

# RELAÇÕES ENTRE TRABALHO, CIDADANIA E DINÂMICAS SOCIAIS EM REGIÃO DE FRONTEIRA: PONDERAÇÕES SOBRE UMA SOLUÇÃO SOCIOJURÍDICA

## *RELATIONS BETWEEN WORK, CITIZENSHIP AND SOCIAL DYNAMICS IN THE BORDER REGION: NOTES ON A SOCIAL-JURIDICAL SOLUTION*

Fernando Cesar Mendes Barbosa\*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1.Trabalho e Emprego na Fronteira. 2. Relações entre Trabalho e Cidadania. Considerações Finais. Referências.

**RESUMO:** O presente artigo discute as relações entre trabalho e cidadania nas dinâmicas sociais de fronteira, mais especificamente propõe como objetivo a problematização das relações de trabalho existentes na região de fronteira entre o Brasil e o Paraguai, entre as cidades de Foz do Iguaçu e Ciudad Del Este, sobretudo as relações de trabalho estabelecidas por brasileiros em Ciudad del Este, no Paraguai, e por paraguaios em Foz do Iguaçu. Regiões de fronteira são extremamente complexas e desafiam as normas estatais que pretendem regular as relações sociais, sobretudo as relações de trabalho que, nesse contexto, assumem contornos diferenciados de práticas observadas em outras regiões do país. Direitos sociais são sobrepostos e há constante flexibilização das relações de emprego, que desafiam as normas nacionais a ressignificarem essas relações também enquanto direito social. Torna-se necessário compreender as relações de trabalho na fronteira, como elementos representativos e constitutivos da própria vida dos trabalhadores dessa região, o que significa tomar o trabalho transfronteiriço como agente gerador de cidadania. Como resultados, destacamos que o trabalho versus emprego, na fronteira, tem relações ambíguas com a cidadania nacional – no sentido tanto de pertencimento civil quanto do direito ao trabalho e, assim, fica exposto à ausência ou ao esquecimento do direito humano à vida com dignidade no sentido mais universalizável, pois é destituído das garantias sociais. Concluímos que o trabalho é elemento fundamental, mas não exclusivo, de inserção do homem nas relações socioeconômicas pelas quais está marcado, estabelecendo, dessa forma, uma relação direta entre o trabalho e a cidadania.

**Palavras-chave:** Trabalho. Cidadania. Fronteira. Emprego. Direito Social.

**ABSTRACT:** *This article discusses the relationship between work and citizenship in the social dynamics of the borders, specifically, it proposes as an objective the problematization of labor relations in the border region between Brazil and Paraguay, between the cities of Foz do Iguaçu and Ciudad Del Este, especially the labor relations established by Brazilians in Ciudad del Este, Paraguay, and by Paraguayans in Foz do Iguaçu. Border regions are extremely complex and challenge those laws that are supposed to regulate social relations, the labor relations that, in this context, assume different aspects of practices observed in other regions of the country. Social rights are not undertaken and there is a flexibilization of employment relations, which challenge federal norms to re-signify these relations also as social rights. It is necessary to comprehend the labor relations at the border, as representative and constituent elements of workers' lives from that region, which means taking this work as a way of citizenship. As results, we emphasize that work versus employment at the border comes up with ambiguous relations with national citizenship either in the*

---

\* Discente do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Advogado. Licenciado em Letras pela Universidade Estadual de Maringá. Especialista em Educação pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Servidor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA.

*sense of civil belonging or the right to work, and thus it is exposed to the absence of the human right to life with dignity in a universalizable sense, since it lacks social guarantees. We conclude that work is a fundamental, but not exclusive, element of insertion of man in the socioeconomic relations by which he is marked, thus establishing a direct relationship between work and citizenship.*

**Keywords:** *Work. Citizenship. Border. Employment. Social Law.*

## INTRODUÇÃO

A região de fronteira tem sido caracterizada não apenas como um espaço físico, que se denomina fronteira nacional capaz de delimitar e limitar espaços nacionais, mas como um espaço no qual diferentes interesses e objetivos dialogam e, ao dialogarem, elementos que são de natureza econômica, cultural e humana extrapolam as fronteiras físicas dos Estados, transformando-as em espaços marcados por multipolaridades (MACHADO e SILVA, 2012). Nesse sentido, a realidade de fronteira é extremamente complexa e desafia as normas estatais que pretendem regular as relações sociais, sobretudo as relações de trabalho, questionando a eficácia dessas mesmas normas, ao mesmo tempo em que requer uma nova maneira de compreensão dessa realidade.

Não é mais suficiente analisar as relações que são estabelecidas nessa região sob o ponto de vista do que seria o ideal em contraposição à realidade fática. Trata-se de abordar a complexidade das relações de trabalho na fronteira, compreendendo-as como elementos representativos e constitutivos da própria vida desses trabalhadores, o que significa tomar o trabalho transfronteiriço como agente gerador de cidadania, legitimando esse grupo de trabalhadores como cidadãos da fronteira.

A análise da maneira pela qual as relações de trabalho são construídas a partir das dinâmicas sociais existentes na fronteira, sobretudo as relações de trabalho estabelecidas por brasileiros em *Ciudad del Este*, no Paraguai, e por paraguaios em Foz do Iguaçu, evidencia que há uma constante movimentação de trabalhadores que cruzam os limites da fronteira. Muitos brasileiros se deslocam diariamente para desenvolver na cidade paraguaia, precipuamente, funções de natureza comercial, como vendedores, por exemplo, e, ao revés, há expressiva quantidade de paraguaios que se deslocam até a cidade de Foz do Iguaçu para desenvolver variadas atividades laborais, com grande destaque para o trabalho feminino, largamente desenvolvido em residências brasileiras sob o formato de trabalho doméstico, ao passo que em relação ao trabalho

masculino há grande quantidade de trabalhadores em atividades ligadas à construção civil.

As atividades desenvolvidas por trabalhadores transfronteiriços na região não são taxativas, de forma que são encontrados homens paraguaios em atividades de mototaxista, por exemplo, e mulheres paraguaias em atividade comercial em pequenas lojas, entre outros exemplos que se multiplicam de um e de outro lado da fronteira.

Apesar da intensa atividade comercial da região, de acordo com dados de 2010, do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a população do município de Foz do Iguaçu era de 256.088 pessoas, das quais 124.218 homens e 131.870 mulheres. A mesma pesquisa estimou para o ano de 2015 uma população de 263.782 e revelou ainda que a totalidade de pessoas ocupadas, leia-se com relação de emprego, somava 72.923 pessoas.

Não obstante, dados do CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Previdência Social, de 01 de janeiro de 2016, apontam para a existência de 56.612 empregos formais no município de Foz do Iguaçu.

Quando analisados os dados da mesma pesquisa, em relação ao município de Cascavel, que se encontra mais distante da fronteira e apresenta alguma proximidade populacional com o município de Foz do Iguaçu, observa-se que em 2010, a população do Município era de 286.205 pessoas, com valores estimados para 2015, na ordem de 312.778 pessoas, ao passo que em relação às pessoas ocupadas, em 2010, somavam 122.470 pessoas e, em 2016, de acordo com dados do CAGED, 93.301 pessoas com empregos formais.

Apesar de os dados dos dois municípios evidenciarem queda no número de empregos formais, quando comparados os dados de 2010 e 2016, é possível constatar que em relação ao município de Foz do Iguaçu a diminuição é mais acentuada e pode sinalizar para especificidades socioeconômicas desse contexto, como a influência da oscilação no câmbio da moeda norte-americana, utilizada como parâmetro para muitas das atividades econômicas praticadas localmente, por exemplo.

Assim, preliminarmente, constata-se que a parcela da população que efetivamente possui relação de emprego no município é razoavelmente pequena, quando considerada a totalidade da população residente no município, o que sinaliza para uma flexibilização do que tem sido considerado relação de emprego e relação de trabalho.

A singularidade das relações de trabalho construídas a partir dessa dinâmica da fronteira afasta a possibilidade da mera classificação dessas relações como trabalho informal ou precário, sobretudo porque em muitas delas parecem estar presentes elementos caracterizadores da relação de emprego, conforme dispõe a Consolidação das Leis do Trabalho. Por essa razão, há necessidade de pesquisas que investiguem o que constituem esse trabalho, procurando reconhecer suas características, como relação de emprego *sui generis* da fronteira.

Assim, problematizar as relações de trabalho construídas a partir das dinâmicas sociais existentes na região de fronteira entre o Brasil e o Paraguai, especificamente entre as cidades de Foz do Iguaçu e Ciudad Del Este, torna-se fundamental para que se compreenda a singularidade entre as relações de trabalho e a cidadania na fronteira.

## **1 TRABALHO E EMPREGO NA FRONTEIRA**

A abordagem das relações entre trabalho e cidadania em um contexto socialmente complexo, como é a região de fronteira, deveu-se em grande parte a partir da observação das relações que são estabelecidas na dinamicidade da vida na fronteira, na qual práticas sociais assumem contornos diferenciados de práticas observadas em outras regiões do país.

Sob esse prisma, passa-se a uma resignificação de valores, em que direitos sociais são sobrepostos, caracterizando relações de trabalho dissociadas daquelas que pretendem ser controladas pelo Estado, por meio das normas de tutela ao trabalho.

Por um lado, estabelece-se o direito ao trabalho como um direito humano, tutelado internacionalmente e também pela norma nacional, já que a própria Constituição Federal de 1988 possui um capítulo específico para a defesa dos direitos sociais que, entre outros, estabelece o trabalho como um desses direitos. Por outro, o que se observa nessa região de fronteira é a constante flexibilização e atualização das relações de emprego, desafiando, dessa forma, as normas nacionais que tutelam as relações de emprego a resignificarem essas relações também enquanto um direito social e, portanto, capazes de contribuir para uma vida com dignidade.

Desse modo, essa dinamicidade da vida em fronteira, além de apontar para diversos intercâmbios, também sinaliza a existência de práticas que, tornadas coletivas, revelam a existência de outras práticas de trabalho que apontam para situações que beiram a invisibilidade de alguns sujeitos

para o próprio Estado. Em trabalho sobre fronteiras esboçadas, fronteiras vivas e fronteiras mortas, Darcy Azambuja (2008, p. 56) destaca que

O que realmente forma a fronteira dos Estados não são as linhas naturais ou artificiais, e sim as zonas que de um lado e de outro as acompanham. Nessas zonas é que se encontra, muitas vezes, a máxima pressão das forças econômicas, políticas, morais e militares dos povos limítrofes, e não servem elas apenas de meio de separação, mas também de interpenetração de culturas, interesses e objetivos diferentes.

Por essa razão, torna-se importante observar a forma como essas relações de trabalho são estabelecidas nesse contexto, bem como seus significados. Além de trabalhos dessa natureza já realizados (CARDIN, 2011; RABOSSI, 2011; ALBUQUERQUE, 2010; SLOMP, 2014), há necessidade de mais pesquisas que investiguem as relações de trabalho na dinâmica transfronteiriça, haja vista a possibilidade de ainda existirem muitos trabalhadores que são caracterizados como aqueles que estão à margem de um sistema de proteção do trabalho. Além disso, a relação dos direitos humanos, da Interculturalidade e do trabalho sempre se apresenta um tema atual, especialmente em situações de fronteiras nacionais.

Nessa região, as pessoas não somente vivem na fronteira, mas constituem essa fronteira e lhe atribuem significado(s), e os Estados nacionais ainda não puderam apresentar uma política capaz de tutelar as dinâmicas advindas desse contexto. Há uma lacuna na concepção desse trabalho enquanto uma realidade socioespacial que tem sido invisibilizada pelo Estado, o que poderia contribuir para uma compreensão dessas relações para além do que tem sido considerado legítimo pelo Estado, nas normas de proteção ao trabalho.

Dessa forma, o que se observa é que o trabalho versus emprego, na fronteira, tem relações ambíguas com a cidadania nacional – no sentido tanto de pertencimento civil quanto do direito ao trabalho e, assim, fica exposto à ausência ou ao esquecimento do direito humano à vida com dignidade no sentido mais universalizável, pois é destituído das garantias sociais.

## **2 RELAÇÕES ENTRE TRABALHO E CIDADANIA**

Para Marx, no Modo de Produção Capitalista, o trabalho é, na verdade, a compra da força de trabalho do trabalhador, essa relação denomina-se emprego: “a utilização da força de trabalho é o próprio trabalho. O comprador da força de trabalho consome-a, fazendo o

vendedor dela trabalhar?”. (MARX, 2002). Essa relação estabelecida entre o trabalhador e o detentor do capital é extremamente complexa.

Nesse sentido, Moura (2007, p. 202-203) destaca que, nesse processo, a força de trabalho passa a ser caracterizada como uma mercadoria que produz valor, e a diferença daquilo que é pago ao trabalhador e o valor que essa mercadoria adquire – ao que se denomina mais-valia – sinaliza para o caráter de conflito que existe dentro desse modelo de produção. Para ela, esse processo de extração da mais-valia, esse excedente do qual se apropria o comprador da força de trabalho, seria um dos responsáveis por muitas outras contradições no âmbito das relações sociais, atingindo até mesmo a modificação das relações de trabalho de forma a coagir os trabalhadores dentro desse processo de produção. O que se observa é que, para Marx é nesse modelo de produção que todos os homens produzem a sua existência.

Na produção social da própria existência os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; estas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política a qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina a realidade; ao contrário, é a realidade social que determina a sua consciência. (MARX, 2008, p.47).

Trabalho e existência humana são conceitos que contemporaneamente têm se tornado indissociáveis. O papel que o trabalho tem ocupado na vida do homem não permite mais que sua existência seja pensada sem a realização de uma atividade que lhe complete e seja capaz de inseri-lo nas dinâmicas sociais de um modelo econômico orientado pelo capitalismo. Ao abordar o tema, Anthony Giddens destaca que “O trabalho ocupa papel central na sociedade contemporânea, e o emprego é quase sempre um pré-requisito para uma vida independente” (2005, p. 317). Dessa forma, o trabalho passa a ser caracterizado como elemento fundamental, mas não exclusivo, de inserção do homem nas relações socioeconômicas pelas quais está marcado, estabelecendo, dessa maneira, uma relação direta entre o trabalho e a cidadania.

É nesse sentido que Dalmo de Abreu Dallari (1998, p. 14) define a cidadania como uma espécie de coletividade de direitos que permitem ao homem participar do governo e da vida do seu povo, de forma que, para ele, os que não possuem cidadania não têm acesso a essa participação na vida social e na tomada de decisões.

No entanto, a medida que a noção de cidadania se volta ao próprio homem, considerando esse laço de pertencimento como elemento constitutivo da sua própria natureza, ela extrapola os limites da mera participação na vida política de um Estado e passa a ser marcada também pelo gozo dos direitos sociais, entre eles o trabalho. Dessa forma, Alberta Cortina (2005, p.52 *apud* OLIVEIRA, 2016, p. 376) define como cidadão

aquele que, em uma comunidade política goza, não só de direitos civis (liberdades individuais), nos quais insistem as tradições liberais, não só de direitos políticos (participação política), nos quais insistem os republicanos, mas também de direitos sociais (trabalho, educação, moradia, saúde, benefícios sociais em épocas de particular vulnerabilidade).

Na região da Fronteira Trinacional, o trabalho versus o emprego constitui relações ambíguas com a cidadania e evidencia a necessidade de uma compreensão mais abrangente da própria noção de cidadania, uma noção que seja capaz de apontar para a ideia de um pertencimento para além dos limites de um Estado nacional.

A relação entre os cidadãos e o Estado, em período mais recente da história da humanidade, tem sido pautada pela defesa das garantias individuais e dos direitos fundamentais, tomados como balizadores de um Estado Democrático de Direito. Nesse sentido,

Com a emergência e consolidação do Estado-nação moderno, a conformação jurídica da cidadania nacional formatou praticamente todas as relações entre os indivíduos e o poder político, tornando-se a mais importante referência geradora de pertença e de proteção dos direitos do homem por parte do Estado. A cidadania nacional passou a representar a forma institucional de pertencer à determinada comunidade e o limite de diferenciação em relação aos não nacionais, ou mesmo em relação aos nacionais de segunda classe, como durante muito tempo foram considerados os homens não proprietários e as mulheres, por exemplo. A perspectiva nacionalista da cidadania funciona ideologicamente como demarcadora imaginária entre aqueles que pertencem a uma nação e aqueles que não pertencem, estabelecendo uma

redução das complexidades internas, dos choques culturais, das batalhas territoriais, que precisam ser governadas e agrupadas a uma mesma maneira de pertencer a um só lugar. (LUCAS, 2013, p. 98)

Esse sentimento de pertença a uma determinada comunidade, por meio da cidadania, está diretamente relacionado às atividades ou aos papéis que os cidadãos desempenham em suas comunidades. Por essa razão, o trabalho e a cidadania estão estreitamente relacionados, de forma que o trabalho interfere diretamente na própria forma de se considerar a cidadania. A relação entre o trabalho e a cidadania é tão próxima que até pouco tempo a carteira de trabalho era considerada uma certidão de nascimento e simbolizava o exercício da cidadania de um indivíduo: “o instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico”. (SANTOS, 1979, p. 76 *apud* KERBAUY, 1980, p. 167). Até hoje, o trabalho não se desvincilha de um conteúdo moral na vida das pessoas.

Na fronteira, as relações de trabalho versus emprego, associadas à cidadania nacional e à sobreposição do direito humano ao trabalho, são bastante sutis e singulares, de forma que os trabalhadores brasileiros têm emprego no Paraguai, como vendedores, por exemplo, e os trabalhadores paraguaios têm emprego no Brasil, as empregadas domésticas, por exemplo.

A partir dessa perspectiva, o direito humano ao trabalho vincula-se diretamente ao princípio da igualdade, o que permite inferir que não será possível que determinados grupos de trabalhadores – os trabalhadores transfronteiriços, por exemplo – não sejam reconhecidos como titulares desse direito. Qualquer forma de discriminação precisa ser fundamentada, é necessário que o tratamento desigual guarde as devidas proporções, de maneira que o tratamento discriminatório seja direcionado à equiparação de direitos. Em razão de a lei tratar a todos da mesma maneira, surge a necessidade de tutela àqueles que são desiguais, haja vista não estarem em condições de receberem o mesmo tratamento dispensado aos demais. Assim,

[...] o princípio da igualdade interdita tratamento desuniforme às pessoas (...), sua função precípua reside exata e precisamente em dispensar tratamentos desiguais. Isto é, as normas legais nada mais fazem que discriminar situações, à moda que as pessoas compreendidas em umas ou em outras vêm a ser colhidas por regimes diferentes. (MELLO, 2015, p. 9-10).

O problema que se coloca reside na necessidade de conceder aos trabalhadores transfronteiriços tratamento isonômico que considere a situação de desigualdade na qual estão inseridos, o que aponta para a importância do reconhecimento que

[...] a forma como o trabalho tem sido explorado, sempre com prioridade ao estabelecimento de interesses mercantis, tem-se tornado em um processo penoso para o ser humano, cujo exercício tem sido carregado de violações de direitos, precarização das relações trabalhistas e desvalorização da pessoa humana trabalhadora. (RODRIGUEZ, 2007, p. 180).

As situações de violência ao trabalhador, inclusive por meio do cerceamento do exercício dos seus direitos – além da sua desvalorização enquanto trabalhador e do dano à sua dignidade – revelam a necessidade de compreender o direito ao trabalho a partir do envolvimento de todos os homens, e no caso da região de fronteira, a partir do envolvimento dos Estados que a compõem. Assim, entende-se que

numa sociedade em que proliferam problemas de ordem global, os quais extrapolam os limites territoriais do Estado-Nação e afetam o homem independentemente de seus vínculos de pertença, qualquer alternativa que fomente o isolamento e o isolamento entre as culturas e entre as nações impedirá a formação de diálogos tão necessários à constituição de uma política comum de responsabilidades e, também, dificultará a definição de uma agenda de reciprocidade que respeite a universalidade dos direitos humanos como decorrência da humanidade de que compartilham os homens como tais. (LUCAS, 2013, p.21).

Pesquisas desenvolvidas na região têm abordado a atividade do trabalhador transfronteiriço como um problema que não está restrito aos vínculos jurídicos desses cidadãos.

Em trabalho realizado a respeito da Fronteira Trinacional, Luiz Eduardo Catta (2011) relata que essa região de fronteira é resultado de um processo demorado de ocupação que, diferente de outros lugares da América, inicialmente, não contou com interesses governamentais. Em 1889 foi fundada a colônia militar na fronteira, que se tornou o marco do início da ocupação “efetiva” do lugar por brasileiros e do que viria a ser o município de Foz do Iguaçu. Entretanto, somente em 1965, com a inauguração da Ponte Internacional da Amizade (Brasil – Paraguai) e a inauguração da BR-277, em 1969, ligando Foz do Iguaçu a Curitiba e ao

litoral, Foz do Iguaçu teve seu desenvolvimento acelerado, intensificando seu comércio, principalmente com a cidade paraguaia de Ciudad Del Este.

Além disso, o que efetivamente causou fortes impactos em toda a região, aumentando significativamente o contingente populacional de Foz do Iguaçu, foi a construção da Hidrelétrica de Itaipu (Brasil – Paraguai), iniciada na década de 1970. Esses são alguns dos principais fatores responsáveis pela explosão demográfica da cidade fazendo a população que em 1970 era de pouco mais de 33.000 habitantes atingir 137.000 habitantes em 1980. Catta destaca ainda que nesse cenário, agravado pelos efeitos de uma crise econômica nacional,

o comércio da fronteira, formal e informal se responsabilizava pela manutenção e sobrevivência de milhares de famílias que a ele se dedicavam como o último recurso frente à escassez de vagas num mercado em constante retração. Era no comércio com o Paraguai e com a Argentina, mais precisamente aquele que envolvia as cidades da tríplice fronteira que a população pobre, e mesmo a classe média sem emprego, buscava ocupação em trabalhos informais para poder pagar as contas, o aluguel e sustentar as pessoas da casa (*Idem*, p. 103).

Não obstante o referido trabalho referir-se a um momento histórico específico, essa realidade persiste e caracteriza a própria fronteira como um fenômeno social, plural e dinâmico (ALBUQUERQUE, 2010). Mais recentemente, Slomp (2014) investiga a aplicabilidade das normas protetivas ao trabalhador migrante fronteiriço, bem como a legislação que tutela esses trabalhadores dos países de fronteira, notadamente a legislação protetiva do Brasil e do Paraguai.

A pesquisadora evidencia que, apesar de o direito do trabalho brasileiro e paraguaio possuírem legislação trabalhista benéfica ao trabalhador fronteiriço, a efetivação dos direitos desses trabalhadores ainda é um desafio e depende do Poder Público. Para Slomp (2014), “é nítida a prática da exploração ao trabalhador migrante transfronteiriço, o que avilta sua dignidade e se revela inadmissível frente a todo o arcabouço normativo de proteção internacional dos direitos humanos” (*Idem*, p. 191).

Desse modo, os trabalhos já realizados na região evidenciam que há um distanciamento entre o que os ordenamentos jurídicos dos países que compõem a fronteira determinam em matéria de garantia e defesa aos

trabalhadores transfronteiriços e a realidade fática que constitui a própria região de fronteira.

### **3 PONDERAÇÕES SOBRE UMA SOLUÇÃO SOCIOJURÍDICA**

Em que pesem os inúmeros atributos caracterizadores e qualificadores da vida em região de fronteira, notadamente capazes de transformá-la não apenas em um lugar no qual limites territoriais são estabelecidos, mas em uma construção sociocultural na qual diversidades e multiculturalidades dialogam e assumem contornos capazes de aproximar as pessoas que nessa região atribuem significados às suas vidas, há ainda elementos definidores dessa integração regional que precisam ser melhor compreendidos, como as relações de trabalho e emprego exercidas pelos trabalhadores transfronteiriços, por exemplo.

A própria região de fronteira, bem como os agentes envolvidos nessas relações, sinaliza para a complexidade de abordagens que pretendam tutelar esse conjunto de atividades laborais, nas quais os trabalhadores que são notadamente transfronteiriços estão envolvidos. Uma das principais dificuldades reside no próprio elemento territorial, ou seja, se por um lado a região transfronteiriça permite a integração e o fluxo de trabalhadores, por outro, as normas de proteção ao trabalho têm sido pensadas e aplicadas no âmbito do direito nacional, que ainda não foi capaz de pensar a especificidade das relações laborais exercidas nessa região.

Notadamente, há iniciativas que têm tentado oferecer uma resposta sociojurídica à vida em fronteira ou, ao menos, à livre circulação de pessoas. Essa é, por exemplo, a iniciativa materializada por meio do Tratado de Assunção que, em 26 de março de 1991, estabelece a criação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.

Em sua composição originária, constavam o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai, que juntos consideraram a necessidade de estabelecer um Mercado Comum, no qual “a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente”. (MERCOSUL, 1991).

Apesar de o espírito de integração da América Latina ser a pedra de toque do Tratado de Assunção, notadamente, observa-se que se tratou, inicialmente, muito mais do estabelecimento de uma aliança comercial entre os Estados componentes do que de uma integração latino-americana

mais ampla e efetiva. Assim, preservados o interesse e a relevância do Tratado de Assunção, o MERCOSUL nasce com objetivos comerciais definidos e pautados em um modelo de aliança comercial.

Nesse sentido, em 17 de dezembro de 1994, na cidade de Ouro Preto, são estabelecidas as bases institucionais do MERCOSUL, por meio da assinatura do Protocolo de Ouro Preto. Tratou-se de uma oportunidade de os Estados reafirmarem os objetivos estampados no Tratado de Assunção, principalmente ao definir sua personalidade jurídica de direito internacional e de ratificarem as ações desse Mercado como um esforço conjunto para o aperfeiçoamento aduaneiro de seus países.

Posteriormente, seus Estados membros passaram a enfrentar outros temas relacionados à integração latino-americana, entre eles as atividades laborais dos cidadãos nos países do MERCOSUL. É assim que em 1998, durante a 15ª reunião do Conselho do Mercado Comum, órgão superior composto pelos ministros de relações exteriores e de economias dos Estados Membros, é assinada a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, revisada em 17 de julho de 2015.

A Declaração Sociolaboral do MERCOSUL abordou problemas caros a todos os países da América Latina, sobretudo ao reconhecer a necessidade de os Estados Membros comprometerem-se a adotar medidas protetivas aos seus trabalhadores. Assim, “reconhecem que a concretização da justiça social requer indubitavelmente políticas que priorizem o emprego como centro do desenvolvimento e do trabalho de qualidade”. (MERCOSUL, 1998).

Notadamente, a Declaração apresenta os anseios dos Estados em promoverem relações de trabalho que possam promover o desenvolvimento econômico aliado à justiça social. No entanto, a própria complexidade dessa relação sinaliza para a caracterização da Declaração como um documento permeado por grandes objetivos, mas, com pouca força normativa, sobretudo ao atribuir a cada um dos Estados o compromisso de assegurar a concretização dos objetivos nela estampados.

A esse respeito, merece destaque o artigo 7º da Declaração ao direcionar ações voltadas aos trabalhadores migrantes e fronteiriços, estabelecendo que

Os Estados Partes comprometem-se a adotar e articular medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns, relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego

e as condições de trabalho e de vida desses trabalhadores, nos termos dos acordos específicos para essa população, tendo como base os direitos reconhecidos nos acordos de residência e imigração vigentes.

Como é possível observar, entre os compromissos assumidos pelos Estados Partes está o de tratar o trabalhador transfronteiriço como titular de direitos, principalmente daqueles direitos já reconhecidos em matéria de migração. Destaca-se ainda, a necessidade de que ações voltadas à melhoria das condições de vida e de trabalho dos obreiros transfronteiriços sejam implementadas.

Um dos principais méritos da Declaração Sociolaboral do Mercosul, reside justamente no reconhecimento da situação peculiar na qual o trabalhador transfronteiriço está envolvido, sobretudo por que não se trata de considerá-lo simplesmente como migrante, mas, conforme dissemos acima, cidadão da fronteira que, nesse espaço territorial, desenvolve suas atividades laborais, muitas vezes extrapolando os limites de um Estado. Além desse reconhecimento, assumiu-se o compromisso de

Desenvolver ações coordenadas no campo da legislação, das políticas laborais, das instituições migratórias e em outras áreas afins, com vistas a promover a livre circulação dos trabalhadores e a integração dos mercados de trabalho, de forma compatível e harmônica com o processo de integração regional.

É necessário que a integração dos mercados de trabalho também seja pensada com a integração regional, de forma a considerar os trabalhadores transfronteiriços no processo de integração.

Se por um lado o MERCOSUL reconheceu a necessidade de inclusão dos trabalhadores transfronteiriços nas políticas de inclusão, por outro, a própria compreensão da especificidade da condição de transfronteiriço tem se apresentado como um dos obstáculos a essa inclusão.

Tome-se por exemplo, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que, ao definir a situação jurídica de estrangeiros no país, determina que aqueles que residirem em países limítrofes poderão ter sua entrada autorizada nos municípios fronteiriços, desde que apresentem prova de identidade. Além disso, estabelece-se que caso o estrangeiro

Pretenda exercer atividade remunerada ou frequentar estabelecimento de ensino naqueles municípios, será fornecido documento especial que o identifique e caracterize

a sua condição, e, ainda, Carteira de Trabalho e Previdência Social, quando for o caso. (BRASIL, 1980)

Em seguida, o parágrafo segundo do mesmo artigo esclarece que a apresentação desses documentos não é capaz de conferir o direito de residência a esses estrangeiros no Brasil e tampouco autorizam seu afastamento dos limites territoriais dos municípios fronteiriços.

Apesar de não o fazer de maneira expressa, de certa forma, é possível observar que o referido instrumento normativo reconhece ou ao menos sinaliza para o reconhecimento da particularidade do trabalhador transfronteiriço ao “facilitar” sua entrada em território nacional para o exercício de atividade remunerada.

O reconhecimento da condição de fronteiriço é importante, por que quando se analisa as dinâmicas da fronteira entre o Brasil e o Paraguai, o que se observa é a constante e diária movimentação de trabalhadores que cruzam esses limites para o desempenho de atividades remuneradas, mas que, no entanto, não podem ser considerados imigrantes, haja vista não estar presente o interesse em se estabelecer definitivamente no Brasil, no caso dos trabalhadores paraguaios e tampouco de se estabelecer no Paraguai, no caso dos trabalhadores brasileiros.

Nesse mesmo sentido, a Convenção Internacional de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias, adotada pela Resolução 45/158 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 18 de dezembro de 1990, esclareceu detalhadamente, ainda que apenas para os fins da Convenção, os pontos nos quais se assentam as diferenças entre o trabalhador fronteiriço e o trabalhador migrante. Assim, o trabalhador fronteiriço é definido como um trabalhador que “conserva a sua residência habitual num Estado vizinho ao qual ele normalmente regressa todos os dias ou, pelo menos, uma vez por semana”. Por outro lado, o trabalhador migrante é definido como “uma pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada em um Estado do qual ele não é um cidadão”.

Como é possível notar, a iniciativa da Organização das Nações Unidas evidenciou a necessidade de os Estados reconhecerem que em seus limites territoriais há mais de uma forma de considerar o trabalhador, ao que se requer, evidentemente, mais de uma forma de tratá-lo, por que, como se verificou, ainda que entre o trabalhador fronteiriço e o migrante possam haver pontos de convergência, suas necessidades e

características são diferentes, sobretudo àquelas relacionadas à sua permanência no Estado nacional.

Outro ponto de destaque na legislação internacional a respeito do trabalhador imigrante e fronteiriço é encontrado na Convenção nº 97 da Organização Internacional do Trabalho, no Brasil promulgada por meio do Decreto 58.819, de 14 de julho de 1996. Em linhas gerais, a Convenção destina-se aos trabalhadores migrantes, e os define como “toda pessoa que emigra de um país para outro com o fim de ocupar um emprego que não será exercido por sua própria conta, e compreende qualquer pessoa normalmente admitida como trabalhador migrante”. Além disso, expressamente a Convenção também determina sua aplicação aos trabalhadores fronteiriços.

Entre os aspectos fortes da Convenção está o de determinar aos Membros da Convenção a dispensar tratamento a essa categoria de trabalhadores, a partir dos mesmos parâmetros aos quais os trabalhadores nacionais estão submetidos, ou seja, trata-se da necessidade de tratamento isonômico entre os trabalhadores nacionais e os trabalhadores migrantes, incluídos nesse grupo os trabalhadores fronteiriços.

A previsão da necessidade de se considerar os trabalhadores fronteiriços e migrantes em políticas de proteção ao trabalho sinaliza para uma mudança na forma pela qual essa categoria de trabalhadores tem sido considerada, ao que significa aproximá-los, com igualdade, dos demais trabalhadores:

Presumir a igualdade perante a ordem jurídica e efetivá-la no plano concreto, por meio da garantia de direitos e proteção ao trabalho prestado pelo imigrante, é a única forma de assegurar-lhe uma existência condizente com a sua essencialidade de pessoa humana, que ultrapassa a sua contingente condição de migrante. (NICOLI, 2011, p.51)

Apesar dos avanços mencionados nas referidas normas, há elementos que ainda precisam ser superados para que o trabalhador fronteiriço possa, de fato, ser considerado um trabalhador com direitos e garantias tutelados pelo Estado no qual presta atividade remunerada. Trata-se de incluir afirmativamente esses trabalhadores para além daquilo que os documentos têm reconhecido, sobretudo por que nessa região de fronteira ainda persistem muitos limites ao exercício desses direitos, tome-se as dificuldades para emissão de documentos fronteiriços, em ambos os países que a compõem, por exemplo. É preciso reconhecer que essa inclusão

também se pauta em uma efetivação de justiça social, à medida que as práticas de uma sociedade devem estar pautadas também na efetividade dos direitos fundamentais, que rejeitam estruturas de exclusão social. A esse respeito, tem-se que

a justiça social é indissociável da ideia de solidariedade e ao princípio da solidariedade, na medida em que a solidariedade cria um vínculo mútuo entre o Estado, os detentores de riquezas e as pessoas ou grupos beneficiários da redistribuição dos bens sociais. Os direitos fundamentais, enquanto pautas que norteiam a atividade social, estão atrelados à justiça social, de um lado, vedando e inibindo a exclusão social e, de outro lado, estimulando e contribuindo para a inclusão social. (REMEDIO, 2016, p. 262).

A concessão de acesso aos direitos trabalhistas, de maneira a tratar isonomicamente os trabalhadores fronteiriços, por meio da criação de instrumentos facilitadores capazes de considerá-los efetivamente destinatários das políticas que tutelam os trabalhadores nacionais, contribuiriam para que esses trabalhadores fossem reconhecidos como cidadãos da fronteira, ou seja, titulares de direitos para além das fronteiras de um único Estado. Assim,

a participação ativa do cidadão na comunidade garante-lhe a proteção estatal. No entanto, atualmente, o homem preocupa-se em como seus direitos individuais, sociais e políticos serão respeitados quando fora da nação, à qual se vincula sua cidadania. Nesse sentido, tem-se que os direitos fundamentais da pessoa humana (direitos humanos) são dirigidos a todas as pessoas, independentemente de onde se encontrem, bem como devem proteger a dignidade da pessoa humana em todos os sentidos, uma vez que são caracterizados por serem inalienáveis, imprescritíveis, irrenunciáveis, indivisíveis e universais, e devem ser respeitados. (STURZA, 2016, p. 278)

Por essa razão, é necessário que a forma pela qual as relações de trabalho e emprego dos trabalhadores fronteiriços ocorre seja repensada de maneira que seus direitos fundamentais possam ser efetivados. Nesse sentido, torna-se imperiosa a atuação das forças de fiscalização e do sistema judiciário nacionais, de forma a coibir práticas excludentes de direitos fundamentais nas relações de trabalho desse grupo de trabalhadores que cruzam a fronteira para o exercício de atividade remunerada, o que também coadunaria com os princípios de inclusão, integração e solidariedade estampados nas relações dos países que integram o MERCOSUL.

O que se verifica é que há necessidade de uma nova compreensão a respeito da tutela que esses Estados-nações dispensam aos cidadãos da fronteira, afastando-se, dessa maneira, da já histórica dicotomia entre real e ideal, de forma a compreender a forma pela qual as políticas ou as ações dos Estados podem ser articuladas às dinâmicas sociais da fronteira, sobretudo às singulares relações de trabalho e emprego que diariamente significam e ressignificam essa região, o que poderia retirar essas relações da invisibilidade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A centralidade e a influência que o trabalho exerce na vida das pessoas, tornam a atividade trabalhista um elemento diretamente relacionado à cidadania dos trabalhadores, à medida que os insere em uma realidade socioespacial limitada geográfica e juridicamente, denominada Estado Nacional.

Nesse sentido, tornou-se possível observar que o não reconhecimento de atividades laborais que são realizadas nessa região, contribuem para uma espécie de invisibilidade do trabalho realizado e, em certa medida, também dos trabalhadores que as realizam.

Constata-se que essa invisibilidade não decorre necessariamente de lacuna legislativa, sobretudo por que, ainda que de maneira diversa e guardadas as devidas particularidades, o MERCOSUL, a Organização Internacional do Trabalho e também a Organização das Nações Unidas reconheceram a necessidade de tutelar os trabalhadores fronteiriços.

Apesar disso, um dos grandes obstáculos ao exercício de atividades laborais desses trabalhadores em região de fronteira é a ausência de unificação dessas normas pelos Estados que compõem essa região. O que poderia decorrer a partir da efetiva incorporação e aplicação de normas supranacionais aos ordenamentos jurídicos dos Estados. Dessa realidade fática, especificamente em relação ao MERCOSUL, constata-se a necessidade de um órgão supranacional ao qual esse grupo de trabalhadores pudesse recorrer, o que contribuiria para a implantação e fiscalização de uma política de trabalho fronteiriço no âmbito dos Estados que integram o MERCOSUL.

Assim, o que se verifica é que um único sistema jurídico, seja o paraguaio ou o brasileiro, por si só não terá condições de

assegurar aos trabalhadores fronteiriços uma parcela importante de seus direitos fundamentais.

Para além disso, constatou-se que a estreita relação entre o trabalho e a cidadania assume contornos diferenciados em regiões de fronteira, concebida enquanto espaço uno, mas, também, diverso e multifacetado, no qual culturas e “direitos” se cruzam. Nessa região, há relações jurídicas que têm sido inviabilizadas pelo Estado, como as relações de trabalho e as relações de emprego, desenvolvidas pelos trabalhadores da região, e que não são capazes de inseri-los nas das dinâmicas de cidadania de cada um dos países que compõem essa fronteira, torna-se necessária a problematização dessa realidade socioespacial, a fim de que também esses trabalhadores sejam reconhecidos como cidadãos da fronteira.

O não reconhecimento dessas relações constitutivas da vida em fronteira conduz a dois problemas, se por um lado não se reconhecem as relações trabalhistas desenvolvidas por brasileiros no Paraguai e pelos paraguaios no Brasil, tampouco torna-se possível sua consideração como cidadãos nacionais, sob o ponto de vista da centralidade do trabalho nas sociedades contemporâneas.

Por fim, para além do reconhecimento das relações que brasileiros desenvolvem no Paraguai e das atividades que paraguaios desenvolvem no Brasil, também é necessário o reconhecimento dessa relação que o trabalho mantém com a cidadania e que é definidora das dinâmicas sociais dessa região, para que de fato sejam possíveis avanços em uma integração econômica, mas também cultural da América-Latina.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Lindomar C. **As dinâmicas das Fronteiras: Os Brasiguaios entre o Brasil e o Paraguai**. São Paulo: Annablume, 2010.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4 ed. São Paulo: Globo, 2008.

BRASIL. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Brasil**. Disponível em: <[http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_perfil\\_municipio/index.php](http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php)>. Acesso em 15 jun. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988**. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 58.819, de 14 de julho de 1996. **Promulga a Convenção n. 97 sobre os Trabalhadores Migrantes**. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 jul. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D58819.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D58819.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Relatório Cidades**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=410830>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. **Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração**. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 ago. 1980. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815compilado.htm). Acesso em: 15 fev. 2017.

CARDIN, Eric Gustavo. **Ação Racional e Cotidiano: notas para o estudo dos trabalhadores da Tríplice Fronteira**. In: SANTOS, Maria Helena Pires; SANTOS, Regina Coeli Machado, (orgs.). Cenários em perspectiva: diversidades na tríplice fronteira. Cascavel: EDUNIOESTE, 2011, p.121-139.

CATTA, Luiz Eduardo Pena. **Pobreza e marginalidade na tríplice fronteira**. In: MACHADO SANTOS, R. C.; PIRES SANTOS, M. E. (Orgs.) Cenários em perspectiva: diversidades na tríplice fronteira. Cascavel: EDUNIOESTE, 2011, p. 91-120.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4 ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

KARL, Marx. **Contribuição a crítica da economia política**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

\_\_\_\_\_. **O Capital: Crítica da economia política. Livro Primeiro: O Processo de Produção do Capital**. 19 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

KERBAUY, Maria Teresa Micheli. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira.** (Resenha). São Paulo: Perspectivas, 1980, p. 165-168. Disponível em: <<http://unesp.academia.edu>>. Acesso em 15 ago. 2016.

LUCAS, Douglas Cesar. **Direitos Humanos e Interculturalidade: um diálogo entre a igualdade e a diferença.** 2. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2013.

MACHADO e SILVA, Regina Coeli. **Fronteiras Nacionais e Configurações Socioculturais.** In: SANTOS, Maria Helena Pires; SANTOS, Regina Coeli Machado (orgs.). Interdisciplinaridade e Fronteiras: movimentos, identidades e configurações. Cascavel: EDUNIOESTE, 2012, p. 13-29.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 9-10.

MERCOSUL. **DECLARAÇÃO SOCIOLABORAL DO MERCOSUL.** Rio de Janeiro, RJ, 10 dez. 1998. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a\\_pdf/dec\\_sociolaboral\\_mercosul.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/dec_sociolaboral_mercosul.pdf). Acesso em 09 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Assunção.** Institui o Mercado Comum do Sul. Assunção, Paraguai, 26, mar. 1991. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/>. Acesso em: 10 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Ouro Preto.** Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção Sobre a Estrutura Institucional do Mercosul. Ouro Preto, MG, 17, dez. 1994. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

MOURA e SILVA, Luisa Maria Nunes. **Para uma Sociologia do Direito do Trabalho.** In: DARCANCHY, Mara Vidigal (org.). Responsabilidade Social nas Relações Laborais. São Paulo: LTR, 2007. p. 191-208.

NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. **A Condição Jurídica do Trabalhador Imigrante no Direito Brasileiro.** São Paulo: LTr, 2011.

OLIVEIRA, Olga Maria Bosch Aguiar de. **Mulheres e Trabalho: desigualdades e discriminações em razão de gênero: o resgate do princípio da fraternidade como expressão da dignidade humana.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

ONU. **Convenção Internacional de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias**. Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 18 dez. 1990. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/917816.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

RABOSSI, Fernando. Conflito sobre Ruedas: **Trabajando Sobre EL Puente de La Amistad**. In: SANTOS, Maria Helena Pires; SANTOS, Regina Coeli Machado, (orgs.). Cenários em perspectiva: diversidades na tríplice fronteira. Cascavel: EDUNIOESTE, 2011, p.141-165.

REMEDIO, José Antonio. **Os Direitos de Solidariedade, o Princípio da Solidariedade, a Solidariedade Social e a Filantropia como Instrumentos de Inclusão Social**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho - PR, n. 24, p. 251-280, jul. 2016. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/696>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

RODRIGUEZ, Maria Helena (org.) **Relatorias Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais**. Rio de Janeiro: Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, 2007.

SLOMP. Angélica Cândido Nogara. **A Tutela Juslaboral do Migrante Transfronteiriço sob a perspectiva dos Direitos Humanos**. 2014. 215p. Dissertação. Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

STURZA, Janaína Machado; MACIEL, Renata. **Democracia, Cidadania e Direitos Humanos: a Conjuntura Atual do Estado Democrático de Direitos**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho - PR, n. 23, jan. 2016. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/642>>. Acesso em: 14 fev. 2017.