

Concepções de formadores de opinião sobre cidadania e direito à saúde na fronteira trinacional

Carlos Guilherme Meister Arenhart¹ (ORCID: 0000-0003-1937-2050) (carlosmeistera@gmail.com)

Maria Lucia Frizon Rizzotto² (ORCID: 0000-0003-3152-1362) (frizon@uol.com.br)

Alessandra Rosa Carrijo² (ORCID: 0000-0002-1691-4240) (carrijo.alessandra@gmail.com)

¹ Universidade Estadual de Londrina. Londrina-PR, Brasil.

² Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Foz do Iguaçu-PR, Brasil.

Recebido em: 20/01/2022 Revisado em: 22/02/2022 Aprovado em: 24/03/2022

Resumo: Pesquisa de abordagem qualitativa, que procurou compreender os sentidos atribuídos por formadores de opinião – trabalhadores da saúde coletiva, representantes de movimentos sociais, docentes universitários e jornalistas – acerca da cidadania, no âmbito da saúde, e de seu exercício na fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. A coleta de dados se deu por meio de entrevista aberta a partir de duas perguntas norteadoras: O que é cidadania para você? O que ela representa em territórios de fronteira? Os resultados indicam que o exercício dos direitos fundamentais e sociais apresentam contradições próprias para quem vive em territórios fronteiriços, coexistem distintas concepções de cidadania e do seu exercício na fronteira e a noção de cidadania como atributo dos nacionais não é suficiente para a dinâmica que se estabelece nestes territórios. Conclui-se que a compreensão da fronteira como espaço de integração, e não de divisão, pode romper com a realidade edificada por uma subcidadania local, estreitando os laços humanitários e de solidariedade entre as comunidades fronteiriças, o que pode contribuir para a fruição dos direitos sociais nesta territorialidade, como o direito à saúde. Entende-se que formadores de opinião devem ser convocados ao debate visando à construção de uma agenda pública que discuta a edificação de uma cidadania internacional.

► **Palavras-chave:** Cidadania. Fronteiras internacionais. Direito à saúde. Políticas sociais.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312022320406>

Introdução

As contradições sociopolíticas que emergem do Estado capitalista moderno representam grandes desafios para a operacionalidade da democracia plena e da cidadania, em especial nas formações econômico sociais periféricas com histórico de escravidão, patrimonialismo, clientelismo e regimes ditatoriais, como o caso do Brasil e de outros países latino-americanos.

Os processos de integração regional, a exemplo do Mercado Comum do Sul (Mercosul), suscitam novas abordagens acerca da cidadania, sobretudo em territórios de fronteiras internacionais, buscando ultrapassar a visão nacionalista de cidadania, como atributo dos nacionais de um país, consequência de laços consanguíneos (*jus sanguinis*) ou direito ao solo (*jus soli*). No Brasil, o estatuto de cidadão se baseia no *jus soli* o que garante aos imigrantes estrangeiros residentes acesso às políticas sociais (DAL PRÁ; MENDES; MIOTO, 2007).

Draibe (2007) identifica distintas noções de cidadania ao analisar a agenda social do Mercosul como “cidadania social comunitária”, baseada em direitos e sistemas comuns de proteção social; “cidadania social” vinculada a noção de políticas sociais unificadas; “cidadania laboral” com proposição de normas laborais internacionais mínimas de proteção ao trabalhador; “cidadania supranacional” como uma segunda cidadania, que não anula a cidadania nacional e se relaciona à livre circulação de pessoas e seus direitos.

Tais concepções, ainda que estejam em âmbito discursivo, dada a ausência de institucionalidade que as assegurem na prática, contribuem para discussões e análises de situações concretas como as vividas pelos residentes em cidades fronteiriças, com maior ou menor grau de integração e de fluxo de pessoas. Considerando que as práticas sociais são orientadas pelas percepções que se tem da realidade, romper com a leitura política e jurídica conservadora sobre cidadania é fundamental para superar os obstáculos à efetivação dos direitos em territórios de fronteira internacional (SCHWARZ, 2013).

Se a cidadania provoca discussões no âmbito das ciências humanas e sociais, no campo da saúde coletiva tais análises são indispensáveis para o exercício da cidadania associada ao direito à saúde. No Brasil, o acesso universal à saúde integral e igualitária foi assegurado, pela Constituição Federal de 1988 (artigo 196), como direito de todos e dever do Estado, o que do ponto de vista dos direitos do

homem, não pode excluir ninguém. Entretanto, com base no Artigo 5º da mesma Constituição, tem-se restringido o atendimento ao estrangeiro não residente aos serviços de urgência e emergência. (BRASIL, 1988).

Diversos autores do campo da saúde coletiva, entre eles Giovanella *et al.* (2007), tem defendido que a atenção à saúde, especialmente no caso de populações de países membros de blocos regionais como o caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul), deve ser garantida integralmente, o que exige uma compreensão de cidadania que ultrapasse a noção de cidadania nacional.

Fleury (2018) afirma que a forma como a cidadania vem sendo experimentada na América Latina evidencia que estamos longe da solidificação de uma democracia plena, o que só poderá ocorrer por meio das lutas sociais em busca da igualdade de direitos. Em territórios fronteiriços há uma complexidade no exercício da cidadania e na fruição de direitos que se chocam com a ideia naturalizada da fronteira como limite descontínuo. Longe de serem espaços vazios, as fronteiras se constituem em territórios repletos de significados políticos, culturais, econômicos, jurídicos e simbólicos (ALBUQUERQUE, 2012).

Vários estudos têm analisado o direito à saúde como expressão de cidadania em regiões de fronteira internacional (AIKES; RIZZOTTO, 2018; GIOVANELLA *et al.*, 2007; DAL PRÁ; MENDES; MIOTO, 2007; MEDEIROS *et al.*, 2019). Neste trabalho, buscou-se compreender os sentidos atribuídos por formadores de opinião – trabalhadores da saúde, representantes de movimentos sociais, docentes universitários e jornalistas - acerca da cidadania, circunscrita ao direito à saúde, e de seu exercício na fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. A hipótese é de que formadores de opinião, que vivem na fronteira, podem contribuir para o entendimento do direito à saúde, que inclua o transfronteiriço, com base em uma visão ampliada de cidadania.

Analisar estes temas a partir da visão de formadores de opinião, os quais tem papel importante na construção da opinião pública, ou seja, na construção dos consensos coletivos e, conseqüentemente, da agenda pública, se mostra relevante para o conhecimento no âmbito da saúde coletiva.

Metodologia

Estudo qualitativo fundamentado na hermenêutica-dialética que consiste mais na reflexão do que na reprodução de procedimentos metodológicos. A hermenêutica suscita a reflexão identitária e a dialética acentua a reflexão crítica. No encontro das

duas, procuram-se os sentidos consensuais e as dissensões das falas dos sujeitos face ao contexto em que estão inseridos (MINAYO, 2006).

A junção da hermenêutica com a dialética permitiu ampliar a compreensão dos resultados como fruto de múltiplas determinações sociais, políticas e econômicas, apresentando-se como uma realidade tensionada pelos consensos e contradições discursivas. A hermenêutica como disciplina auxiliar da dialética permite dar sentido a algo, revelar e desvelar os sentidos ocultos na linguagem humana, permitindo que a linguagem e sua existência façam conexões metodológicas e conceituais com o que se apresenta nos discursos e narrativas (GONZALEZ, 2012).

O campo para realização da pesquisa foi o município de Foz do Iguaçu/PR, região de fronteira trinacional entre Brasil, Paraguai e Argentina. O estudo teve como participantes doze formadores de opinião: trabalhadores da saúde coletiva (n=08), líder de movimentos sociais (n=01), jornalista (n=01) e docentes universitários (n=02). Os critérios para escolha desses sujeitos foi atuarem em espaços de poder institucional, acadêmico ou social com acúmulo de poder simbólico.

A coleta de dados ocorreu entre setembro e dezembro de 2019, por meio de entrevista aberta, a partir de duas perguntas norteadoras: “O que é cidadania para você? O que ela representa em território de fronteira?” As entrevistas duraram aproximadamente 40 minutos, foram gravadas em áudios e transcritas na íntegra. O corpus empírico foi submetido à sucessivas leituras para compressão dos sentidos das narrativas, cujos resultados são apresentados em três núcleos temáticos: I) Territórios fronteiriços e a emergência de distintas noções de cidadania; II) Tensões na fronteira trinacional: do individualismo à construção de solidariedade e III) A cidadania em contexto sociocultural em território transfronteiriço.

A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa sob o registro CAAE nº 02513318.3.0000.0107, respeitando todos os procedimentos éticos previstos na resolução 510 de 07 de abril de 2016. Para manter o anonimato, as falas dos entrevistados foram codificadas pela letra E seguida de um número em arábico sequencial.

Resultados e Discussão

Os formadores de opinião, participantes da pesquisa, são homens e mulheres com idade acima de 30 anos, com formação que variou do ensino fundamental incompleto à pós-graduação *stricto sensu*, atuam na saúde pública municipal, jornalismo, militância em movimentos sociais ou docência universitária.

As representações, os interesses e os comportamentos são socialmente construídos, contribuindo para o modo como formadores de opinião conferem sentido a realidade que conhecem, vivenciam e compreendem. O sentido de cidadania atribuído pelos sujeitos da pesquisa evidencia a emergência da solidariedade e da formação de uma cidadania internacional.

Territórios fronteiriços e a emergência de distintas noções de cidadania

A história, como área de conhecimento das ciências humanas, contribui para que o homem compreenda a sua própria realidade, se localize no tempo e no espaço e perceba os movimentos não lineares que a compõe. Dentro do âmbito fronteiriço, o contexto histórico de Foz do Iguaçu se configura a partir de múltiplas determinações sociais, econômicas e políticas, que evidenciam diferentes momentos e ciclos. Segundo Nava (2018, p. 16), tais ciclos se iniciam com “a exploração da erva-mate na região, a atração de imigrantes para o projeto de nacionalização da fronteira e a construção de grandes obras, como, por exemplo, a Ponte Internacional da Amizade e a Usina Hidrelétrica de Itaipu”.

Compreender a geolocalização de Foz do Iguaçu e a fronteira não como uma linha divisória, mas como “espaços permeáveis existentes entre duas sociedades situadas frente a frente” (KERN, 2016, p. 15), caracterizados não por sua organização espacial, mas pelas particularidades dos atores sociais que ali atuam, ou seja, a fronteira como uma construção social, em que se considera mais os atores e menos a organização do espaço geográfico é ponto de partida importante quando se estudam temas e objetos de fronteira.

Lima e Yasui (2014) evidenciam que é preciso compreender o território como um espaço permeado por muitas inter-relações, fluxos e fixos, ao modo que para um entendimento que busca a totalidade, a noção de território transfronteiriço deve superar a delimitação geográfica da fronteira.

O modo de viver e transitar no território fronteiriço não é desprovido de tensões, sobretudo àqueles que formalmente não se enquadram no estatuto da cidadania nacional. “Para mim a cidadania significa ter condições de ir e vir e ficar sem risco, sem vulnerabilidades. Ter acesso e dignidade humana, uma existência digna na fronteira” (E11). Por mais que se identifique a cidadania como acesso à direitos, estes não são assegurados a todos, da mesma forma, na região da fronteira trinacional. Os conflitos e conciliações entre poder de consumo e direitos fundamentais, geram

discussões acerca da cidadania que relaciona o direito a ela como uma postura ativa dos cidadãos na sociedade, ou seja, “Ter uma compreensão dos seus direitos e deveres e participar ativamente na vida da fronteira para melhorar a sociedade” (E04).

Benevides (1994, p. 9) diferencia o modo ativo e passivo da cidadania no Brasil, afirmando que o modo passivo é “aquele que é dado pelo Estado, com a ideia de favor e da tutela; e a cidadania ativa – aquela que institui o cidadão como portador de direitos, e também essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política”.

No que se refere ao direito de ir e vir, faz parte dos direitos e garantias fundamentais, alicerçado na liberdade, equidade e dignidade da pessoa humana (art. 5º, inciso XV, da Constituição Federal de 1988). Em região de fronteira estes direitos devem ser problematizados uma vez que não se constituem em direitos humanos universais, ou seja, o direito de ir e vir está circunscrito as normas jurídicas de cada Estado. No âmbito do Mercosul, em 2002, os membros do bloco assinaram acordo que garantiu a “livre circulação de pessoas”, uma vez que desde a sua criação, em 1991, assegurava apenas a “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos” (MERCOSUL, 1991, p. 2).

Isso, no entanto, não tem sido suficiente para garantir plenamente o direito de ir e vir na fronteira, a exemplo do que ocorreu na Ponte Internacional da Amizade, durante a pandemia da Covid-19, em que barreiras sanitárias feitas pelo município de Foz do Iguaçu impediram o fluxo de transfronteiriços mesmo após a abertura da Ponte, muitos deles sendo retidos em um ou outro lado da fronteira (G1, 2021). Ainda sobre o livre trânsito na fronteira durante a pandemia, os governantes dos quatro países membros do Mercosul se reuniram em videoconferência e “coincideram na necessidade de continuar com o livre trânsito de bens e serviços para manter a economia regional” (MERCOSUL, 2021, p. 1). Como se observa, as decisões governamentais frequentemente desconsideram a realidade de quem vive na fronteira, privilegiando os aspectos comerciais em detrimento das relações humanas e sociais que se estabelecem no território.

Para Munhoz Cardoso (2014), os direitos fundamentais que conformam a cidadania não devem ser reduzidos ao reconhecimento de *status* ou a uma interpretação legal da proteção e segurança dos nacionais, tampouco devem ser exclusivos de uma cultura, em detrimento de outras, porque nenhum conjunto de indivíduos são melhores seres humanos que outros.

A ideia de cidadania como capacidade de consumo remete à lógica de acumulação capitalista, que tem na ampliação generalizada do consumo um dos pilares de sua sustentação. O capitalismo historicamente acentua as iniquidades entre e na população e subsidia a construção de cidadãos de primeira, segunda e terceira classe. A acumulação capitalista globalizada tem nos territórios de fronteira espaços privilegiados para a superexploração do trabalho, gerando e transferindo iniquidades de um país para outro. Já a noção que articula cidadania com participação, de acordo com Serapione (2014), resulta de uma progressão da cidadania participativa, em modos gerais, interpretada teoricamente como um reflexo ao individualismo promovido pela lógica liberal da cidadania. Conclui que “o Estado deve redefinir a relação com a sociedade civil criando canais permanentes de negociação que promovam a cidadania ativa através da institucionalização da participação cidadã nas decisões do governo” (SERAPIONE, 2014, p. 4.836). Tal noção de cidadania também foi salientada por um dos entrevistados.

Um as três acepções. A primeira tem a ver com direitos e deveres dentro de uma comunidade política. A segunda tem a ver com a documentação, com o acesso a documentação e a partir daí possibilidade de ingressar nas diferentes prestações de serviços que cada Estado oferece. Por fim, tem um sentido de participação política, de atuação (E01).

A compreensão de cidadania como uma categoria de ação pode indicar que participar ativamente do modo de viver na fronteira qualifica e aprimora as relações sociais na medida em que a tomada de decisão não pertenceria apenas aos agentes do Estado. Já o acesso à documentação como requisito para ter direito às políticas sociais, possui implicações tanto em nível microsocial, quanto macrossocial. No sentido micro, estudo realizado por Dorfman e Cardin (2014) analisam como os habitantes em regiões de fronteira reivindicam sua cidadania, embasando-se em teorias como a territorialidade humana e as redes de poder nas margens físicas do Estado. A territorialidade humana é a expressão espacial do social, para definir a tentativa de indivíduos ou grupos de interferir, através da delimitação do seu controle sobre uma área geográfica, na dominação de fenômenos e relações.

É nesse lugar que as materializações do limite do território do Estado se encontram com o cotidiano de pessoas, colocando entraves, mas também possibilidades para a cidadania transfronteiriça através da luta social. Assim, pode-se dizer que essa territorialidade também comporta a noção de uma cidadania ativa, representada por meio de históricas lutas sociais para ampliação dos direitos nos limites fronteiriços.

No contexto do lugar em relação ao local e global, a fronteira trinacional elucida uma conjuntura territorial que tenciona as linhas imaginárias de divisão dos Estados nacionais e fortalece a premissa de que o território deve ser visto como um agente vivo na co-construção da cidadania (SANTOS, 2000). O mesmo autor afirma que “o território não é um dado neutro nem um ator passivo e produz-se uma verdadeira esquizofrenia, já que os lugares acolhem e beneficiam os vetores da racionalidade dominante, mas também permitem a emergência de outras formas de vida” (SANTOS, 2000, p. 39). Em outro texto, o autor reconhece que é difícil pensar numa cidadania concreta que prescindia do componente territorial (SANTOS, 2014).

O item a seguir aborda o tema da cidadania como experiência vivida pelos formadores de opinião na fronteira trinacional, contextualizando características da cidade e do corpo social local.

Tensões na fronteira trinacional: do individualismo à construção de solidariedade

O município de Foz do Iguaçu possui características empíricas tensionadas por realidades epidemiológicas e sociais. Rocha *et al.* (2016) demonstraram que a cidade é caracterizada pelo contexto empírico de altas taxas de mortalidade por causas externas, sendo os homicídios e acidentes de transporte terrestre a segunda maior causa de mortalidade na cidade. Também faz parte desta caracterização o turismo como elemento fundador da cidade e ser região de fronteira trinacional. Ao abordar este ponto, autores como Clemente de Souza (2017) afirmam que as Cataratas do Iguaçu, a Usina Itaipu Binacional, as ruínas Jesuíticas, entre outras dão identidade ao contexto empírico da cidade.

A rede de significados que emergiu nesse núcleo temático traduz as percepções, consensuais e contraditórias, a partir de contextualizações empíricas acerca da cidade, como o individualismo: “É muito individualismo na nossa fronteira, posso estar errada, mas são grupinhos formados que objetivam o lucro e não pensam em melhorar a comunidade” (E02) e as deficiências de dispositivos públicos que garantam a fruição de direitos sociais e a memória da cidade. “Foz do Iguaçu é uma cidade muito precária em termos de bens públicos coletivos. Também tem problemas, muito frágil de memória, não tem museus” (E12).

A crítica ao individualismo pode ser associada à crítica ao modo de produção capitalista, cujas transformações impactam os modos de viver das sociedades. A

regulação neoliberal não se limita aos setores econômicos tradicionais, está firmemente direcionada à mercantilização de todas as dimensões da vida social. A cultura em geral e a propriedade comunitária em particular foram sujeitas a uma crescente mercantilização e individualização (ABDALLA; PUELLO-SOCARRAS, 2019).

Nesta lógica, onde o lucro se sobrepõe à vida, é possível afirmar que a relação entre capitalismo e Estado moderno decorre da inserção de interesses econômicos da burguesia, seja ela local, nacional ou internacional, no aparato político. Esta relação não é direta e automática e há diversas disputas que ocorrem nos processos produtivos (MASCARO, 2013).

Outra representação importante nas narrativas faz referência a uma existência digna no agrupamento social na tríplice fronteira, que pode ter relação com a quantidade de etnias, mais de 70 identificadas em Foz do Iguaçu, ou seja, os estrangeiros se agrupam para se protegerem e se fortalecerem perante as disputas econômicas e a diversidade cultural. Neste aspecto, tanto pela falta de espaços públicos quanto pelos agrupamentos étnicos, o avanço neoliberal na municipalidade faz com que o indivíduo não seja mais visto como cidadão de direitos, mas como cliente que busca satisfazer suas necessidades, não pelo Estado, mas por mecanismos de mercado (ABDALA; PUELO-SOCARRÁS, 2019).

Guy Debord (1997, p. 31) afirma que “a economia política só vê no proletário o operário, jamais o considera em seus lazes e em sua humanidade [...] o humanismo da mercadoria se encarrega dos lazes e da humanidade do trabalhador”.

Estudo realizado por Hino *et al.* (2019) encontrou que em áreas urbanas a presença de espaços públicos de lazer tem sido associada com benefícios socioeconômicos, físicos e cognitivos e concluem que há uma potencialidade nos espaços públicos de impactar e atenuar ou reduzir as desigualdades sociais.

As críticas ao modo de viver na cidade pode ter relação com experiências anteriores, com expectativas socioculturais e com o grau de conhecimento de outras realidades.

Foz do Iguaçu não é diferente do resto do país. O nível de consciência é muito baixo, são poucas as escolas que têm um ensino voltado para a consciência cidadã. É difícil, nós sabemos disso. Por isso, por ser um país tão atrasado, ficamos com uma série de direitos negados (E09).

A ausência de uma consciência cidadã pode impactar na fruição dos direitos políticos e em especial no seu elemento social, visto que a formação política e humana para o mundo deve também estar presente na construção de uma

sociedade mais justa e igualitária. O fortalecimento da participação do cidadão na vida cotidiana exige que as pessoas sejam sujeitos políticos, com coerência entre as práticas realizadas em sua vida privada e pública, onde se evidencia a integridade dos mesmos (AGUDELO-RAMIREZ *et al.*, 2013).

Ainda em relação ao exercício da cidadania na fronteira trinacional, a percepção é de que

[...] não é exercida igualmente por todos. De jeito nenhum! Porque no capitalismo o teu espaço na sociedade está ligado em primeiro lugar a tua capacidade financeira e em segundo lugar a outras coisas como viver em uma sociedade patriarcal, escravocrata e racista (E12).

Embora haja marco legal que garante o exercício da cidadania de forma igualitária para todos, quando se trata da população feminina, esta conquista ainda está distante. A concepção de cidadania liberal, reforça o modelo de não-cidadania das mulheres, “pois tal cidadania incentiva o individualismo na busca por interesses próprios, sem uma conotação política e coletiva do conceito, restringindo as ações das mulheres ao espaço privado”. (SCHMIDT; ANHUCCI; CARLOTO, 2005, p. 1).

Também encontramos narrativas que refletem experiências positivas do viver na fronteira e do acesso aos serviços públicos por todos, incluindo o transfronteiriço.

Eu acho que Foz do Iguaçu reflete o espelho de toda a América Latina e do Brasil. Mas a gente tem algumas coisas que são distintas de outros lugares e de outras fronteiras, as pessoas [estrangeiro] ainda têm acesso a saúde sem muita burocracia, acesso aos serviços públicos, acolhimento, alimentação. Aqui ainda não se perderam as questões de direitos humanos e cidadania (E11).

Apesar da existência de diferenças culturais, os problemas estruturais comuns aos países da América Latina tanto no campo econômico como no social, contribuem para a construção de um sentido comum à região e de certa identidade regional. Em cidades gêmeas como da fronteira trinacional, onde o potencial de integração econômica, social e cultural é intensificado, criam-se sentimentos de solidariedade e entendimentos sobre direitos sociais que rompem com a ideia de uma cidadania de caráter nacional.

No entanto, os processos de integração na América Latina, a exemplo do Mercosul, avançam a passos largos na integração econômica e muito pouco na integração social e cultural. Aproximam-se mais do que denunciava Galeano (1988, p. 280), de que “O atual processo de integração não nos leva a reencontrar nossas origens nem nos aproxima de nossas metas”, do que apontou Draibe (2007) ao

analisar os desafios da agenda social do Mercosul na construção de uma “cidadania social comunitária”, baseada em direitos e sistemas comuns de proteção social, com políticas sociais unificadas.

No próximo item, analisamos os sentidos atribuídos pelos formadores de opinião acerca da cidadania em contexto sociocultural da fronteira, buscando ressaltar a dialética de uma realidade tensionada, expressa em consensos e contradições discursivas.

A cidadania em contexto sociocultural no território transfronteiriço

O contexto social e cultural no território transfronteiriço de Foz do Iguaçu é marcado por uma realidade em que as forças de mercado, sustentadas por frações da classe burguesa, economicamente favorecidas, buscam hegemonizar visões de mundo que escondem as contradições e as disputas de projetos de felicidade e de vida de quem habita no território transfronteiriço.

O hibridismo e o sincretismo cultural deste lugar potencializam a dinâmica do agir e viver na fronteira. Silva (2008, p. 364) ao analisar a reordenação de identidade de imigrantes árabes na cidade de Foz do Iguaçu, observou um esforço em se constituir uma “cidade atípica”, como “espaço de convivências de alteridades”, exemplificado “no apelo público e oficial da Prefeitura Municipal, dirigido aos moradores para participarem da vida cívica, jurídica e legal da cidade, através do emblema ‘Foz é de todos nós’”.

Se por um lado setores da sociedade pretendem que Foz do Iguaçu seja uma cidade para todos, por outro, narrativas evidenciam preconceitos latentes: “É muito complicado morar na fronteira. Nem a polícia federal da conta de segurar, criar leis, estratégias, pra barrar esse fluxo que acaba virando mistura” (E04); “Tem que ter certo controle porque não temos maturidade da cultura da paz” (E05).

Santos (2000, p. 18) afirma que devemos considerar a existência de pelo menos três mundos num só. “O primeiro seria o mundo tal como nos fazem vê-lo: a globalização como fábula; o segundo seria o mundo tal como ele é: a globalização como perversidade; e o terceiro, o mundo como ele pode ser: uma outra globalização”. Na fronteira, a globalização como fábula e como perversidade são vivenciadas pelos fronteiriços, levando-os a movimentos de preservação e de distanciamento entre “nós e eles”. Mas a fronteira também pode ser espaço de construção da “outra globalização” que emerge da dinâmica da vida na fronteira, das trocas culturais, da solidariedade e da interação afetiva que ocorre entre os transfronteiriços, quer por

meio do trabalho, das atividades de lazer ou das relações afetivas que ultrapassam os limites territoriais dos Estados nacionais.

O reconhecimento por parte de formadores de opinião, de que “Aqui é uma fronteira racista, um racismo não só por diferença social e cultural [...] tem muita homofobia (E03), é revelador de contextos socioculturais que dificultam a construção de sentidos de cidadania que incluam o transfronteiriço na fruição de direitos.

Além das diferenças de classe, caracterizada pelo poder de consumo, há diferenças relativas às minorias que encontram dificuldades no acesso aos direitos de cidadania. O preconceito pode ser encontrado em diferentes setores da sociedade. Para Silva (2010) “[...] ao longo dos últimos anos, as minorias sexuais, raciais ou de gênero têm sofrido mais do que aqueles que pertencem à grande parcela dos incluídos no mesmo mundo patriarcalista, machista, capitalista, neoliberal e globalizado”. “Tem vários grupos que se constituem como grupos de subcidadãos aqui na fronteira. Dentro dos modos da urbanidade e a gente não pode recorrer às diferentes redes de proteção social e apoio” (E01).

Os valores calcados na noção de “subcidadãos”, configuram a tese de que há relações hierárquicas de cidadania na fronteira trinacional, aproximando-se de um paroxismo instrumental desta categoria. A noção de subcidadania implica uma hierarquia valorativa das pessoas, implícita e enraizada institucionalmente de modo invisível, que determina quem é ou não gente, e, por consequência, quem é ou não cidadão (SOUZA, 2003).

Elementos que sinalizam abordagens que rompem com paradigmas epistêmico da separação e da exclusão, também foram identificados:

Sou contra a fronteira. Não tem sentido a fronteira. Os Estados [nacionais] foram criados, se protegem, tem controle. Mas a Pátria Grande ainda vai chegar e se a gente não se unir seremos sempre dominados, nosso continente só será livre se nos unirmos (E08).

Para o homem da fronteira a linha divisória do Estado-nação não representa separação, e pode sim motivar um chamado para a unidade. A ideia de uma identidade latino-americana é recorrente desde as lutas pela independência. Simón Bolívar (2018, p.01) no Congresso de Angostura, exortava os legisladores: “Tenhamos presente que o nosso povo não é nem europeu, nem americano do norte, é antes uma composição de África e América...”. Darci Ribeiro (2010, p.34) analisando as diferenças e semelhanças socioculturais existentes na América Latina, conclui que

aqui “edificaram-se sociedades étnico-nacionais cujas populações são produto do cruzamento e querem continuar fundindo-se [...]”.

Por fim, é necessário analisar os interesses dos grupos e instituições dominantes na fronteira trinacional, os valores difundidos e os mecanismos utilizados para manter uma ordem de compreensão do problema da desigualdade cidadã, uma vez que, a marginalização de grupos étnicos, de minorias sexuais e de mulheres apontam o prejuízo do exercício da cidadania nas classes mais fragilizadas pelo Estado capitalista (SANTOS; MOTA; SILVA, 2013).

As limitações do presente estudo são aquelas relacionadas aos estudos qualitativos como, por exemplo, o número reduzido de entrevistados e também o capital simbólico do espaço de fala de cada um deles. Tais entraves podem ser importantes restrições para a generalização dos resultados encontrados.

Considerações finais

Hermeneuticamente, o território da tríplice fronteira internacional de Foz do Iguaçu, embora tenha particularidades e singularidades próprias, não deve ser visto como um lugar neutro e tampouco como alegoria descolada da tensão entre os contextos de construção e edificação dos limites dos Estados nacionais, do mercado e de seus interesses.

As narrativas dos formadores de opinião acerca da cidadania em território de fronteira, no geral, são reveladoras de visões que reproduzem a noção de cidadania circunscrita a ideia de cidadania nacional, embora surgiram elementos que apontam para uma compreensão de cidadania plena, inclusiva que tem no horizonte a ideia de igualdade e de unidade entre os povos. Evidenciou-se, dialeticamente, que os direitos de cidadania não são assegurados de forma igualitária a todos que residem no território, coexistindo relações hierárquicas de cidadania na cidade e na região, especialmente se cidadão nacional ou estrangeiro.

Reafirma-se a hipótese de que formadores de opinião podem contribuir para o entendimento do direito à saúde na fronteira, com base em uma visão ampliada de cidadania. Também elucida a importância deste debate para um alinhamento estratégico na formulação de alternativas de ampliação da noção e práxis da cidadania local e regional, em especial no que se refere ao exercício da cidadania no âmbito dos direitos sociais, entre eles o direito à saúde e a proteção de existência digna que os sistemas e serviços públicos devem garantir.

As experiências vividas no território, evidenciam a necessidade de a sociedade fortalecer e impulsionar valores de solidariedade e respeito entre os grupos sociais, garantindo espaços públicos e de lazer de qualidade, gerenciando as tensões dos interesses coletivos e privados sobre as estruturas que mercantilizam os modos de viver na municipalidade, considerando seus fluxos e fixos.

No âmbito social, a integração e a construção de “outra globalização” podem romper com a subcidadania entre os sujeitos transfronteiriços e buscar estreitar os laços humanitários entre os países para fortalecer, inclusive, o acesso adequado, digno e resolutivo as políticas sociais.

Por fim, se conforma o indicativo da importância de formadores de opinião na construção da opinião pública e, conseqüentemente, da agenda pública sobre a cidadania no território do tríplice fronteira de Foz do Iguaçu.¹

Referências

- ALBUQUERQUE, J. L. C. Limites e paradoxos da cidadania no território fronteiriço: o atendimento dos brasiguaios no sistema público de saúde em Foz do Iguaçu (Brasil). *Geopolítica*, v. 3, n. 2, p. 185-205, 2012. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4396195>
- ABDALA, P. R. Z.; PUELLO-SOCARRAS, J. F. Reflexiones sobre la administración pública y el neoliberalismo em nuestra América, Siglo XXI. *Rev. eletrôn. adm.* Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 22-39, May 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141323112019000200022&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 maio 2020.
- AGUDELO-RAMIREZ, A. *et al.* Participación ciudadana y prácticas políticas de jóvenes en la cotidianidad. *Rev. latinoam. cienc. soc. niñez juv.* Manizales, v. 11, n. 2, p. 587-602, Dec. 2013. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-715X201300200010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 maio 2020.
- AIKES, S.; RIZZOTTO, M. L. F. Integração regional em cidades gêmeas do Paraná, Brasil, no âmbito da saúde. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 8, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csp/v34n8/1678-4464-csp-34-08-e00182117.pdf>. Acesso em: 23 maio 2020.
- BRASIL. *Constituição de 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2021.
- BRASIL. Senado Federal. *Lei 13.445*, de 24 de maio de 2017. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-publicacaooriginal-152812-pl.html>. Acesso em: 17 ago. 2018.

BENEVIDES, M. V. de M. Cidadania e democracia. *Lua Nova*, n. 33, p. 5-16, 1994.

BOLÍVAR, S. *Congresso de Angostura de 1819 – Discurso de Simón Bolívar*. [Fragmento]. Disponível em: <https://historiasdasamericas.com/congresso-de-angostura-de-1819/>. Acesso em: 03 jun. 2021.

DAL PRÁ, K. R.; MENDES, J. M. R.; MIOTO, R. C. T. O desafio da integração social no MERCOSUL: uma discussão sobre a cidadania e o direito à saúde. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, supl. 2, p. S164-S173, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007001400006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 maio 2020.

DEBORD, G. *A sociedade do espetáculo*. Trad. Estela dos Santos Abreu, Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. *Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris*. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao>. Acesso em: 20 maio 2020.

DORFMAN, A.; CARDIN, E. G. Estratégias espaciais do ativismo em condição fronteira no Cone Sul. *Cuad. Rev. Colomb. Geogr*, Bogotá, v. 23, n. 2, p. 31-44, Jul. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/rcdg/v23n2/v23n2a03.pdf>. Acesso em: 25 maio 2020.

DRAIBE, S. M. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, supl. 2, p. S174-S183, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102311X2007001400007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 maio 2020.

FERRARI, M. As noções de fronteira em geografia. *Rev. Perspectiva Geográfica*, v. 9, n. 10, 2014. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/68751902/as-noco-es-de-fronteira-em-geografia/8>. Acesso em: 26 maio 2020.

FLEURY, S. Capitalismo, democracia, cidadania - contradições e insurgências. *Saúde debate*, Rio de Janeiro, v. 42, n. spe3, p. 108-124, nov. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010311042018000700108&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 maio 2020.

GALEANO, E. *As veias abertas da América Latina*. Trad. Galeano de Freitas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

G1. Coronavírus: Foz do Iguaçu monta barreiras sanitárias na região da Ponte da Amizade. Foz do Iguaçu, 15 de março de 2021. *Página eletrônica*. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2021/03/15/coronavirus-foz-do-iguacu-monta-barreiras-sanitarias-na-regiao-da-ponte-da-amizade.ghtml>

GIOVANELLA, L. *et al.* Saúde nas fronteiras: acesso e demandas de estrangeiros e brasileiros não residentes ao SUS nas cidades de fronteira com países do MERCOSUL na perspectiva dos

secretários municipais de saúde. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, Sup. 2, p. S251-S266, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102311X2007001400014&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 maio 2020.

GONZALEZ, C. Hermenéutica y retórica en Gadamer: el círculo de la comprensión y la persuasión. *Rev. estud. soc.*, Bogotá, n. 44, p. 126-136, Dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/res/n44/n44a12.pdf>. Acesso em: 26 maio 2020.

HALL, S. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Trad. Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 7ª. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

HINO, A. A. F. *et al.* Acessibilidade a espaços públicos de lazer e atividade física em adultos de Curitiba, Paraná, Brasil. *Cad. Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v. 35, n. 12, p. 1-12, nov. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019001405012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 maio 2020.

LIMA, E. M. F. de A.; YASUI, S. Territórios e sentidos: espaço, cultura, subjetividade e cuidado na atenção psicossocial. *Saúde debate*, Rio de Janeiro, v. 38, n.102, p. 593-606, set. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010311042014000300593&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 25 maio 2020.

KERN, A. A. Fronteira/fronteiras: conceito polissêmico, realidades complexas. *Revista História e Diversidade*, Mato Grosso, v. 8, n. 1. 2016. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/historiaediversidade/article/view/1617>. Acesso em: 25 maio 2020.

MASCARO, A. L. *Estado e forma política*. São Paulo: Editora Boitempo, 2013.

MEDEIROS, M. de A. *et al.* Fronteiras de Estados emergentes: migração, cidadania pós-nacional e trabalhadores latino-americanos no Brasil. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Brasília, n. 30, p.77-112, set./dez. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010333522019000300077&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 maio 2020.

MERCOSUL. *Tratado de Assunção para a constituição de um mercado comum*. Assunção, 1991.

MINAYO, M. C. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 9ª edição revista e aprimorada. São Paulo: Hucitec, 2006.

MUÑOZ CARDOSA, Á. E. La ciudadanía: un deber planetario. *Semest. Econ.*, Medellín, v. 17, n.35, p. 193-204, jun. 2014. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012063462014000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 maio 2020.

NAVA, J. *Migração, Memória e Literatura: lembranças de um barrageiro de Itaipu*. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteira) Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Foz do Iguaçu, 2018. Disponível em: http://tese.unioeste.br/bitstream/tede/3813/5/Josiane_Nava_2018.pdf. Acesso em: 20 maio 2020.

ROCHA, G. G. *et al.* Análise temporal da mortalidade por homicídios e acidentes de trânsito em Foz do Iguaçu, 2000-2010. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, v. 25, n. 2, p. 323-330, jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S223796222016000200323&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 maio 2020.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Record, 2000.

SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. 7. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SANTOS, L. N.; MOTA, A. M. A.; SILVA, M. V. de O. A dimensão subjetiva da subcidadania: considerações sobre a desigualdade social brasileira. *Psicol. cienc. prof.*, Brasília, v. 33, n. 3, p. 700-715, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141498932013000300014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 maio 2020.

SERAPIONI, M. Os desafios da participação e da cidadania nos sistemas de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva [online]*, v. 19, n. 12, p. 4829-4839, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-812320141912.02292013>>. <https://doi.org/10.1590/1413-812320141912.02292013>. Acesso em: 17 ago. 2021.

SCHMIDT, J. A.; ANHUCCI, V.; CARLOTO, C. M. Cidadania: Uma discussão sob a perspectiva de gênero. *Serviço Social em Revista*, Departamento de Serviço Social – UEL, Londrina, 2005.

SCHWARZ, R. G. *Os direitos sociais e a sindicabilidade judicial das políticas públicas sociais no estado democrático de direito*. São Paulo: LTr, 2013.

SILVA, R. C. M. e. Reordenação de identidade de imigrantes árabes em Foz do Iguaçu. *Trab. linguist. apl.*, Campinas, v. 47, n. 2, p. 357-373, dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-18132008000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 maio 2020.

SILVA, S. G da. Preconceito e discriminação: as bases da violência contra a mulher. *Psicol. cienc. prof.*, Brasília, v. 30, n.3, p. 556-571, set. 2010. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141498932010000300009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 25 maio 2020.

SILVA, V. R.; UGOSK, D. da R.; DRAVANZ, G. M. G. Negação dos direitos socioassistenciais para transfronteiriços indocumentados: desafios para as cidades gêmeas. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 231-243. jan./jul. 2017. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/27121>. Acesso em: 26 maio 2020.

SOUZA, J. *A construção social da subcidadania: por uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. (Coleção Origem). 2003.

SOUZA, E. B. C. de. O turismo como integrador regional em cidades trigêmeas: Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, v. 26, n. 2, p. 355-371, 2017. doi: [dx.doi.org/10.154467rcdg.v26n2.56843](https://doi.org/10.154467rcdg.v26n2.56843). Acesso em: 11 de abr. 2020.

Nota

¹ C. G. M. Arenhart: concepção do artigo, coleta de dados empíricos, análise dos dados, redação e revisão do conteúdo intelectual relevante. M. L. F. Rizzotto e A. R. Carrijo: concepção do artigo, orientação na coleta de dados empíricos, redação e revisão do conteúdo intelectual.

Abstract

Opinion leaders' conceptions about citizenship and the right to health on the trinational border

Research with a qualitative approach, which sought to understand the meanings attributed by opinion leaders - collective health workers, representatives of social movements, university professors and journalists - about citizenship, in the field of health, and its exercise on the border between Brazil, Argentina and Paraguay. Data collection took place through an open interview based on two guiding questions: What is citizenship for you? What does it represent in border territories? The results indicate that the exercise of fundamental and social rights has its own contradictions for those who live in border territories, different conceptions of citizenship and its exercise at the border coexist and the notion of citizenship as an attribute of nationals is not enough for the dynamics that are established in these territories. It is concluded that the understanding of the border as a space of integration, and not of division, can break with the reality built by a local sub-citizenship, strengthening humanitarian and solidarity ties between border communities, which can contribute to the enjoyment of rights in this territoriality, as the right to health. We understand that opinion leaders should be summoned to the debate with a view to building a public agenda that discusses the construction of international citizenship.

► **Keywords:** Citizenship. International borders. Right to Health. Social policies.

