

Diferentes, desiguais e desconectados

os direitos humanos nas fronteiras

Raquel Fabiana Lopes Sparemberger

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SPAREMBERGER, R. F. L. Diferentes, desiguais e desconectados: os direitos humanos nas fronteiras. In: COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. M. R., and SILVA, V. R., orgs. *A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI* [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, pp. 131-155. ISBN 978-85-7798-231-8. Available from: doi: [10.7476/9788577982318.0007](https://doi.org/10.7476/9788577982318.0007). Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/rfv9p/epub/costa-9788577982318.epub>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



Diferentes, desiguais e desconectados¹: os direitos humanos nas fronteiras

Raquel Fabiana Lopes Sparemberger

Introdução

Este capítulo trata de categorias como diferentes, desiguais e desconectados, além dos problemas relacionados à não efetividade dos direitos humanos nas fronteiras. Aborda, à luz da globalização, os problemas relacionados às mudanças econômicas, culturais e sociais, e traz à tona problemas novos convivendo com antigos. Apresenta alguns aspectos relacionados ao fluxo de imigrantes, bem como os desafios que os países, principalmente aqueles que possuem uma faixa de sua fronteira fragilizada por vários problemas, como: imigração ilegal, forma de integração, provisão de direitos, garantias individuais e sociais e, ainda, o desafio de integrar-se a uma sociedade que muitas vezes reage com suspeita e hostilidade diante de tais deslocamentos, circulação, migração, imigração, entre outros. No contexto atual em que as relações se globalizam e a tecnologia da instantaneização é, simultaneamente, o relógio e o conceito de tempo e espaço, de poder e de descaracterização de territórios e de identidades, de degradação do meio ambiente e destrói pilares. Restam princípios que se podem reconstruir e, com eles, o poder, o tempo e o espaço, a justiça, a economia, os recursos naturais e culturais e a força. Traz, também, diante do contexto, um conceito de fronteira que se apresenta como uma interface, ou seja, como contato entre dois sistemas ou conjunto distintos, nos quais, em geral, ocorrem fenômenos originais, trocas entre duas partes, modificação de uma pela outra, exploração das diferenças pelos atores sociais envolvidos. Atualmente, com os processos de integração regional em curso e os impactos do fenômeno de globalização, a fronteira tornou-se um foco interessante para a agenda econômica e política. Por derradeiro, apresenta uma definição de estado de direito e os desafios aos direitos humanos e às políticas sociais nas fronteiras.

Diferentes, desiguais e desconectados: a realidade nas fronteiras

Vive-se em um mundo de opulência sem precedentes, de um tipo que teria sido difícil até imaginar em um ou dois séculos atrás. Tem havido mudanças notáveis para além da esfera econômica. O século 20 estabeleceu o regime

¹ Expressão utilizada por Nestor Canclini na obra **Diferentes, desiguais e desconectados**.

democrático e participativo como modelo preeminente de organização política. Os conceitos de direitos humanos e liberdade política hoje são partes de uma retórica prevalecente. As relações entre as diferentes regiões do globo estão agora mais estreitamente ligadas do que jamais estiveram. Entretanto, vivemos igualmente em mundo de privação, destituição, discriminação e opressão extraordinária. Existem problemas novos convivendo com antigos. Diante da realidade que nos cerca, tudo fica em segundo plano na situação conjuntural, mas uma situação permanece institucional, estrutural e social – a questão da igualdade, da discriminação, da intolerância, da pobreza, de todas as formas de desigualdades praticadas contra os grupos vulneráveis. Segundo Schwarz (2009, p.2), o crescente fluxo de imigrantes lançou uma série de desafios para os países, inclusive quanto à questão das fronteiras, imigração ilegal, à forma de integração dos imigrantes às sociedades nacionais e à provisão de direitos e garantias individuais e sociais. Por outro lado, os imigrantes enfrentam o desafio de integrar-se a uma sociedade que muitas vezes reage com suspeita e hostilidade diante da sua chegada. Por não serem cidadãos nacionais, gozam de menos direitos do que a população nativa, sendo frequentemente explorados e discriminados, inclusive na esfera trabalhista: exclusões ou preferências segundo o tipo de emprego que podem ou não podem ocupar, desigualdades salariais, proibição do exercício de atividades sindicais, etc. Quanto aos irregulares, frequentemente são detidos e deportados em condições que violam as normas mais elementares. Para Schwarz (2009, p.3), o fenômeno da imigração passou a ocupar, a partir dos últimos anos do século XX, um lugar central nos debates políticos nas sociedades capitalistas centrais, desvelando-se uma convergência cada vez mais intensa entre as políticas de imigração e de nacionalidade e as políticas econômicas, equação cada vez mais impactada pelo inexorável processo de globalização. As políticas de imigração e de nacionalidade têm, pois, uma relação que pode ser descrita como dialética e cada vez mais intensa com as políticas econômicas, como se pode verificar a partir da história recente do desenvolvimento dos fluxos migratórios e, em especial, a partir das restrições impostas às imigrações pelos países desde as três últimas décadas do século 20, com as crises dos paradigmas que haviam garantido a bonança do crescimento econômico nos anos do pós segunda guerra.

Evidentemente que é um tema permanente, principalmente quando essas privações, ou desrespeito ao indivíduo, podem ser encontradas, sob uma ou outra forma, tanto em países ricos como em pobres. Superar esses problemas é um aparte central do processo de desenvolvimento. O que se pretende demonstrar é que precisamos reconhecer o papel das diferentes formas de liberdade e identidades no combate a esses males (SEN, 2000). Convenhamos que algo mudou, mas a mudança está muito longe do que pretendemos com

relação às minorias e grupos vulneráveis, que não são só numéricos, mas são de direito, e isso é muito grave. O direito não soluciona o preconceito de maneira permanente, ou seja, ele é impotente para acabar de vez com o preconceito contra as mulheres, negros, índios, ciganos, obesos, presos, homossexuais, migrantes.

Certo é que a luta contra todas as manifestações de preconceito não se faz isoladamente. Na hora em que você se solidariza com os outros e a voz de reação contra a discriminação cresce, em um minuto, quem discriminou volta atrás, porque ninguém tem coragem de dizer que discrimina. Certamente, as próximas gerações não passarão por isso. A realidade social brasileira e de fronteira visa a ser plural e complexa.

Os chamados grupos vulneráveis (e os migrantes/imigrantes) compõem o mosaico social dessa realidade e se configuram como sociedades culturais, vistos como cidadãos sem rumo, com tratamento diferenciado da sociedade nacional hegemônica. Enxergá-los e reconhecê-los, efetivamente, constitui o desafio do Estado na contemporaneidade, como forma de realização da justiça social, uma vez que essas sociedades/grupos diferenciam-se substancialmente do padrão moderno de estado, de desenvolvimento e de direito.

Após a modernidade favorecer a correspondência entre os indivíduos e as instituições, afirmando o valor universal da concepção racionalista do mundo, um fluxo de mudanças dá lugar a certo pessimismo e há muitas dúvidas quanto aos novos rumos que conduzirão e definirão a vida social, política, cultural e econômica. Numa análise dessa crise vivida pela sociedade, que caracteriza uma fase denominada por Touraine como desmodernização², ele afirma que:

Vivemos numa crise mais profunda que um acesso de medo ou de pânico; sentimos as coisas separarem-se, dissociam-se, em nós e à nossa volta, por um lado o universo das técnicas, dos mercados, dos signos, dos fluxos, nos quais estamos mergulhados; e por outro lado o universo interior que chamamos cada vez mais frequentemente da nossa identidade. A afirmação mais forte da modernidade era que nós somos aquilo que fazemos; a nossa experiência mais viva é que já não somos aquilo que fazemos, que somos cada vez mais estranhos às condutas que nos

² Conforme Touraine, “se a modernização foi a gestão da dualidade da produção racionalizada e a liberdade interior do Sujeito humano pela ideia de sociedade nacional, a desmodernização é definida pela ruptura dos elos que unem a liberdade pessoal e a eficácia coletiva.” (1999, p. 43). E acrescenta: “A desmodernização é definida pela dissociação da economia e das culturas e pela degradação de uma e outra como sua consequência direta. Começou no momento em que, no final do século XIX, se formou, numa escala até então desconhecida uma economia financeira e industrial internacional que provocou a resistência das identidades culturais e nacionais nos países centrais e sublevações anticolonialistas nos países dependentes.” (1999, p. 57).

fazem ter os aparelhos econômicos, políticos ou culturais que organizam nossa experiência. (1999, p.35).

Em todos os lugares, é possível perceber a necessidade e a importância do pertencer, do identificar, do encontrar um lugar de pertencimento no qual seja possível o desenvolvimento de habilidades e convívios coletivos, onde a valorização da diversidade encontre espaço e significado. Na medida em que os processos globalizantes se intensificam, se fortalecem também os sentimentos pelo “local”, em resposta ao aumento opressor do “global”, demonstrando que é preciso repensar os projetos de desenvolvimento, de unificação e de reducionismo que devem perder sua supremacia em nome de um mundo plural, diverso.

Há uma diversidade de situações, de populações e de sistemas de crenças e práticas, constituindo uma complexidade, variáveis no tempo e no espaço e conduzindo a uma modificação no pensamento social, imposta pela potencialização da diversidade, por um lado, e pelo esgotamento das abordagens globalizantes, por outro. Assim,

A tensão entre a ascensão da mundialização das economias, de um lado, e a volta às identidades e aos territórios, de outro, desempenha papel fundamental nessa decomposição-recomposição do pensamento social. Tudo acontece como se a globalização criasse um “impulso planetário”, empurrando as populações, excluídas ou não, a buscar demarcações cognitivas, encontrando suas fontes indiferentemente nas religiões, nas crenças, nas identidades locais, ou simplesmente em uma proximidade de pertença, para melhor gerir a incerteza decorrente do reino que se quer sem partilha, da técnica e da mercantilização do mundo. (ZAOUAL, 2003, p.28).

A importância do sentido de pertencimento – que pode ser entendido com o significado de “sítio simbólico de pertencimento”, um marcador imaginário do espaço vivido, onde crenças, conceitos e comportamentos se articulam e não podem ser compreendidos separadamente – é fundamental na teoria de Zaoual (2003). O *homo situs* (homem situado), para encontrar o sítio, combina vários mundos e múltiplas dimensões ao mesmo tempo. É o homem social, pensando e agindo em dada situação, diferenciando-se do *homo economicus* (que não se comunica com o seu meio). Na prática, o conceito de sítio pode-se aplicar a um bairro, uma região, uma cidade, uma etnia, uma comunidade, um país, uma cultura, uma profissão, uma civilização, dentre outras possibilidades, demonstrando ser um conceito flexível.

O sítio é uma pátria imaginária, uma entidade imaterial, que impregna os comportamentos individuais e coletivos e todas as manifestações materiais de um dado lugar. É um espaço, constituindo um patrimônio coletivo, do qual o homem necessita, representando seu lugar de encontro e ancoragem (ZAOUAL, 2003).

Esquemáticamente, o sítio é constituído de “três caixas”: “Sua “caixa preta” contém os mitos fundadores, suas crenças, sua experiência, sua memória e trajetória. Sua “caixa conceitual” contém seu saber social, suas teorias e seus modelos. Por fim, sua “caixa de ferramentas” restitui, de modo imediato, seus ofícios, seus modelos de ação, etc.” (ZAOUAL, 2003, p.55).

A “caixa preta” (mitos, crenças, revelações, influências...) forma a identidade do sítio, atribuindo-lhe um caráter único (mesmo que algumas semelhanças sejam descobertas em grupos vizinhos), fundamentando a diversidade dos múltiplos sítios que podem existir em uma nação, em uma região e conduzindo à afirmação de que a diversidade é onipresente e proliferante, graças aos intercâmbios e às mudanças caracterizadoras dos meios sociais (ZAOUAL, 2003, p.112).

Percebe-se, assim a grande diversidade dos sítios humanos, e pode-se afirmar que a estrutura cultural do planeta é um “imenso tapete de sítios” (ZAOUAL, 2003, p. 104), onde quem procura a pureza, sem considerar a diversidade, encontrará a destruição (ZAOUAL, 2003). Dessa forma, o mundo uniforme deve dar lugar ao mosaico das culturas, cada qual com seu valor único, com seu conhecimento próprio, mas que compõe a riqueza da diversidade e dos sujeitos que a representam.

Como a globalização atingiu um ponto em que não há volta e que tornou as pessoas dependentes umas das outras, em que todos são vulneráveis e em que a segurança comum precisa ser garantida, Bauman (1999, p.95/96) acredita que pela primeira vez na história da humanidade o autointeresse e os princípios éticos de atenção e de respeito mútuo conduzem para a adoção de uma mesma estratégia:

Não vivemos o fim da história, nem mesmo o princípio do fim. Estamos no limiar de outra grande transformação: as forças globais descontroladas, e seus efeitos cegos e dolorosos, devem ser postas sob o controle popular democrático e forçadas a respeitar e observar os princípios éticos da coabitação humana e da justiça social. Que formas institucionais essa transformação produzirá, ainda é difícil conjecturar: a história não pode ser objeto de uma aposta antecipada. Mas podemos estar razoavelmente seguros de que o teste pelo qual essas formas terão de passar para poderem cumprir o papel pretendido será o de elevar as nossas identidades ao nível mundial – ao nível da humanidade. (1999, p.95-96).

Boff (2002, p.26), chama a atenção para as potencialidades do Brasil diante do processo de globalização, que deve ser conduzido pela solidariedade e pela benevolência, para então ser entendido como uma fase positiva da evolução da humanidade. Para ele:

Todo patrimônio cultural, com sua diversidade, sua criatividade, seu bom humor, sua mística e seu aspecto lúdico, associado ao patrimônio natural, à

biodiversidade, à alegria das águas e das florestas, à fauna e a tantas histórias que disso decorrem e que povoam o imaginário popular brasileiro, esse mosaico afinal que caracteriza a nossa formação, constitui-se em material precioso para que o nosso país, liderado por uma ampla elite democrática, ética e transparente, apresente ao consórcio das nações uma contribuição inestimável para uma globalização diferente. (BOFF, 2002, p. 25-6).

Para Boff, o Brasil é um país que possui vários atributos que podem contribuir à globalização, com vistas a um futuro ecologicamente sustentado e reconhecendo o valor da cultura brasileira. Entre essas contribuições, estão:

- a) O imenso capital ecológico do Brasil, com sua biodiversidade, suas reservas de água potável e riqueza das substâncias farmacológicas;
- b) A visão relacional da realidade, onde, apesar das desigualdades sociais e hierarquizações, desenvolveu-se uma “cultura das alianças”, um hábito permanente de coexistência, de tolerância;
- c) O jeitinho e a malandragem como navegação social, como forma de conciliar todos os interesses sem que ninguém saia prejudicado;
- d) A cultura multiétnica e multirreligiosa, que apesar das diferenças, convivem com relativa paz e tolerância;
- e) A criatividade do povo brasileiro, destacando-se, principalmente, quando comparada a sociedades racionalizadas e bem estruturadas como as europeias;
- f) A aura mística da cultura brasileira, que faz crer que outro mundo é possível, que rompe com o mundo da pura razão, da funcionalidade das instituições e que resgata um horizonte de esperança para a vida humana;
- g) O lado lúdico do povo brasileiro, marcado pela leveza e pelo humor, embalado pelas festas, pela hospitalidade e pelo intrínseco modo de ser brasileiro;
- h) Um povo de esperança, que apesar dos problemas e sofrimentos, possui uma inarredável confiança no futuro;
- i) A globalização solidária, que faz do povo brasileiro e das riquezas naturais do Brasil, um importante agente nessa busca. (BOFF, 2002, p.18-26).

Percebeu-se isso em 2011-2012 com a criação pelo Conselho Nacional de Imigração do visto especial para haitianos, para tentar barrar entrada ilegal de imigrantes. A embaixada brasileira no Haiti, a partir de 13 de janeiro de 2012,

passou a liberar no máximo 100 vistos por mês, com cinco anos de validade. Tínhamos já, no Brasil, ilegalmente, em torno de 2,4 mil que aqui chegaram de forma irregular e ainda não possuíam vistos, mas foram acolhidos com a garantia de direitos sociais mínimos. Pode ainda não ser a melhor política, mas demonstra que o país se preocupa com esses grupos que migram em busca de vida e dignidade.

Assim, percebe-se a importância do olhar brasileiro quanto à política internacional dos direitos humanos em geral, e a respeito da imigração em particular, a partir das sábias palavras de Edward W. Said, em *Orientalismo*, sobre como o conhecimento das ciências humanas é marcado pelas circunstâncias da realidade do observador (SAID, 2003, p.39). É através desse olhar, a partir de dentro para fora, e da relação com o exterior, com os estrangeiros, em suma, com os outros, que se permite também compreender como essas nações/países se constituíram internamente. A fronteira externa é umbilicalmente ligada à interna, pois ela depende das concepções conflitantes de nação presentes dentro de um mesmo Estado (REIS, 2007, p.49). Encontramo-nos, então, dentro das especificidades do Brasil e seus países de fronteira para pensar sobre os paradoxos do acesso seletivo à cidadania. Em uma democracia institucional, mas com acesso efetivo aos direitos impedidos pelos mais diversos fatores, Reis auxilia-nos a refletir sobre nossas fronteiras internas (REIS, 2007, p.1).

As fronteiras internas no Brasil não se referem tanto a nosso pequeno contingente de imigrantes, mas principalmente à população que nunca ascendeu aos direitos de cidadania plena por razões discriminatórias as mais variadas: do evidente racismo que se procura não erradicar, da dominação masculina, que emperra a aprovação do direito ao aborto, até a homofobia não criminalizada. Diante desse nosso contexto, são salutares as reflexões e análises de Reis (2007, p.4) sobre as concepções universalistas que marcam o caso brasileiro e seus problemas especificamente. Segundo Schwarz (2009), verdade é que, para além da fronteira, o debate deveria centrar-se atualmente na integração dos imigrantes/migrantes e no conceito contemporâneo de cidadania, tendo por base o respeito mútuo, a primazia dos direitos humanos e o reconhecimento da riqueza cultural transportada. De fato, a delimitação da fronteira entre os direitos dos nacionais e os direitos dos estrangeiros está subordinada, desde o século XVIII, a dois acontecimentos: a ligação entre o Estado, a nação e o povo, concretizada na ideia de cidadania; e a difusão, a partir da Revolução Francesa, da crença na existência dos direitos humanos, comuns a todas as pessoas e inalienáveis. As questões envolvidas aqui são: qual a diferença entre os direitos do homem e os direitos do cidadão, frequentemente citados como equivalentes na Europa; e qual a possibilidade de um

estrangeiro adquirir os direitos de cidadão? Obviamente, essas duas questões não se condensam ao código de nacionalidade, nem às leis de imigração.

É óbvio que a integração dos imigrantes nas sociedades de acolhida é um processo complexo e multifacetário. A expressão “integração” é usada, aqui, como o processo de ajustamento e adaptação recíproca entre imigrantes e a sociedade de acolhida, pelo qual, com o passar do tempo, os imigrantes e a população dos territórios de chegada formam um todo integrado, processo com grande diversidade de intervenientes: imigrantes, governos, instituições e comunidades locais. Do mesmo modo, as formas de inserção dos imigrantes nas sociedades receptoras são processos dinâmicos, em permanente mudança, resultantes de influências bastante diversas ao nível da macroestrutura econômica, social, política e institucional dos países de destino no momento da migração e das especificidades dos contextos locais dos territórios onde se fixam os estrangeiros. Daí resulta que as formas de incorporação dos imigrantes nas sociedades de acolhida são bem mais complexas e matizadas do que a simples oposição entre regimes nacionais de assimilação e de multiculturalidade ou multiculturalismo³ poderia fazer crer.

O que é fronteira?

Seguindo a etimologia, a palavra fronteira deriva do latim *frontis* ou *frontis*, que significa fachada, frente, rosto; remetendo ao que se projeta, o que está à frente. Portanto, no início, essa palavra indicava o terreno que se situava “in frente”, ou seja, na frente, nas margens (BORGES FILHO, 2008, p.1).

Para Martín, citado por Borges Filho (2008, p.1):

O tema das “fronteiras” tem sido bastante polêmico ao longo da história, embora em certas ocasiões ele tenha permanecido relativamente esquecido. É bem provável que para a grande maioria das pessoas a simples menção à palavra “fronteira” provoque uma reação negativa, posto que, efetivamente, a memória humana registra um sem-número de conflitos e muitos sofrimentos em torno do seu estabelecimento, manutenção ou destruição. Assim, associamos quase mecanicamente a idéia de “fronteira” à de “guerra”.

³ Multiculturalismo, segundo Lucas (2010, p.185-6), não é compreendido de modo único. Bhikhu Parekt e Ricardo Zapata-Barreto, cada qual de sua maneira, alertam para o fato de que a palavra pode significar tanto a existência de duas ou mais culturas dentro de um determinado território quanto ao processo político de reivindicação de direitos para cada uma das formas de manifestação cultural. A coexistência de diferentes culturas em uma mesma sociedade é entendida, por Javier de Lucas, como multiculturalidade, como fator social que, em razão da inevitável pluralidade, deve ser considerado existente independentemente de ser avaliado positiva ou negativamente; enquanto o termo multiculturalismo é reservado para designar as reivindicações políticas e as normas que tratam de reconhecer institucionalmente esta mesma interculturalidade. (Ver em LUCAS, Doglas). **Direitos humanos e interculturalidade**: um diálogo entre a igualdade e a diferença. Ijuí: Unijuí, 2010.

Assim, para se estudar o termo fronteira, há muitas possibilidades. E aqui é importante não só defini-la ou situá-la a partir das relações entre as populações de dois ou mais países. Percebemo-la como algo mais complexo do que apenas divisas entre territórios. Embora o termo pareça designar algo totalmente fixo, um espaço traçado por marcos geopolíticos, há uma dinâmica fronteiriça que se estabelece na região, tornando-a uma realidade móvel e com ambíguos significados (BALLER, 2008, p.85).

Não é possível, em tempos líquidos⁴, reduzir as tradicionais abordagens da fronteira sob a perspectiva da História Diplomática. É claro que as separações geográficas e políticas são fundamentais e importantes, e possuem um sentido mais estável para o termo, como bem ressalta Helen Osório.

Tradicionalmente a história diplomática e a história militar fazem da fronteira um espaço privilegiado, mas geralmente ela é abordada ou como fruto de tratados e de negociações hábeis de diplomatas pela primeira, ou como resultado de vitórias heróicas em campo de batalha pela segunda. Trata-se antes de tudo, de uma fronteira política e estatal. (OSÓRIO, 1995, p.110).

Não se pretende aqui contar como se constituiu especificamente a linha fronteiriça que demarca os limites entre duas regiões, territórios ou países, e o quanto os relatos diplomáticos valorizam a história dos grandes personagens, que batalharam pela conquista e defesa do território ao qual pertencem, enfatizando, além dos interesses em jogo das nações envolvidas, o patriotismo, a coragem e a honra. Pretende-se, isso sim, demonstrar como os novos enfoques sociológicos, antropológicos e historiográficos têm propiciado uma abertura de estudos referente ao tema. Esses estudos focam as relações sociais e as práticas culturais e, por que não dizer, a cultura específica dessas populações no ambiente de fronteira (BALLEN, 2008, p.86). O aprofundamento do sentido mais amplo da definição de fronteira se faz necessário para o entendimento dela pela população, bem como para os teóricos que refletem sobre a temática. Segundo Pesavento (2002, p.36), é bastante claro que nas questões que envolvem as fronteiras há o encerramento de um espaço, a delimitação de um território, a fixação de uma superfície. É um marco que limita e separa, que aponta sentidos socializados de reconhecimento.

⁴ Expressão usada por Zygmunt Bauman que possibilita uma reflexão profunda sobre a insegurança, sobretudo nas grandes cidades. Terrorismo, desemprego, solidão – fenômenos típicos de uma era na qual, para Bauman, a exclusão e a desintegração da solidariedade expõem o homem aos seus temores mais graves. Ver em: BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. RJ: Zahar Editor, 2007.

Atualmente, com os processos de integração regional em curso e os impactos do fenômeno de globalização, a fronteira tornou-se um foco interessante para a agenda econômica e política. A dimensão social da integração vem sendo enfatizada, merecendo destaque os programas na faixa de fronteira. Vem ocorrendo recentemente, mais como uma tentativa de correção das fragilidades do processo social de integração, o estabelecimento das comunidades fronteiriças como prioridade a se observar na estratégia incremental de debater a inclusão da dimensão social.

Segundo Pesavento (2000, p.35), as fronteiras, antes de serem marcos físicos ou naturais, são simbólicos. São marcos, sim, mas sobretudo de referência mental que guiam a percepção da realidade. Ainda para a autora,

[...] as fronteiras são, sobretudo, culturais, ou seja, são construções de sentido, fazendo parte do jogo social das representações que estabelece classificações, hierarquias e limites, guinando o olhar e a apreciação do mundo. (PESAVENTO, 2000, p.35).

Assim, a fronteira define a separação política, mas não impede as relações sociais entre as pessoas de ambos os lados. Quanto à questão da identidade das populações em áreas de fronteira, se verifica que as evidências colhidas nas recentes investigações etnográficas nessas regiões demonstram que há um reconhecimento de diferentes grupos étnicos, culturais e sociais, o que não constitui óbice à convivência pacífica e à cooperação entre as populações. Contudo, percebe-se que as sociedades fronteiriças têm uma dinâmica própria, que muitas vezes não obedece aos padrões concebidos pelos governos centrais (um exemplo claro é a integração espontânea, que se dá independentemente das integrações econômicas ou políticas). A complexa problemática do desenvolvimento e integração em zonas de fronteira se evidenciou e a busca de respostas deve levar em conta as relações entre as populações fronteiriças e as necessidades e potencialidades locais. Novas estratégias parecem visíveis, mas ao mesmo tempo, percebem-se problemas novos convivendo com antigos.

Estado de direito e os desafios aos direitos humanos e às políticas sociais nas fronteiras

O conceito de estado de direito, na atualidade, não possui maiores dificuldades. Há muito tempo, tal abordagem perpassa a formação dos juristas e faz parte da agenda e do debate político das chamadas democracias contemporâneas, constituindo-se em uma expressão facilmente encontrada no dia a dia da maioria dos cidadãos. Ele sempre foi mero apanágio dos juristas, continuava enevoadado pela penumbra protetora do campo jurídico e, como nos diz Jacques Chevallier (2009), era objeto de um discurso apenas acessível aos iniciados.

Hoje, o estado de direito do mundo contemporâneo, em vez de um pacto de sujeição (*pactum subjectionis*), em face de um soberano exterior, exige um radicado pacto de união (*pactum unionis*), que se traduz tanto num contrato social originário, dito pacto de constituição (*pactum constitutionis*) como em sucessivos pactos de adesão de uma soberania popular periodicamente manifestada através de eleições livres e pluralistas, pelas quais pode mudar-se, sem a violência naturalista, o conjunto dos poderes estabelecidos (MALTEZ, 2011, p.2).

Essa aparente facilidade na caracterização e conceituação de estado de direito não se confirma, contudo, quando se aprofunda a análise do tema. É que, na verdade, a expressão estado de direito possui, além de seu conteúdo jurídico-institucional específico, uma carga retórico-ideológica muito forte. Devido a esse duplo sentido, sua caracterização e conceituação tornam-se bastante complexa, sendo necessário sempre precisar em que sentidos a expressão está sendo utilizada no debate sobre os principais temas da atualidade (BEDIN, 2010, p.2). De acordo com Bedin (2010, p.3-4), é possível afirmar que a institucionalização do estado de direito tende a produzir, de forma geral, a eliminação do arbítrio no exercício dos poderes públicos, a submissão do poder ao império do direito e o reconhecimento de direitos e garantias fundamentais, que são, em última análise, a materialização de uma ideia de justiça presente na constituição do Estado. Em consequência dessa afirmação, é possível perceber que o estado de direito não é nenhuma das seguintes formas de estado: a) não é um estado que decreta leis arbitrárias, cruéis e desumanas; b) não é um estado em que o direito se identifica com as razões de estado, impostas e estabelecidas pelos detentores do poder; c) não é um estado pautado por radical injustiça na formulação e aplicação do direito e por acentuada desigualdade nas relações da vida material (CANOTILHO, 1999).

Para Bedin (2010), não se constituindo em nenhuma dessas formas, é importante reconhecer que o estado de direito é uma forma singular de configuração do estado moderno. Tal singularidade é garantida por dez dimensões ou características essenciais importantes nas questões ou debates fronteiriços, que são:

- A primeira dimensão essencial do estado de direito é que ele é um Estado subordinado ao *império do direito*.
- Dizer que o Estado está sujeito ao direito significa que o poder político não é um poder livre, desvinculado, transcendente a toda e qualquer legislação (isso influencia muito nas relações jurídicas de Fronteira).
- A segunda dimensão essencial é que o estado de direito é um estado de direitos fundamentais. Isto é, um Estado que reconhece e, como regra, constitucionaliza um conjunto de

direitos que constituem um dos princípios estruturantes de conformação institucional dos países.

- A terceira dimensão essencial é que o estado de direito é um Estado que observa o princípio da razoabilidade, ou seja, “é um Estado de justa medida, porque se estrutura em torno do princípio material vulgarmente chamado de princípio da proibição de excesso” (CANOTILHO, 1999b, p.59).
- A quarta dimensão essencial é que o estado de direito é um Estado que estabelece o princípio da legalidade da administração pública em todas as suas esferas de atuação, ou seja, é um Estado que estabelece a ideia de subordinação à lei dos titulares dos órgãos, funcionários e agentes do Estado.
- A quinta dimensão essencial é que o estado de direito é um Estado que responde pelos seus atos – é um Estado que é civilmente responsável pelos danos que provoca e que atingem a esfera jurídica dos particulares.
- A sexta dimensão essencial é que o estado de direito é um Estado que garante a via judiciária, isto é, o acesso ao poder judiciário no caso de ameaça ou de lesão de direitos do cidadão.
- A sétima dimensão essencial é que o estado de direito é um Estado de segurança e de confiança das pessoas – um Estado de certeza da aplicação da lei, de clareza e racionalidade do trabalho legislativo e de transparência no exercício do poder.
- A oitava dimensão essencial é que o estado de direito é um Estado estruturado a partir da divisão de poderes, ou seja, do fracionamento do poder do Estado e da independência de seus três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário (divisão horizontal do poder).
- A nona dimensão essencial é que o estado de direito é um Estado de liberdade e de igualdade – é um Estado que, por um lado, respeita e incentiva os processos de autonomia dos cidadãos, seja em sua esfera privada ou pública, e, por outro, é um Estado que pressupõe um *status* legal e material razoavelmente isonômico, de igualdade dos pontos de partida (por isso, o estado de direito é, em consequência, também um estado social).
- A décima dimensão essencial é que o estado de direito é um Estado democrático e republicano, é um Estado alicerçado na soberania popular e na defesa e no cuidado com o bem público, com a coisa pública. (BEDIN, 2010, p.4-7).

Caracterizado e conceituado o estado de direito em seu sentido específico, deve-se indagar se essa extraordinária construção política foi acolhida pela estrutura jurídico-institucional dos países de fronteira.

A resposta é, sem dúvida, positiva. A grande maioria dos países da América do Sul, após um longo ciclo de ditaduras militares, fez essa opção e está tentando consolidar tal forma específica de Estado. No caso brasileiro, a constituição em vigor define, de forma explícita, o Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito e o fundamenta na cidadania, no pluralismo político e na dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988, art. 1º). Além disso, reconhece também um conjunto bastante amplo de direitos (BRASIL, 1988, arts. 5º-17) e os princípios da soberania popular, da divisão dos poderes, do acesso à justiça, da igualdade perante a lei, só para citar os exemplos mais eloquentes. Para Bernardo Kliksberg (2001), dentro de tal contexto, há que se superar algumas falácias ou mais especificamente as dez falácias (falaremos de algumas) sobre os problemas sociais que afetam os países da América Latina, dentre eles o Brasil e os da tríplice fronteira – Uruguai, Paraguai e Argentina. Segundo o autor (2001), é preciso superar os seguintes problemas que afetam os países de fronteiras e seus migrantes/imigrantes: primeiro é necessário negar ou minimizar a pobreza, o que significa refletir sobre as causas da insatisfação, algumas são políticas, mas têm peso decisivo nas questões econômicas e sociais. Verifica-se, nesse contexto, que os problemas vinculados à pobreza têm piorado. Ressalta, ainda, que “a população se refere a carências de oportunidades de trabalho, de acesso à saúde e à educação de boa qualidade, à incerteza no trabalho, a baixos salários, aumento da corrupção, à delinquência e ao tráfico de drogas.” (KLIKSBERG, 2001, p.15).

Ele assevera também que

A falácia de desconhecer ou relativizar a pobreza não é inócua. Tem fortes consequências em termos de políticas públicas: Se “há pobres em todos os cantos, e eles sempre existiram, por que dar ao tema tão alta prioridade?”; “É preciso atenuar os impactos, mas não alarmar-se com eles; são suficientes políticas de contenção rotineiras. A política social não é a importante; é uma carga da qual não é possível se desvencilhar, mas como se trata de enfrentar um problema que sempre existirá e que todos os países têm, deve-se ter cuidado para não sobreestimá-lo”. Esse enfoque leva a políticas sociais de muito baixo escopo e a uma desierarquização de toda a área social. (KLIKSBERG, 2001, p.15).

Tal abordagem possibilita a compreensão que na América Latina, ou mesmo nos países em foco no nosso artigo, Brasil e sua tríplice fronteira – Uruguai, Paraguai e Argentina, há altos índices de pobreza e de exclusão, bem como políticas incapazes de enfrentar a realidade. Assim, segundo Kliksberg

(2001, p.15-6), “a falácia exposta traz em seu bojo um importante problema ético”. Não só não dá soluções aos pobres, o que leva à perpetuação e acentuação de situações de exclusão humana antiéticas, mas vai ainda mais longe, pois, por meio da minimização e da relativização, põe em questão a própria existência do pobre. Nessa seara, apresenta-se a segunda falácia, a da paciência, que se aplica frente aos problemas sociais por parte dos setores mais influentes e gira em torno da necessidade de certa “paciência histórica”. Trata-se de etapas que se devem suceder umas às outras. Para Kliksberg (2001, p.17), “haverá uma etapa de ‘apertar o cinto’, logo virá a reativação da economia e, posteriormente, a riqueza se “derramará” sobre os desfavorecidos e os tirará da pobreza”. Salienta que,

o social deve esperar, e é preciso entender o processo, aguardando com paciência enquanto as etapas se sucedem. Independentemente do amplo questionamento que há atualmente sobre essa visão do processo de desenvolvimento, queremos enfatizar aqui um de seus elementos. A mensagem que se está enviando é de fato que a pobreza pode esperar. Realmente pode esperar? A realidade indica que a mensagem tem uma falha de fundo, pois em muitíssimos casos os danos que pode causar a espera são simplesmente irreversíveis, não tendo depois conserto possível. (KLIKSBERG, 2001, p.18).

Ainda há a falácia da desigualdade que se choca claramente com os dados da realidade. A desigualdade nesses países e em todo o mundo se transformou, percebem-se déficits sociais tão agudos e intensos que operam ativamente. Para Kliksberg (2001, p.18), há cinco tipos de desigualdade: a iniquidade da distribuição de renda, acesso a ativos produtivos, acesso ao crédito, ao sistema educacional, acesso à tecnologia (internet). Segundo o autor,

Uma delas é a iniquidade na distribuição de renda. Cinco por cento da população é dona de 25% da renda nacional. De outro lado, 30% da população têm apenas 7,5% da renda nacional. É a maior brecha do planeta. Medida pelo coeficiente de Gini de iniquidade da renda, a América Latina tem 0,57, quase três vezes o Gini dos países nórdicos. Em média, a metade da renda nacional de cada país da região vai para os 15% mais ricos da população. No Brasil, os 10% mais ricos detêm 46% da renda, enquanto os 50% mais pobres detêm apenas 14% dela. Na Argentina, enquanto em 1975 os 10% mais ricos recebiam oito vezes mais rendimentos que os 10% mais pobres, em 1997 a relação mais que duplicou, era de 22 vezes.

Outra desigualdade acentuada é a que aparece em termos de acesso a ativos produtivos. A extremamente iniquitativa distribuição de terra em alguns dos maiores países da região, como Brasil e México, é uma de suas expressões. Uma terceira desigualdade é a que rege o campo do acesso ao crédito, instrumento essencial para poder criar oportunidades reais de

desenvolvimento das pequenas e médias empresas. Há, na América Latina, 60 milhões de PME que geram 150 milhões de empregos; essas empresas têm acesso a apenas 5% do crédito. Uma quarta iniquidade é a que surge do sistema educacional. Os diferentes estratos socioeconômicos dos países alcançam distintos recordes em anos de escolaridade. O abandono e a repetição provocados pelas condições socioeconômicas do domicílio minam diariamente a possibilidade de que os setores pobres completem seus estudos. Um quinto e novo indicador de desigualdade está surgindo das possibilidades

totalmente diferenciadas de acesso ao mundo da informática e da Internet. A grande maioria da população não tem os meios nem a educação para conectar-se à rede. Forma parte de uma nova categoria de analfabetismo, o “analfabetismo cibernético”. Todas essas desigualdades geram múltiplos efeitos regressivos na economia, na vida pessoal e familiar e no desenvolvimento democrático. (2001, p.18-19).

Outra importante questão é a desvalorização da política social no Brasil, que avançou em políticas de assistência, as quais continuam sendo as menores de todas. Há ainda uma supervalorização das políticas econômicas, tanto aqui na terra brasilis como no Uruguai, Paraguai e Argentina. Para Kliksberg (2001, p.19):

A política social assim é percebida como uma “concessão” à política. Como a pobreza gera forte questionamento político, a política social teria o trabalho de “acalmar os ânimos” e mostrar que se estão fazendo coisas nessa frente, mas o corolário consequente é: quanto menos concessões, melhor. Os recursos destinados ao social deveriam ser muito demarcados e destinados a fins muito específicos.

Há também muitas outras questões que nos preocupam, uma delas é a maniqueização do Estado, ou seja, a associação que se faz hoje do Estado à corrupção, à incapacidade de cumprir eficientemente as funções mais mínimas, com grandes burocracias, com desperdício de recursos. Da mesma forma, é relevante discutir a contribuição por parte da sociedade civil e a sua participação. Aí se incluem organizações não governamentais, movimentos sociais, terceiro setor, espaços de interesse público que têm se organizado nos países da América Latina. Para o autor,

A falácia raciocina em termos de uma dualidade básica: Estado *versus* mercado. De fato, a situação é muito mais matizada. Existe um sem-número de organizações que não são nem um nem outro. Foram criadas com finalidades distintas, os atores sociais que se encontram por trás delas são outros e as metodologias que utilizam não são de Estado nem de mercado. Esse mundo compreende, dentre outros: as organizações não governamentais, em contínuo crescimento na América Latina, que

têm sido denominadas com frequência “terceiro setor” e que realizam múltiplos aportes no campo social, nos espaços de interesse público, que são fórmulas especiais muito utilizadas nos países desenvolvidos, nos quais numerosas universidades e hospitais têm sido fundados por elas; trata-se de empreendimentos de longo prazo animados por numerosos atores públicos e privados, modelos econômicos que não são de mercado típicos, como as cooperativas, que têm alta presença em diversos campos, e o amplíssimo movimento de luta contra a pobreza desenvolvido em toda a região pelas organizações religiosas, cristãs, protestantes e judaicas, que estão na primeira linha da ação social. A realidade não é somente Estado e mercado, como pretende a falácia. Inclusive, alguns modelos de organização e gestão social e geral mais efetivos de nosso tempo foram desenvolvidos nessa vasta área diferente de ambos. (2001, p.19-20).

Todas essas questões e muitas outras necessitam da participação da comunidade de forma cada vez mais ativa na gestão dos assuntos públicos, surgindo em nosso tempo como uma exigência crescente das grandes maiorias das sociedades, no Brasil, nos países da tríplice fronteira, em toda a América Latina e em outras regiões do globo. “Os avanços da democratização, produto de grandes lutas históricas dos povos, criaram condições de livre organização e expressão que dispararam uma ‘sede’ pela participação” (KLIKSBURG, 2001, p.21). Por outro lado, existe hoje uma convalidação mundial crescente da superioridade em termos de efetividade da participação comunitária sobre as formas organizacionais tradicionais de corte vertical ou burocrático. No campo social, isso é muito visível. Todavia, nas relações de fronteira ainda há muitas dificuldades.

Percebe-se que a proteção das pessoas em regiões de fronteiras envolve uma série de discussões, ultrapassando conteúdos estritamente jurídicos ou políticos. A necessidade de se estabelecer um regramento, no contexto internacional, para atribuir obrigações à comunidade mundial quanto às populações de fronteira é apenas um dos elementos a serem observados no contexto da ampliação do apoio a esses grupos.

Outras questões referentes aos valores culturais, aos princípios morais e éticos orientadores dos relacionamentos entre cidadãos, entre grupos sociais, comunidades e países, precisam ser discutidas. A inserção no mercado de trabalho, transformando o migrante em concorrente qualificado ou não, também exige atenção especial. Portanto, a regulamentação dos direitos, embora seja um passo necessário, será insuficiente se os países não se comprometerem a implantar mecanismos públicos responsáveis pela sua efetivação, com políticas sociais capazes de garantir o acesso aos direitos regulamentados.

Assim, o desenvolvimento de uma cultura que promova relações sociais de tolerância mútua, hospitalidade e solidariedade é, nesse sentido, imprescindível para os resultados de acordos internacionais não significarem tão

somente uma exigência jurídica, mas sim um compromisso social humanitário assumido entre um povo e outro, mesmo nos países como Brasil e sua tríplice fronteira. Esse compromisso necessita concretizar-se com a efetivação de políticas sociais que assegurem o indispensável para o atendimento das necessidades humanas básicas, com a sua aceitação cultural e, também, com a garantia do acesso igualitário aos recursos naturais. Mais ainda, cabe ao Direito Internacional propor compensar os recursos, quando houver comprovação da responsabilidade de um Estado na causa que tenha provocado o deslocamento, principalmente quando os afetados forem de países economicamente vulneráveis. A “obrigação planetária” pressupõe compreender e assumir a responsabilidade para com o outro desconhecido, fundada no princípio da “hospitalidade universal”, seja pela via do compromisso de um Estado com outro ou mesmo de uma comunidade com pessoas migrantes. Muitas situações decorrentes dos deslocamentos levarão indivíduos de nacionalidades, culturas e crenças diferentes a conviverem nos mesmos ambientes. Isso exigirá, de ambas as partes, certo grau de tolerância e um grau muito maior de solidariedade, haja vista que, como ensina Bauman, a tolerância, em alguns certos casos, pode significar “[...] a mera indiferença e a despreocupação que resultam da resignação” (1999, p.248).

A aceitação da alteridade requer a compreensão de que, apesar dos limites geográficos que separam uma nação da outra, a humanidade coabita um único planeta, pelo qual todos são responsáveis. Essa é a mensagem transmitida pelo autor, quando afirma que sua

[...] ligação com o estranho é revelada como *responsabilidade*, não apenas como neutralidade indiferente ou mesmo aceitação cognitiva da similaridade de condição [...]. É revelada, em outras palavras, como comunidade de destino, não mera semelhança de fato. (BAUMAN, 1999, p.249).

Em outras palavras, o autor sugere não bastar que a convivência com o outro se dê por imposição ou com indiferença, mas por consciência do sentimento de humanidade, fazendo das pessoas cidadãos cosmopolitas, apesar do vínculo a um Estado específico. Benhabib, por sua vez, assevera que “No es la posesión en comun de la tierra, sino más bien este derecho de humanidad, y el derecho a la libertad que de él se deriva, que sirve como la justificación filosófica del derecho cosmopolita⁵.” (2004, p.52). O vínculo, quando se restringe ao local onde uma pessoa tem seu registro de nascimento efetuado não pode,

⁵ Conforme tradução das autoras, Benhabib assevera que “não é a posse em comum da terra, mas este direito de humanidade e o direito à liberdade que dele deriva, que serve como justificação filosófica do direito cosmopolita” (2004, p.52).

na interpretação do autor, privar pessoas que não o possuem nesse mesmo local de ter garantida sua cidadania, pois a ligação de todos com o planeta é muito maior que qualquer registro formal. Tal apreciação coincide com o pensamento de Carens, ao afirmar:

La condición y los privilegios de la ciudadanía, que se basan simplemente en un derecho de nacimiento definido territorialmente, no son menos arbitrarios que el color de nuestra piel y otros rasgos genéticos.⁶ (apud BENHABIB, 2004, p.76).

Dessa forma, dar-se-á a concretização do “direito universal de hospitalidade” e, além disso, atenuará o sentimento de perda daqueles que, por algum motivo, social, político ou ambiental, tiveram de abandonar, forçadamente, seus lares.

[...] d’insérer de nouvelles exigences pour l’accueil des réfugiés. Ainsi, en plus des règles coutumières de non-refoulement et d’accueil temporaire, il serait ambitieux d’intégrer dans un traité international des obligations sur le traitement digne des réfugiés par le pays d’accueil, et ce, que le déplacement du réfugié soit interne ou international.⁷ (COURNIL; MAZZEGA, 2008, p.17).

Contudo, os próprios autores consideram tal proposta muito ambiciosa e, possivelmente, no momento atual, ela não lograria êxito em função da falta de apoio dos países mais desenvolvidos para poder entrar em vigor, considerando que eles já utilizam medidas bastante restritivas para as migrações por razões econômicas e defendem o mesmo comportamento para aquelas motivadas por outras razões.

Portanto, grandes desafios circundam a problemática dos migrantes ou habitantes de fronteiras e exigirão sensibilidade dos governantes e dos organismos internacionais para as respostas dadas não acabarem por tornar ainda mais complexa a questão. Os princípios jurídicos, nesse contexto, são importantes, pois podem oferecer um embasamento sólido para a construção de alternativas duradouras que envolvam a participação das pessoas, dos Estados e dos órgãos de assistência humanitária. Somente um conjunto de obrigações, comprometendo

⁶ Conforme tradução das autoras “A condição e os privilégios da cidadania, que se baseiam simplesmente em um direito de nascimento definido territorialmente, não são menos arbitrários que a cor de nossa pele e outras características genéticas.” (apud BENHABIB, 2004, p.76).

⁷ Conforme tradução [...] incorporar novos requisitos para o acolhimento de refugiados. Assim, para além das habituais regras de não repulsão e acolhimento temporário, seria desafiador integrar em um tratado internacional sobre as obrigações de tratamento digno para os aos refugiados pelo país de acolhimento, seja o movimento dos refugiados interno ou internacional (COURNIL; MAZZEGA, 2008, p.17).

todos os polos envolvidos, será suscetível a atingir todos os objetivos que envolvam a questão dos grupos que se movimentam por razões múltiplas.

O grande desafio da atualidade e de todos os países hoje está situado na área social. Ou seja, em como assegurar os direitos sociais das populações que migram ou residem em regiões de fronteira, isto é, de que forma os países receptores e emissores atenderão aos direitos sociais da população com a urgência necessária e demandada, pois isso pressupõe o investimento em recursos econômicos, humanos e institucionais. Sabe-se que a exigência de desfrutar de determinadas discussões que garantam uma vida saudável e digna, sem dependência de outrem, tem certo consenso nas sociedades atuais. Para Silva e Prates (2009, p.21),

Há o reconhecimento de que a pessoa, para viver dignamente, necessita de determinadas condições que possibilitem, além da sobrevivência biológica, o seu desenvolvimento como ser social, capaz de fazer escolhas e de ser protagonista da sua própria história. Portanto, há necessidades individuais e coletivas a serem satisfeitas para a pessoa se desenvolver de acordo com a sua natureza humana, sendo, por isso, consideradas universais.

Porém, é necessário transformar esse consenso em ações concretas. Segundo Schwartzman (2004, p.3), “[...] não é possível, em poucos anos, atender plenamente a este desafio, mas é possível pelo menos começar a enfrentá-lo de maneira correta”. O texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, ao estabelecer que os direitos sociais devem ser garantidos “pelo esforço nacional e a cooperação internacional”, de acordo com a “organização e recursos de cada Estado”, aponta para três questões fundamentais: a relação deles com a economia, com os regimes políticos e com os Estados Nacionais, considerando que a efetividade desses direitos deve garantir o que se pode chamar de o mínimo existencial em todos os sentidos para estes indivíduos/cidadãos das fronteiras.

Segundo Jesus (2010), os atuais mecanismos de proteção às pessoas refugiadas são insuficientes para protegerem os grupos que se deslocam, migram, habitam fronteiras, sendo necessário que se construam, dentro do Direito Internacional, novas ferramentas capazes de tal objetivo. As alternativas analisadas para a resolução dos problemas convergem numa preocupação comum: é preciso que se aumente a proteção social, jurídica e política das pessoas que se deslocam internamente e fora dos territórios de seus próprios países. Desse modo, entende-se que, independentemente do instrumento jurídico que for utilizado para protegê-los, esse deverá prever mecanismos de amparo aos grupos conhecidos como “deslocados, migrantes, imigrantes, habitantes de fronteira”. Deve-se atribuir responsabilidades, quando for o caso, aos países que mais contribuíram para as causas que originaram as migrações,

fundamentando-se tal imputação nos princípios da responsabilidade comum, mas diferenciada, e da solidariedade.

Os Estados, nessa senda, possuem obrigações comuns de auxiliar aos povos, exigindo-se, daqueles que por meio de suas ações tiveram um grau maior de participação na origem dos eventos que resultaram em deslocados, uma imputação diferenciada de atribuições que permitam, aos países atingidos, minimizar as consequências das alterações em seu ambiente, mitigar os efeitos econômicos e sociais à população, possibilitando a garantia de um reassentamento seguro e eficiente nos casos em que não é possível o retorno ou, se retornarem, que tenham a seu serviço políticas sociais mínimas. Por fim, entende-se a necessidade de que os migrantes/deslocados/migrantes ambientais tenham assegurados o mínimo existencial, o qual não pode ser quantificado de forma única e definitiva, já que varia conforme lugar, tempo, padrão socioeconômico vigente, expectativas e necessidades. Também não pode se limitar a garantir simplesmente a sobrevivência física, uma vez que isso significaria uma vida sem alternativas, o que impediria a promoção da dignidade humana. Alguns indicativos de direitos sociais devem ser comuns e garantidos ao deslocados ambientais, como os de assistência e acesso à água e a uma ajuda alimentar; à habitação; à assistência médica; à informação e à participação; à personalidade jurídica (direitos da pessoa); ao respeito da unidade familiar (de não serem separados dos membros da sua família); à reconstituição da família dispersada pelo desastre ambiental; à educação e à formação; à subsistência pelo trabalho; ao realojamento; à nacionalidade; concessão do estatuto de deslocado ambiental; princípio de não discriminação. Tais direitos, dentre outros, garantirão o que se pode chamar de um mínimo ecológico de existência. Para Ayala, “este princípio significa a proteção de uma zona existencial que deve ser mantida e reproduzida; mínimo que não se encontra sujeito a iniciativas revisoras próprias do exercício das prerrogativas democráticas conferidas à função legislativa” (2010, p.275).

Fronteiras: aspectos que devem ser superados para o efetivo estado de direito e de cidadania

Muitos aspectos devem e precisam ser superados para que alcancemos internamente um verdadeiro estado de direito, a começar, segundo Bedin (2010, p.1), pela superação da denominada cultura patrimonialista, vinculada ao nosso legado que permitiu que os bens públicos fossem tratados pelos diversos grupos políticos dominantes como se fossem seus e, como tais, pudessem estar a serviço dos interesses particulares de grupos específicos. Assim, tornou-se comum o apadrinhamento político e a troca de favores no exercício dos cargos públicos nos diversos níveis de governo de muitos dos países da América do Sul.

O segundo grande desafio do estado de direito é a necessidade de redução das desigualdades sociais. É que o fenômeno da desigualdade permeia a estrutura social de praticamente todos os países. Esse problema, fruto, em boa medida, da trajetória escravocrata desses países, tem permanecido como uma das causas de atraso da região e sua redução tem sido muito lenta (BEDIN, 2010, p.3). O terceiro desafio do estado de direito nos países da América do Sul, dentre eles Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina, é o estabelecimento da mesma cidadania para todos. É que a convergência, no interior dos países, de uma forte cultura patrimonialista e de níveis de desigualdade sociais elevados produziu, historicamente, a falta de efetividade de alguns dos mais importantes pressupostos jurídicos do estado de direito e, em consequência, gerou um desvirtuamento profundo da ideia de cidadania moderna (BEDIN, 2010, p.3).

O quarto desafio do estado de direito é a incorporação da questão da sustentabilidade ambiental. A questão tem se tornado cada vez mais importante e começa a ser compreendida, por amplos setores da sociedade, como sendo tão imprescindível para o futuro da humanidade que deve ser acolhida como um dos pressupostos fundamentais do estado de direito. Dito isso, é possível perceber que os desafios nesses países são bem significativos, por isso é importante perguntar se devemos desanimar diante desse cenário, afastando a esperança de construir uma sociedade mais democrática nessas regiões. A única resposta possível é, obviamente, que não devemos desistir, pois, se é verdade que tais países têm extraordinários desafios a vencer nessa caminhada, também é verdade que já foram feitos muitos progressos nas últimas décadas e novos avanços (econômicos, sociais e ambientais) tendem a ocorrer nas próximas. Segundo Bedin (2010, p.22):

É importante não esquecer, como afirma Celso Lafer (1994), lembrando de Alexis de Tocqueville, que todos os que querem um mundo melhor e regulado pela versão mais avançada do Estado de Direito devem velar (que tem o sentido de cuidar) e combater. Por isso, se os Estados latino-americanos e seus cidadãos quiserem construir uma sociedade melhor terão que afirmar ética e politicamente este projeto e lutar pela sua efetividade. Isso, contudo, exige a superação do patrimonialismo, a redução das desigualdades, o estabelecimento da igual cidadania para todos e, cada vez mais, a incorporação da sustentabilidade ambiental como elemento estratégico. A vitória nestas batalhas depende da consolidação da democracia, do respeito aos direitos humanos e do desenvolvimento dos países latino-americanos.

Observa-se, assim que a garantia da dignidade do ser humano é o fundamento da existência dos direitos humanos e que falar de dignidade, nesse contexto, é falar do resultado que se obtém quando as condições mínimas de vida são garantidas às pessoas. Tendo acesso à educação, ao trabalho, à moradia,

à saúde entre outros, faz-se com que o sujeito possa participar da vida em sociedade, com a sua dignidade assegurada. O respeito pela dignidade da pessoa humana deve existir sempre, em todos os lugares e de maneira igual para todos, independente de fronteiras.

Desafios e perspectivas para os países de fronteira no que se refere aos direitos humanos: aspectos conclusivos

- O direito, nesse sentido, será fundamental;
- As saídas apontadas exigirão a formatação de um complexo sistema jurídico internacional;
- O reajuste em algumas questões do próprio direito interno;
- Acordos regionais ou globais que reconheçam estas pessoas enquanto grupos vulneráveis;
- Atribuição de responsabilidades aos Estados no sentido de oferecer-lhes proteção.

É preciso pensar em:

- Questões que envolvam os fundamentos da sociedade, os valores culturais, os princípios morais e éticos que orientam os relacionamentos entre cidadãos, entre grupos sociais, comunidades e países precisam ser discutidos, até mesmo porque as migrações por causas várias compreendem prováveis situações de integração muito diferentes daquelas vistas até os dias atuais;
- Não é de hoje que a sociedade convive com fluxos intensos de movimentos populacionais;
- Entretanto, eles estiveram, na sua grande parte, relacionados a migrações por questões econômicas, perseguições políticas e conflitos armados;
- Sentimentos como tolerância mútua, hospitalidade e solidariedade são, nesse sentido, imprescindíveis para que os resultados não signifiquem tão somente uma exigência jurídica; é indispensável um compromisso social humanitário assumido entre um povo e outro.

Esse compromisso necessita:

- Concretização com a efetivação de políticas sociais que assegurem os mínimos necessários para o atendimento das necessidades humanas básicas;
- Aceitação cultural;

- Garantia do acesso igualitário aos recursos naturais;
- Responsabilidade dos países;
- De um direito interno, principalmente dos chamados países receptores, de políticas sociais, que possibilitem o acesso desses migrantes aos chamados direitos sociais, trabalho, saúde, educação, moradia etc;
- De direitos básicos para que consigam viver com dignidade. Faz-se necessária a implementação de instrumentos que se dediquem a estabelecer ferramentas para proteção aos direitos humanos fundamentais e ao desenvolvimento econômico dos povos que forem, de alguma forma, atingidos, almejando-se uma sociedade que garanta mais dignidade a esta e às futuras gerações.

Por fim, percebe-se que os atuais mecanismos de proteção às pessoas são insuficientes para os grupos que se deslocam em regiões fronteiriças, sendo necessário que se construam, dentro do direito interno e internacional, novas ferramentas capazes de tal objetivo. Assim, as alternativas analisadas para a resolução dos problemas nas fronteiras convergem numa preocupação comum: é preciso que se aumente a proteção material, jurídica e política das pessoas que se deslocam internamente, dentro e fora dos territórios dos países de fronteira. Desse modo, entende-se que, independentemente do instrumento jurídico que for utilizado para proteger os cidadãos de fronteira, deverá haver mecanismos de amparo aos grupos conhecidos como “migrantes, imigrantes, deslocados”. Além disso, deve-se atribuir responsabilidades aos países que mais contribuíram para as causas que originaram as migrações, fundamentando-se tal imputação nos princípios da responsabilidade comum, mas diferenciada, e da solidariedade. Em todos os contextos desses grupos, o Direito Internacional possui fundamental importância, pois o desenvolvimento de qualquer instrumento que se dedique a estabelecer ferramentas para sua proteção deve orientar-se por pressupostos jurídicos que garantam o equilíbrio social, cultural, ambiental, o respeito aos direitos humanos fundamentais e o desenvolvimento econômico e social dos povos que forem de alguma forma atingidos, almejando-se uma sociedade que garanta mais dignidade a esses e às futuras gerações.

Referências

AYALA, Patrick de Araújo. O direito ambiental das mudanças climáticas: mínimo existencial ecológico, e proibição de retrocesso na ordem constitucional brasileira. In: BENJAMIN, Antonio Herman; IRIGARAY, Carlos Teodora. (Orgs.). **Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos**. São Paulo: Instituto por um Planeta Verde, 2010. v. 2.

BALLER, Leandro. Cultura, identidade e fronteira: transitoriedade Brasil/Paraguai (1980-2005). Dissertação (Mestrado em História), 2008. Disponível em: <<http://www.ufgd.edu.br/fch/mestrado-historia/dissertacoes/dissertacao-de-leandro-baller>>. Acesso em: 15 de dezembro de 2011.

BAUMANN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 2007.

CANOTILHO, J. Joaquim Gomes. Do pluralismo jurídico à miscelânea social: o problema da falta de identidade da(s) esfera(s) de juridicidade na modernidade periférica e suas implicações na América Latina. **Revista Direito em Debate**, n.5. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 1995.

_____. Direito constitucional e teoria da constituição. Lisboa: Almedina, 1999.

BENHABIB, Seyla. **Los derechos de los otros: extranjeros, residentes y ciudadanos**. Barcelona: Gedisa, 2004.

BEDIN, Gilmar Antonio. Estado de Direito e seus quatro grandes desafios na América Latina na atualidade: uma leitura a partir da realidade brasileira. **Revista Sequência**, n.61, p.171-194, dez. 2010. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010.

BOFF, Leonardo. **Do iceberg à arca de Noé: o nascimento da ética planetária**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BORGES FILHO, Oziris. A questão da fronteira na construção do espaço da obra literária. **TRICEVERSA**, Revista do Centro Ítalo-Luso-Brasileiro de Estudos Linguísticos e Culturais, v.2, n.1, maio-out. Assis/SP, 2008.

CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. (Coleção Fórum Brasil-França de Direito Público).

COURNIL, Christel; MAZZEGA, Pierre. Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques. **Revue Européenne des Migrations Internationales**. n.1, 2008.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS, 2010. Disponível em <<http://www.migrante.org.br/IMDH/>>. Acesso em: 19 de abril de 2010.

JESUS, Tiago S. Um novo desafio ao direito: deslocados/migrantes ambientais. reconhecimento, proteção e solidariedade. **Dissertação de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul**. Mimeo. 2010.

LUCAS, Doglas. **Direitos humanos e interculturalidade: um diálogo entre a igualdade e a diferença**. Ijuí: Unijuí, 2010.

MALTA, Fernando Ferraz. A situação dos refugiados ambientais na América Latina. In. **Mundorama**. Divulgação científica em relações internacionais. Disponível em: <www.mundorama.net>. Acesso em: 20 de agosto de 2010.

MALTEZ, José Adelino. O estado acima do cidadão, o homem acima do estado: Uma perspectiva da teoria política. Tópicos para uma audição na Comissão de Revisão Constitucional. 2011. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/IMDH/>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2011.

OSORIO, Helen. et al. (Orgs.). Espaço platino: fronteira colonial no século XVIII. In: **Práticas de Integração nas Fronteiras**: temas para o Mercosul. Porto Alegre: EdUFRGS, Instituto Goethe/ICBA, 1995.

KLIKSBERG, Bernardo. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. Tradução de Sandra Trabucco Valenzuela. São Paulo: Cortez, 2001.

PESAVENTO, Sandra J. Além das fronteiras. In: MARTINS, Maria Helena (Org.). **Fronteiras culturais Brasil, Uruguai, Argentina**. Porto Alegre: Atelie Editorial, 2002.

PEREIRA, Mariana Cunha. Reconstruções identitárias em sociedades plurais: os povos de fronteira Brasil/Guiana. **Revista reflexão e ação**, v.18, n.1. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

REIS, Rossana Rocha. **Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos**. São Paulo: Hucitec, 2007.

SAID, Edward W. **Orientalismo**: o oriente como invenção do Ocidente. Tradução de Tomás Rosa Bueno. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

SCHWARZ, R. G. Imigração: a fronteira dos direitos humanos no século XXI. **Revista Jurídica Consulex**, n.312. Brasília: Editora Consulex, 2009.

SCHWARTZMAN, Simon. **Os desafios das políticas sociais para a América Latina**. Disponível em: <www.schwartzman.org.br/simon/polsoc.pdf>. Acesso em: 25 agosto 2010.

SILVA, Vini Rabassa da; PRATES, Jane Cruz. Migrações internacionais e a realidade brasileira: concepções e desafios. In: SILVA, Vini Rabassa da; MEDEIROS, Mara Rosange Acosta. (Org.). **Migrações internacionais, políticas públicas e cidadania**. Pelotas: Educat, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ZAOUAL, Hassan. **Globalização e diversidade cultural**. São Paulo: Cortez, 2003.

TOURAINÉ, Alain. **Um novo paradigma**: para compreender o mundo de hoje. Tradução de Gentil Avelino Titton. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

_____. **Poderemos viver juntos?** Iguais e diferentes. Tradução de Jaime A. Clasen e Ephairaim F. Alves. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.