia: pluralidade de questões*. Ponta Grossa: UEPG, 2008. p. 163.

37 Quem são os brasiguaios? São brasileiros que vivem no Paraguai? São paraguaios que vivem no Brasil? São brasileiros e paraguaios? É um migrante quem nos diz quem é este grupo: “Nós percebemos que este nome de brasiguaião significa para muitas pessoas um pessoal humilde, sem terra, sem país. É um pessoal sem país, são os brasileiros que vivem no Paraguai, país estrangeiro, então eles eram sem pátria, brasileiro sem pátria. Não eram brasileiros nem paraguaios”. MENEZES, Marilda Aparecida de. *Histórias de Migrantes*. São Paulo: Loyola, 1992. p. 115.

38 SILVA, Maria Geusina; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Brasiguaios: a dupla desigualdade na região da fronteira. In: COSTA, Lucia Cortes (Org.). *Estado e democracia: pluralidade de questões*. Ponta Grossa: UEPG, 2008. p.169.

39 CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. Tríplice fronteira entre Brasil-Paraguai-Argentina: transfronteirização através do crime. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*, Curitiba, v. 2, n. 16, 2012.

40 A Casa do Migrante, ligada à Igreja Católica, é uma das organizações não governamentais e sem fins lucrativos que prestam assistência a imigrantes em situação irregular, vítimas de tráfico de pessoas (com finalidade de exploração sexual ou trabalho análogo à

social, no intuito de formular estratégias locais de integração e cidadania, cobrar ações dos governos regionais e centrais, para que o desenvolvimento de um poder local se exerça no espaço de relação da sociedade civil com a sociedade política.⁴¹

Não obstante as relações entre os países estarem reguladas pelos níveis centrais de cada governo nacional, existe um conjunto de ações que podem ser materializadas em nível local, visto que têm, como pano de fundo, a otimização dos recursos disponíveis na cidade ou região. Para tanto, recomenda-se considerar o estabelecimento de sistemas de comunicação e intercâmbio fluído entre os países, que se constitui no primeiro passo para uma coordenação maior dos esforços.⁴²

Considerando que as necessidades imediatas têm seu atendimento inicial no âmbito local, a investigação destas demandas pode ser facilitada com o diálogo entre os poderes municipais e intencionais, e o próprio coletivo local – empresários, órgãos de classe, ONGs.

De forma mediata, a identificação clara das peculiaridades da fronteira deve ser levada aos níveis centrais de governo, a fim de definir com maior precisão as políticas públicas a serem adotadas. Neste sentido, “a coesão social é inseparável das capacidades que tem uma sociedade para organizar o diálogo e o conflito entre interesses opostos.”⁴³

Para tanto, o reconhecimento do trabalhador informal, do indivíduo marginalizado, dos desamparados pelos serviços sociais como sujeitos a serem incluídos como cidadãos é fundamental.

Considerando que, embora a população residente nas principais áreas urbanas desses países tem acesso a um sistema de bem-estar próximo ao tipificado como universalismo estratificado, uma parcela à margem dos direitos garantidos àqueles que possuem cidadania plena, tem muito pouca ou nenhuma cobertura dos serviços sociais.⁴⁴

Outro entrave à implementação bem sucedida de políticas públicas em áreas de fronteira é a desarticulação, que prejudica a infraestrutura, pulveriza e recursos e desconecta os investimentos. Sem uma boa comunicação entre os poderes públicos envolvidos, a formulação de estratégias que apresentem altos custos e poucos benefícios eleva-se exponencialmente.

É necessário então compreender que a fronteira apresenta problemas diversos da realidade do restante do país, aí residindo a necessidade da elaboração de políticas públicas diferenciadas e integradas. Para exemplificar, pode-se utilizar o exemplo das políticas de trabalho e emprego. Não será possível enfrentar o problema do subemprego, se a oferta de postos em um país se mostra insuficiente, motivando a migração com finalidade laboral. Tampouco uma medida isolada de combate à contratação ilegal, à margem da

escravidão) e pessoas em busca de orientação. Com 4.300 atendimentos realizados entre 2010 e 2011, a casa leva esclarecimentos sobre documentação, legislação trabalhista e acesso a serviços de educação e saúde na fronteira, entre outros serviços. Entre os atendimentos, 56,43% são a paraguaios, 38,25% a brasileiros e 5,32% a cidadãos de outros países. Destes, 48,52% têm o segundo grau incompleto. Outra característica observada foi a predominância de trabalhadoras domésticas ou do lar que procuraram o serviço, que respondem por 38,56% dos atendimentos, seguidas de agricultores (913 trabalhadores), estudantes (166), atendentes / balconistas (161), pedreiros / mecânicos (120) e trabalhadores da construção civil (71). Profissionais de outras áreas responderam por 186 consultas. O sucesso da Casa do Migrante de Foz do Iguaçu fez surgir demandas de projetos similares em outras áreas de fronteiras, como a Casa do Migrante em Oiapoque, no Amapá. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Casa do Migrante de Foz do Iguaçu completa dois anos. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/imprensa/casa-do-migrante-de-foz-do-iguacu-completa-dois-anos.htm>. Acesso em 19 de maio de 2014.

41 GOHN, Maria da Glória. Comunidade: origens, ressignificações e articulações com o poder local no Século XXI. In: SOUZA, Maria Antônia; COSTA, Lucia Cortes. (Org). *Sociedade e Cidadania: desafios para o século xxi*. Ponta Grossa: UEPG, 2005. p. 25.

42 ASTORGA, Jose Ignacio. Contexto dos Países e da Fronteira. *Revista de Estudo da Rede de Serviços de Saúde na Região de Fronteira Argentina Brasil e Paraguai: 2001-2002*, Brasília, 2004. p. 29.

43 SORJ, Bernardo; MARTUCELLI, Danilo. *O desafio Latino-Americano: coesão social e democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 150.

44 SORJ, Bernardo; MARTUCELLI, Danilo. *O desafio Latino-Americano: coesão social e democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 212.

legislação trabalhista se mostrará eficiente, se estes empregados não encontrarem uma alternativa viável de obtenção de renda.

Assim, é fundamental a integração na formulação e implementação das políticas públicas, nos diversos níveis governamentais, para o atendimento adequado das demandas específicas deste espaço geográfico diferenciado. Ainda que cada Estado possua regramentos próprios, o diálogo e a identificação das fragilidades comuns são ferramentas indispensáveis para a escolha adequada ao atendimento da população fronteiriça.

6 Conclusão

A fronteira trinacional, considerada ponto estratégico de encontro entre territórios dos Estados brasileiro, argentino e paraguaio, demanda que as políticas públicas neste seu contexto devem estar, na medida do possível, adaptadas às particularidades locais. Isto porque nesta região os conceitos de cidadania não são estáticos, e a configuração social possui um elevado grau de mobilidade, o que não é observado em outras localidades.

Dentro desta questão, as ações governamentais que envolvem esta área devem ser formuladas e executadas de forma integrada pelas autoridades dos países envolvidos, articulando tanto os governos centrais quanto locais, caso contrário, os problemas que ocorrem em um lado da fronteira podem ser transferidos para o outro.

Ainda que tal transferência não ocorra, as ações de governo pensadas de forma conjunta podem se mostrar mais eficientes, proporcionando custos mais baixos e resultados mais imediatos do que seriam praticados caso fossem feitas ações de forma isolada.

A oferta de políticas públicas eficazes, no caso da fronteira trinacional, está intimamente ligada à adequação entre demanda social e níveis de atendimento similares nos países vizinhos. Ainda que dotadas de especificidades, as realidades sociais dos Estados envolvidos interligam-se, no momento em que os cidadãos movimentam-se constantemente em busca de melhores ofertas de assistência social.

Além disso, a criação de espaços que permitam o diálogo transfronteiriço pode ser útil para que iniciativas de sucesso observadas por um país sejam replicadas para o país vizinho, dentro de parâmetros de contemplem a inclusão à cidadania plena e redução das desigualdades sociais.

Em suma, é necessário desenvolver estratégias que permitam superar a visão da fronteira como um espaço problemático, sendo necessário encarar a região como uma zona plena de oportunidades, de desenvolvimento, de integração local e internacional, orientando o diálogo para a solução de pontos controvertidos e compartilhamento de experiências positivas, valorizando e fortalecendo a cidadania.

Referências

ASTORGA, Jose Ignacio. Contexto dos Países e da Fronteira. *Revista de Estudo da Rede de Serviços de Saúde na Região de Fronteira Argentina Brasil e Paraguai: 2001-2002*, Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Casa do Migrante de Foz do Iguaçu completa dois anos*. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/imprensa/casa-do-migrante-de-foz-do-iguacu-completa-dois-anos.htm>>. Acesso em: 19 maio 2014.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da faixa de fronteira*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

- BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- CARDOSO JÚNIOR, José Celso. *Desafios ao desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2009.
- CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. Tríplice fronteira entre Brasil-Paraguai-Argentina: transfronteirização através do crime. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*, Curitiba, v. 2, n. 16, p. 84-101, 2012.
- CORREA, Marcos Sá. *Meu vizinho, o Parque Nacional do Iguaçu*. Cascavel: Tuicial, 2009.
- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1999.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FREITAS, Maria de Fátima Quintal de. Dimensões da exclusão e da participação na vida cotidiana: perspectiva da psicologia social comunitária latino-americana. In: SCMIDT, Maria Auxiliadora; STOLTZ, Tânia (Org.). *Educação, cidadania e inclusão social*. Curitiba: Aos Quatro Ventos, 2006.
- GOHN, Maria da Glória. *História dos movimentos e lutas sociais*. São Paulo: Loyola, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. Comunidade: origens, ressignificações e articulações com o poder local no Século XXI. In: SOUZA, Maria Antônia; COSTA, Lucia Cortes (Org.). *Sociedade e cidadania: desafios para o século XXI*. Ponta Grossa: UEPG, 2005. p. 25.
- HÖFLING, Heloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano 21, n. 55, nov. 2001.
- MENEZES, Marilda Aparecida de. *Histórias de Migrantes*. São Paulo: Loyola, 1992.
- MOURA, Rosa, et al. Movimento pendular e perspectivas de pesquisas em aglomerados urbanos. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 121-133, out./dez. 2005.
- PARO, Denise. Denúncias de trabalho escravo levam MP a notificar síndicos em Foz. *Gazeta do Povo*, Curitiba, p. 18-19, 10 de fev. 2012.
- PRZEWORSKI, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- SILVA, Maria Geusina; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Brasiguaios: a dupla desigualdade na região da fronteira. In: COSTA, Lucia Cortes (Org.). *Estado e democracia: pluralidade de questões*. Ponta Grossa: UEPG, 2008.
- SORJ, Bernardo; MARTUCELLI, Danilo. *O desafio Latino-Americano: coesão social e democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- TACRO; Marcia Anita Sprandel (Coord.). *Situação das Crianças e dos Adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: desafios e recomendações*. Curitiba: ITAIPU Binacional; UNICEF, 2005.
- WAGNER, Eugênia Sales. *Hannah Arendt e Karl Marx: o mundo do trabalho*. Cotia: Ateliê, 2000.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br

Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.