

### **Resumo**

O presente texto tem como foco de abordagem a mobilidade humana na Faixa de Fronteira do Brasil. A partir dos dados do Censo Demográfico de 2010, apresenta uma análise da migração internacional, em seus fluxos de emigração e imigração, e dos deslocamentos pendulares dos brasileiros em direção ao exterior, para trabalho e/ou estudo em município que não o de residência. Com base em entrevistas a pesquisadores e lideranças regionais voltados a atividades concernentes ao tema, discute políticas que contemplem esse tipo de mobilidade, refletindo mais detidamente sobre qual o sentido e os efeitos das políticas de integração nas práticas cotidianas que resultam na interação entre os povos nas aglomerações transfronteiriças e na faixa de fronteira.

**Palavras-chave:** Migração internacional; movimento pendular; aglomeração transfronteiriça; integração; interação.

### **Introdução**

Este artigo sintetiza a primeira etapa de pesquisa que objetiva avaliar os impactos decorrentes do processo de integração regional do MERCOSUL sobre as regiões de fronteira, de modo a contribuir com a formulação de políticas públicas de integração e articulação destes espaços. A pesquisa volta-se também a observar a qualidade das políticas públicas a eles direcionadas, apontando possibilidades para seu aperfeiçoamento.

Para efeitos deste artigo, privilegia-se o enfoque sobre a mobilidade transfronteiriça, pautando-se em análises empíricas a partir de dados referentes à migração internacional e aos deslocamentos pendulares dos brasileiros em direção ao exterior, para trabalho e/ou estudo em município que não o de residência, disponibilizados pelo IBGE; e de entrevistas a pesquisadores e lideranças regionais com atuação precípua relativa ao MERCOSUL e fronteiras.

O recorte analítico é a faixa de fronteira, que corresponde a aproximadamente 27% do território nacional, com 15.719 km de extensão, cerca de 10 milhões de habitantes de 11 estados brasileiros e faz limite com 10 países da América do Sul (BRASIL, 2005). Agrega 98 municípios da Região Norte, 403 da Sul e 69 da Centro-Oeste, totalizando 570 municípios, lindeiros e não-lindeiros. A principal legislação inerente à faixa de fronteira é de 1979 (Lei nº

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem a contribuição de Anael Cintra, pesquisador do IPARDES, na organização das informações sobre migrações e movimentos pendulares, sem as quais este trabalho não seria possível.

6.634), atribuindo destacada importância a esse espaço territorial como região estratégica, em harmonia com os ideais de justiça e desenvolvimento.

Os municípios limítrofes – situados na linha de fronteira –, em muitos casos configuram aglomerações transfronteiriças, também chamadas cidades gêmeas, cidades-irmãs, *ciudad binacional*, entre outras. São 19 cidades que se estendem de um ao outro lado da fronteira (BRASIL, 2005). Em relação a elas, não se observa “apenas um entrelaçamento entre os traçados urbanos de duas cidades; há, sobretudo, uma imbricação da história e da vida das pessoas nestas cidades” (OLIVEIRA, 2010), que desenvolvem interações sociais e culturais, valores materiais e imateriais. Peculiarizam-se pela mescla de povos por relações familiares, de trabalho ou consumo, constituindo-se, paradoxalmente, em “zonas de incerteza identitária” (FERRARI, 2012).

Conforme Oliveira (2009, p.3), aglomerações desse tipo têm modulado a paisagem nas regiões de fronteira nas Américas:

Frágeis lugarejos têm se fortalecido como cidade; a infra-estrutura (ainda que lenta e mal cuidada) tem avançado em direção às divisas; as relações de interatividades econômicas (formais, funcionais e ilícitas) estabelecem redes de intercâmbios de tipos variados; aproveitando de legislações diferentes (trabalhistas e ambientais), e diferenciais de monetários, os trabalhadores, os empresários e a população, em geral, criam economias de arbitragem (MACHADO, 1996)<sup>2</sup> para obterem diferenciais de lucros. Todas estas relações tecem interações intensas, cada vez mais permanentes e fecundas, subvertendo as formas de controle. Como efeito, todo esse movimento conspira contra qualquer tentativa de uniformização do território.

## Marco referencial

O trabalho desenvolvido pelo Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2005), orientou a demarcação do recorte da pesquisa e subsidiou a abordagem de alguns conceitos e noções pertinentes ao espaço fronteiriço. Destacam-se, entre eles, o entendimento sobre fronteira, integração, interação e identidade. A fronteira estabelece uma relação entre Estados Nacionais, separados por limites físicos ou abstratos, e as conexões cotidianas de convivência decorrentes da expansão do povoamento e da dinâmica econômica. É uma linha material ou imaginária, historicamente institucionalizada, que se esmaece diante da interação na produção/construção real do espaço.

Embora em muitos casos ostensivamente cercadas pelos mais diversos aparatos de controle, as fronteiras e limites refletem e propiciam interdependências e dinâmicas inter-relacionais que extrapolam a formalidade, em ações capazes de suplantar, de forma legal ou

---

<sup>2</sup> MACHADO, L.O. (1996). O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira. In: CASTRO, I. et al. (Org). *Brasil: Questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, apud Oliveira (2009).

não, as barreiras de sua existência. Os limites e o controle fronteiro são acionados segundo conjunturas. Resgatando expressão de Raffestin (1986),<sup>3</sup> a fronteira age à maneira de um comutador, que se acende ou se apaga, permite ou proíbe (COURLET, 1996). Para Machado (1998, p.1), “o limite jurídico do território é uma abstração, gerada e sustentada pela ação institucional no sentido de controle efetivo do Estado territorial, portanto, um instrumento de separação entre unidades políticas soberanas; a fronteira é lugar de comunicação e troca”.

Rochefort (2002, p.12) sublinha que fronteira significa separação, demarcação e até obstáculo; poucas vezes encontro, reunião, enriquecimento mútuo e amizade. “*El término frontera se refiere a la existencia de límites, bordes o confines, pero el ser de estos bordes fronterizos dibuja también, además de separación o delimitación total, la aparición de identidades culturales tanto disímiles quanto recurrentes.*”

Sob perspectiva global, a fronteira não seria um obstáculo a um ajustamento otimizador das atividades econômicas, pela sua função à expansão do capitalismo, mas um instrumento para administrar situações interativas, com fundamental importância na gestão em nível local; uma zona de contato, um local de concorrência e de complementaridades (COURLET, 1996). Paradoxalmente, sua importância como objeto de estudo não se dá apenas pelo viés político, mas por outra perspectiva: “a de constituir uma região de interações privilegiadas que não reconhece as relações entre seus povos” (FERRARI, 2012).

Segundo Oliveira (2009, p.4), a “condição de fronteira impõe mobilidade aos indivíduos de qualquer classe social, com diferentes graus de intensidades legitimando os mecanismos de complementaridades”. Assim, as áreas fronteiriças podem funcionar como impulsionadoras do desenvolvimento, áreas de transição, contato, articulação, “com especial vivacidade e dinamismo próprio”. As cidades contíguas que se estendem entre países e exercem, muitas vezes, atividades econômicas similares e funções urbanas complementares, poderiam dar origem a estruturas bi/trinacionais com articulação produtiva e transformação territorial (CICCOLELLA, 1997; OLIVEIRA *et al.*, 1999). Entretanto, contrapondo-se ao espaço único de ocupação, prevalecem ainda tensões históricas fronteiriças e, mais que tudo, assimetria entre as partes, levando a quadros de expressiva desigualdade. Isso reforça a importância da presença do Estado na formulação e implementação de políticas integradoras, consideradas as particularidades da mobilidade econômica e populacional desses espaços.

---

<sup>3</sup> RAFFESTIN, C. (1986). *Eléments pour une théorie de la frontière. Diogene*, 13-14 avr./juin., *apud* Courlet (1996).

Para viabilizar relações econômicas globais, blocos de países e políticas de integração postulam-se como alternativas ao desenvolvimento. Salienta-se que integração regional é uma formulação de Estado, com potencial transformador das relações interestatais, que passam a se orientar pelo cooperativismo e complementaridade, possibilitando a reorganização dos estados fronteiriços em termos de competências internas e alterando as relações jurídicas locais e extraterritoriais (CARNEIRO, 2007). Deve ser instituída, regulada e consolidada pelo Direito de Integração, e responder por meio de regulações conjuntas a questões como migração de trabalhadores; gestão ambiental e de recursos naturais essenciais e estratégicos; combate à contravenção e à pobreza, entre outras demandas insuscetíveis de serem reguladas unilateralmente pelos estados, pois são problemas não isolados, não localizados. Oliveros (2005) agrega que integração fronteiriça é *“el proceso orgánico, convenido por dos Estados en sus espacios fronterizos colindantes, que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento complementario de sus potencialidades y recursos, y de costos y beneficios compartidos, proceso que al mismo tiempo contribuye al fortalecimiento de los vínculos bilaterales.”*

Enquanto tratados internacionais ensaiam políticas de integração, a interação viabiliza o cotidiano e une os povos das fronteiras, sem garantir convergência econômica ou cultural entre eles. Alegria (2009) adiciona que a interação é propulsada pelas diferenças entre os países e pode ser considerada cíclica, aumentando na medida em que se intensificam as diferenças. Perante contínua interação, questiona se a convivência entre povos, culturas, religiões em sua vivência cotidiana, complexificada pela intensa mobilidade das pessoas, cria uma nova cultura, uma possibilidade de cidadania transfronteiriça, ou se simplesmente aproxima diferenças, compondo um mosaico diverso, ao qual se sobrepõe uma camada à parte, que não é resultado da interação, menos ainda da integração, mas que em si mescla traços da diversidade presente, como decorrência das relações estabelecidas na busca de alternativas de superação dos entraves para a sobrevivência presente.

Alegria (2009, p.358) pondera que há influências físicas urbanas e urbanísticas entre os lados da fronteira, assim como em valores e identidades. *“La interacción porta la influencia para que un lado de la frontera se parezca al otro, y para que identidades regionales en el espacio transfronterizo florezcan.”* No entanto, essas influências e identidades não estão atadas nem são exclusivas a um lugar, mas aparecem em outras cidades e lugares.

Hiernaux-Nicolas (2006, p.164) questiona se a mobilidade, neste momento de céleres mudanças espaço-temporais, altera a forma como se constroem as identidades. Em seu entendimento, poderíamos estar evoluindo para que ocorra, em um extremo, a

*“transformación de las identidades tradicionales en identidades móviles”, e em outro extremo, “las identidades estarían en vía de desaparición ejercida por la movilidad”.* Tomando como referência a mobilidade para o trabalho, o autor aponta que o imaginário ligado ao lugar de origem e a um possível retorno, que permeou estudos sobre migrações, perde o sentido ao se admitir a crescente penetração do uso de tecnologias de comunicação na vida transnacional dos migrantes, reforçando seus vínculos de origem mesmo à distância, ao mesmo tempo transformando o migrante, no lugar de origem, em um “turista”, com atitude “nostálgica con relación a lo que dejó”. Retoma-se, assim, a questão chave: ¿“se trata realmente de la construcción de unas identidades móviles o una movilidad sin identidad (y la búsqueda de la misma)?

Para o projeto referência deste trabalho (BRASIL, 2005, p.33-34):

Por mais que, no senso comum, se tenha uma concepção muito clara e bem definida de identidade, como se ela pudesse até mesmo ser considerada “natural” a um determinado grupo, devemos partir sempre do pressuposto de que a identidade cultural é uma construção social-histórica – e, no nosso caso, também, geográfica. Centralizada sobre a dimensão simbólica da realidade, ela está sempre aberta a novas formulações e, para retomar o termo de Hobsbawm e Ranger, é possível de ser sempre “reinventada”.

## **Mobilidade na fronteira: o que dizem os números**

### **Movimentos migratórios internacionais**

Para efeitos desta análise, foram utilizadas informações sobre emigrações internacionais do universo do Censo Demográfico 2010; e sobre imigração internacional, informações de data fixa, ou seja, que respondem à pergunta sobre onde a pessoa estava em 31/07/2005.<sup>4</sup>

Com relação à emigração internacional, o Censo Demográfico 2010 considerou um universo de 5.156 municípios, nos quais foram registrados 491.645 emigrantes internacionais, em 193 países do mundo. A maioria dos emigrantes era composta por mulheres (53,8%) e a faixa etária que mais contribuiu foi a entre 20 e 34 anos de idade (60%).

No caso das imigrações, para o IBGE, a crise financeira internacional e o desempenho positivo da economia do Brasil foram os grandes atrativos à imigração de estrangeiros ao país e influenciaram o retorno de brasileiros que moravam no exterior. Em 2010, 268,3 mil imigrantes internacionais que tinham passado os últimos cinco anos fora do país estavam de volta ao Brasil. Entre eles, os brasileiros correspondem a 65,7% (176,2 mil

---

<sup>4</sup> Análise destas informações em maior detalhe pode ser encontrada em Cardoso; Moura; Cintra (2012).

peçoas); 29% eram estrangeiros e 5,4% naturalizados brasileiros. Sua distribuição entre os municípios correspondia a 12,5% na faixa de fronteira; 21,2% entre municípios fora da faixa, mas em UFs fronteiriças; e 66,3% nos demais municípios do país.

Nas aglomerações transfronteiriças, predominam os estrangeiros (50,5%) sobre o total dos imigrantes (tabela 1). Entre os demais municípios da faixa e da linha de fronteira, a distribuição se aproxima da proporção total do país, ou seja, mais de 60% são brasileiros natos.

TABELA 1 - IMIGRANTES POR LOCALIZAÇÃO E CONDIÇÃO DE NATURALIDADE - BRASIL - 2010

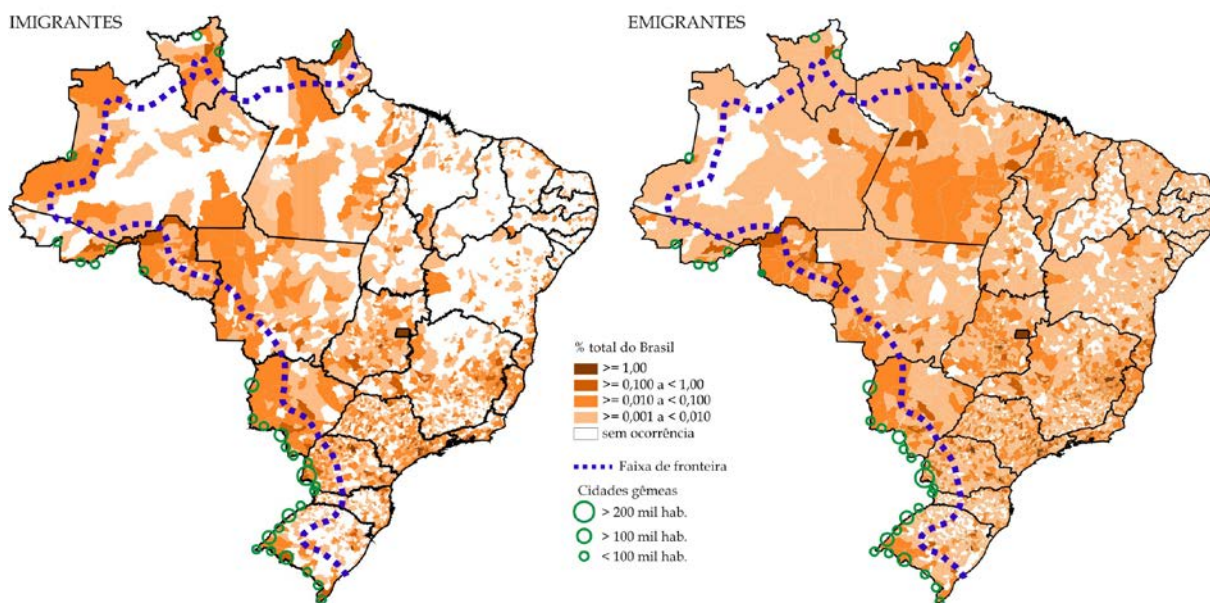
IMIGRANTES	BRASILEIRO NATO	NATURALIZADO BRASILEIRO	ESTRANGEIRO
Aglomeração transfronteiriça	40,47	9,05	50,48
Linha de fronteira	61,87	9,81	28,32
Faixa de fronteira	68,51	8,24	23,25
Outros mun. UFs fronteiriças	74,40	5,20	20,40
Outros em UFs não fronteiriças	64,50	4,77	30,73

FONTE: IBGE - Censo Demográfico (dados data fixa: residência na origem em 31/07/2005)

Elaboração: IPARDES

Com a intenção de observar o comportamento dos municípios brasileiros, analisou-se a participação do município no total dos emigrantes e imigrantes internacionais. No caso dos emigrantes, apenas 12 municípios participam com mais de 1% desse total, somando uma participação de 29,5%, correspondente a 144.949 emigrantes. Dos demais, observa-se que muitos municípios na faixa de fronteira participam com mais de 0,010% do total dos emigrantes (figura 1).

FIGURA 1 - DISTRIBUIÇÃO DOS IMIGRANTE E EMIGRANTES INTERNACIONAIS - BRASIL - 2010



FONTE: IBGE - Censo Demográfico 2010; BRASIL (2005)  
Elaboração: IPARDES

Como no caso da emigração, poucos municípios receberam os maiores volumes de imigrantes. Apenas 11 municípios têm participação superior a 1%, registrando 34,5% do total de imigrantes em 2010. Foz do Iguaçu é o único município fronteiriço nesta classe de participação. Grande parte dos municípios que compõem aglomerações transfronteiriças se encontra na classe de participação entre 0,100% e 1% (ver figura 1).

Foz do Iguaçu é também o único município de aglomerações transfronteiriças com participação superior a 0,5% do total de imigrantes estrangeiros. Outros integrantes de aglomerações transfronteiriças participam no total de estrangeiros com mais de 0,100%, e esses perfazem mais de 50% do total de imigrantes recebidos, casos de Tabatinga (93,9%), Chuí (87,5%), Sant'Ana do Livramento (71,9%) e Ponta Porã (60,5%), juntamente com Manaus (70,4%), Lauro de Freitas - BA (78,3%) e Itaí - SP (100%).

O conjunto dos municípios com participação na emigração superior a 0,100% foi considerado o de maior relevância pelos volumes que movimenta. Sobre ele foram analisados e mapeados os principais destinos, destacando-se, nesta análise, os sul-americanos. Do total de emigrantes, 51,4% destinam-se a países da Europa, 26,4% aos da América do Norte, 8,9% aos da África e 7,9% aos da América do Sul. Na América do Sul, os principais destinos são Argentina (22,2%), Bolívia (20,4%) e Paraguai (12,7%) - tabela 2; figura 2.

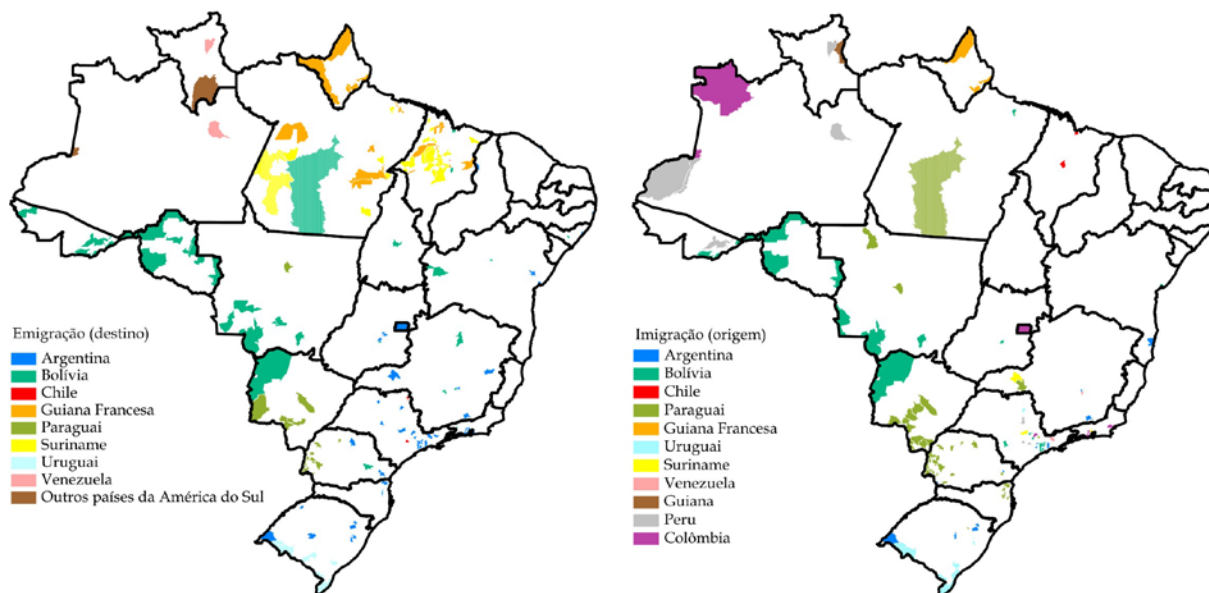
TABELA 2 - DESTINO DOS EMIGRANTES E ORIGEM DOS IMIGRANTES EM RELAÇÃO AOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL E PARTICIPAÇÃO - BRASIL - 2010

DESTINOS	EMIGRANTES	% TOTAL EMIGRANTES	IMIGRANTES	% TOTAL IMIGRANTES
Argentina	8.631	22,19	8.084	11,93
Bolívia	7.919	20,36	15.651	23,09
Paraguai	4.926	12,67	24.610	36,31
Guiana Francesa	3.822	9,83	1.072	1,58
Colômbia			3.255	4,80
Suriname	3.416	8,78	572	0,84
Chile	2.533	6,51	2.674	3,95
Venezuela	2.297	5,91	1.892	2,79
Uruguai	1.703	4,38	4.326	6,38
Peru			4.224	6,23
Outros países América do Sul	3.643	9,37	1.415	2,08
AMÉRICA DO SUL	38.890	100	67.775	100

FONTE: IBGE - Censo Demográfico (dados do universo - emigrantes; dados data fixa: residência na origem em 31/07/2005 - imigrantes)

Elaboração: IPARDES

FIGURA 2 - FLUXO PRINCIPAL DA EMIGRAÇÃO E IMIGRAÇÃO PARA A AMÉRICA DO SUL - BRASIL - 2010



FONTE: IBGE - Censo Demográfico 2010

NOTAS: Elaboração: IPARDES.

Considera municípios com participação superior a 0,100% no total da emigração ou da imigração internacional.

As emigrações para a América do Sul apontam para um perfil que, em termos de volumes, origina-se em centros de maior porte. Poucos são os municípios fronteiriços que concentram volumes elevados de emigrantes, entre eles se destacam Foz do Iguaçu, além de



capitais dos estados do Norte, como Boa Vista, Rio Branco e Macapá. Nas UFs fronteiriças os destinos principais são os países limítrofes, o que sugere uma emigração de contato, de transposição, e que se supõe nem sempre ser realizada por brasileiros, podendo corresponder a estrangeiros em retorno.

No âmbito do município, 239 têm na emigração para países sul-americanos mais de 75% do total dos emigrantes, e desse conjunto partem 11,7% do total dos emigrantes com destino a países desse continente. São municípios majoritariamente de menor porte, em UFs fronteiriças (ver figura 1) e se caracterizam por fluxos com pequenos volumes (em 159, não atinge 10 emigrantes). Os maiores volumes deixam municípios do Norte, com destaque a Boa Vista (972 pessoas, 82,5% destinadas a países da América do Sul).

No caso das imigrações, as principais origens dos imigrantes para o Brasil foram Europa (29,7%) e América Latina (aqui consideradas as Américas do Sul e Central e o México), com a participação de 27,1%. Porém, entre os países contribuintes, predominam os Estados Unidos (52,1 mil imigrantes, ou 19,4% do total) e Japão (41 mil ou 15,3%), assim como Paraguai (24,6 mil ou 9,2%), Portugal (21,6 mil ou 8,1%) e Bolívia (15,6 mil ou 5,8%) – apenas esses com participação superior a 5% do total. Segundo o IBGE, na década anterior, o Paraguai e o Japão apareciam antes dos norte-americanos, seguidos pela Argentina e pela Bolívia.

Na América do Sul, Paraguai e Bolívia lideram os países originários de imigrantes, totalizando 59,4% dos movimentos sul americanos (ver tabela 2). A Argentina contribui com 11,9%. Entre os demais países, o Chile, embora não limítrofe, destaca-se com uma participação de 4%. O mapa dos fluxos principais, considerados os municípios com participação em mais de 0,100% do total dos imigrantes, reproduz o comportamento da emigração, com nítida mobilidade entre países limítrofes (ver figura 2).

Os 925 municípios com imigrantes oriundos da América do Sul totalizam fluxos de 67.775 pessoas, das quais 36% em municípios cuja representatividade dos sul-americanos sobre o total de imigrantes ultrapassa 75%. Da mesma forma que ocorre com os emigrantes internacionais, os imigrantes sul-americanos também compõem a maior proporção do total dos imigrantes dos municípios da faixa de fronteira.

### **Movimentos pendulares**

O Censo Demográfico de 2010 oferece uma importante base de dados para análise do movimento das pessoas para trabalho e ou estudo em outro município que não o de residência. Entendidos como deslocamentos pendulares, tais movimentos não são

considerados migratórios, pois não implicam em mudança de domicílio. Também não se restringem a fluxos diários, mas incluem aqueles com maior duração entre partida e retorno. O Censo registra fluxos de entrada e saída dos municípios. No caso dos fluxos para o estrangeiro é possível registrar apenas os de saída dos municípios brasileiros.

As informações apontam que 14.803.149 pessoas realizam movimento pendular para trabalho e/ou estudo entre municípios brasileiros, das quais apenas 0,4% dos que trabalham e 0,6% dos que estudam o fazem no estrangeiro. Considerando o total de fluxos, 34.975 pessoas deixam municípios brasileiros em fluxos pendulares para trabalhar no exterior; 34.335, para estudar no estrangeiro; 741 realizam ambas as atividades no exterior; e há um número de pessoas que saem para estudar em município brasileiro mas realizam atividade de trabalho no estrangeiro (tabela 3). Somando todas as saídas para o estrangeiro tem-se 72.302 pessoas em movimento.

TABELA 3 - MOVIMENTO PENDULAR DA POPULAÇÃO - FLUXOS DE SAÍDA - BRASIL - 2010

CONDIÇÃO	PESSOAS	% TOTAL DE PESSOAS
Saída para trabalho em outro município	9.527.748	64,36
Trabalho estrangeiro	34.975	0,24
Trabalho vários municípios	883.890	5,97
Estudo em outro município	3.652.488	24,67
Estudo estrangeiro	34.335	0,23
Estudo e Trabalho em outro município	647.687	4,38
Estudo em outro município e Trabalho estrangeiro	269	0,00
Estudo e Trabalho estrangeiro	741	0,01
Estudo estrangeiro e trabalho em outro município	1.719	0,01
Estudo em outro município e Trabalho vários municípios	19.034	0,13
Estudo estrangeiro e Trabalho vários municípios	264	0,00
TOTAL estuda e/ou trabalha em outro município	14.803.149	100,00

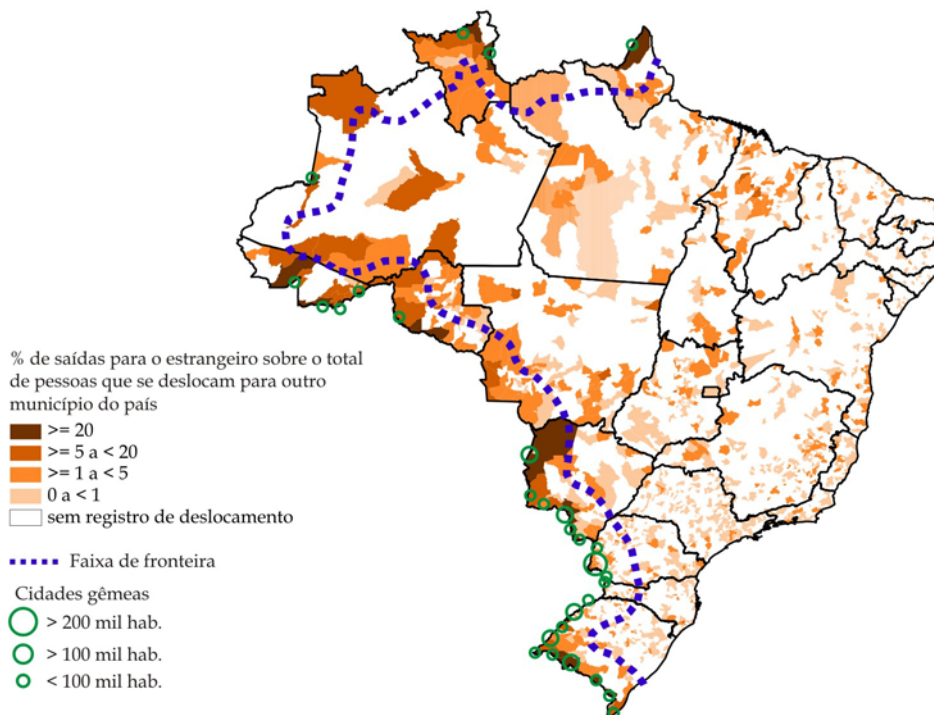
FONTE: IBGE - Censo Demográfico (dados da amostra)

Elaboração: IPARDES.

Das 72.302 pessoas que realizam deslocamentos pendulares para o estrangeiro, a concentração de fluxos tem origem nos grandes centros urbanos. De São Paulo saem 14,85% desse total, e apenas outros dez municípios têm participação superior a 1% do total. Entre eles encontram-se os municípios fronteiriços Foz do Iguaçu (9,10%), Sant'Ana do Livramento (3,84%), Ponta Porã (2,910%) , Chuí (1,75%) e Tabatinga (1,3%), demonstrando um mesmo padrão de mobilidade em municípios integrantes de aglomerações transfronteiriças (figura

3). Sumarizando, esses 11 municípios respondem por 45% dos deslocamentos, sendo 18,9 pontos percentuais correspondentes aos municípios fronteiriços.

FIGURA 3 - MOVIMENTOS PENDULARES DE SAÍDA PARA ESTUDO E/OU TRABALHO NO ESTRANGEIRO - BRASIL - 2010



FONTE: IBGE - Censo Demográfico 2010; BRASIL (2005)  
Elaboração: IPARDES

Ao se analisar a proporção das pessoas que se deslocam para o estrangeiro sobre o total de pessoas em movimentos pendulares observa-se que em apenas 24 municípios supera os 20% do total de saídas, envolvendo 19.517 pessoas. A grande maioria dos municípios que realizam movimentos pendulares para o estrangeiro tem neles menos de 5% do total dos fluxos de saída.

Os municípios onde essa participação é elevada estão inseridos na faixa de fronteira, porém são os da linha de fronteira (aglomerações transfronteiriças) que apresentam os mais elevados percentuais.

Da mesma forma que observado na análise dos movimentos migratórios, os deslocamentos pendulares apontam fluxos importantes na extensão da faixa de fronteira, seja pelo volume de pessoas seja pela proporção que representam sobre o total dos fluxos. Lembra-se que não se dispõem de dados similares dos países vizinhos. Se computadas as entradas para trabalho e/ou estudo no Brasil, o volume de pessoas em trânsito seria consideravelmente superior. Particularmente nas aglomerações urbanas, esses fluxos, entre

outros, representam a interação de pessoas no território para a realização de atividades essenciais e exigem a definição de políticas de mobilidade, assim como outras medidas que garantam o livre trânsito dessas pessoas. É o que constata Oliveira (2010):

estas fronteiras têm proporcionado ações compartilhadas entre brasileiros, bolivianos e paraguaios: incentivado a utilização de mão-de-obra em ambos os lados, intensificado a prestação de serviços, aumento da arrecadação municipal (fato constatado em todas as prefeituras, alcaldias e intendência); incentivo à criação de centros universitários de graduação e pós-graduação, dilatando, ainda mais, o raio de atuação regional das cidades, tanto para dentro do Brasil como para dentro do Paraguai e da Bolívia; além de tudo, têm forçado a aproximação entre as administrações municipais, com intuito de solucionar problemas que afetam ambas as cidades, possibilitando expandir, desta feita, a integração formal.

### **Mobilidade e integração: o que dizem pesquisadores e lideranças**

Com vistas a uma análise preliminar das políticas existentes, problemas e desafios a serem enfrentados para se implementar uma política de integração para as áreas de fronteira, com ênfase na mobilidade, foram entrevistados pesquisadores e lideranças regionais do Paraná e de Santa Catarina,<sup>5</sup> selecionadas devido à atuação precípua relativa à temática, como etapa preparatória à pesquisa de campo prevista.

Foi percebida consonância na posição dos entrevistados, seja quanto aos problemas ou aos desafios. De modo geral, os grandes problemas residem no conflito de escalas e na atomização dos planos projetos e ações federativas na faixa de fronteira, assim como na ambígua função da fronteira, como espaço alfandegário, porta de entrada e saída de migrantes, espaço transitório, lugar “perigoso”, permissivo ao tráfico de drogas, de pessoas e ao contrabando. A ausência de políticas públicas migratórias, particularmente que considerem as especificidades dos grupos culturais e as precárias condições de renda, deixa a população a mercê de uma rede não oficial de agenciamento de trabalho, do medo, do silêncio, do temor pela represália. São inadiáveis medidas que combatam a precarização do trabalho e assumam a difícil tarefa de inserir o indocumentado e o apátrida.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Dr. Rosinha, parlamentar, ex-presidente do Parlamento do Mercosul, integrante da Comissão de Representantes do Brasil no MERCOSUL; José Antônio Peres Gediel, Coordenador dos Direitos do Cidadão da Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, Paraná; Nadia Floriani, Assessora da Comissão Parlamentar do MERCOSUL e Assuntos Internacionais na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Josemar Ganho, Coordenador do Núcleo Regional para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Paraná (NFPR); Gislene dos Santos, docente no Departamento de Geografia da UFPR; Maristela Ferrari, docente na Universidade Federal de Santa Catarina; Elizete Sant Anna de Oliveira, atuante na Sociedade dos Missionários de São Carlos – Pastoral do Migrante - Centro de Atendimento aos Migrantes; Gladys Renée de Souza Sánchez, presidente da ONG Casa Latino-Americana (CASLA), em Curitiba.

<sup>6</sup> Caso daquelas pessoas que nascem e têm negado o direito a registro no país migrante, como ocorre entre guaranis.

Foi evidenciado que é ainda inconsistente o diálogo entre países, agentes e responsáveis por políticas e práticas de integração, particularmente com a sociedade civil. Neste caso, são realizados apenas contatos com associações de migrantes, porém, em diálogo informal, religioso. A inconsistência constatada decorre da história de cultura política distinta entre os países, da existência ou não de uma política exterior e sua prática. A falta de cultura política para relações internacionais cria sérias dificuldades de inovação nas relações entre os países fora das estruturas burocráticas estabelecidas. Como exemplo, a maioria dos parlamentares membros da Comissão do Mercosul não demonstra interesse algum pelo tema, como adverte um dos entrevistados. Ademais, é notória a assimetria entre os países, com diferentes características e interesses.

Também se evidenciou a centralização nacional, a falta de autonomia para o diálogo e a tomada de decisões, e a desconsideração das necessidades e especificidades da zona fronteiriça, de seus povos e de suas aglomerações. A maior parte das ações compete à esfera nacional, todavia, os problemas recaem nos níveis do Estado e do Município; em muitos casos, é grande a dificuldade de aprovação das resoluções junto ao Congresso Nacional, dados os diferentes tempos político-eleitorais dos países e suas disputas políticas.

Os entrevistados apontam importantes desafios. O principal diz respeito à cidadania, pois não existe um cidadão do MERCOSUL, mas um cidadão de um país que quer tirar vantagens para seu país, e assim fomenta a desintegração e não a integração. É imprescindível redefinir conceitos: a fronteira tem de ser vista como área que requer gestão/intervenção conjunta dos Estados, não como área limite de atuação da soberania, o que limita a construção da cidadania para além da nacionalidade. Os conceitos jurídicos de Nação e Soberania não dão conta das relações fronteiriças, portanto, há que se construir o conceito de cidadania ampliada da situação fática das pessoas, de sua existência nos lugares.

Outro desafio premente é colocar dignidade na discussão sobre o migrante transfronteiriço, o qual está em um contexto social com pouca representatividade, pouco poder. É fundamental implementar a identificação única de pessoas e veículos nas regiões da fronteira (há um acordo aprovado, mas não praticado), o que ajudaria a dignificar o migrante ou as pessoas que realizam comutação diária. Outro desafio é o diálogo interescalar, respeitando a participação de moradores fronteiriços, e a partir dele dar sentido a instituições supranacionais (MERCOSUL, UNASUL), aprofundando a integração com os países limítrofes e abrindo a possibilidade de uma agenda compartilhada para a solução de problemas comuns na faixa de fronteira. Para tanto, há que se reduzir o peso sobre o aspecto econômico e efetivar a integração das sociedades do bloco, considerando uma agenda social,

cultural, tecnológica, acadêmica etc. Isso requer que a estrutura do Estado compreenda os problemas apontados, assimile-os conceitualmente e em ações transformadas em políticas públicas, com vigor para que efetivamente sejam implementadas (orçamento, estrutura, possibilidades de articulações etc.).

Do ponto de vista acadêmico, há o desafio intelectual de entender que a fronteira é uma nova categoria teórica – nem limite, nem contato, nem interação –; o desafio empírico, pois a fronteira exige dados compatíveis e comparáveis entre os países, e metodologia diferente da escala do Estado Nacional; e o desafio da pesquisa, posto que trabalhos de campo são de difícil operacionalização, por incidir sobre lugares com fluxos e redes distintas que exigem cuidados especiais.

Nesse cenário de problemas e desafios, as responsabilidades se diluem e os povos das fronteiras se veem privados dos direitos essenciais, ao mesmo tempo em que construções simbólicas emergem a partir justaposição “diversidade e conflito”. A fronteira tripla Brasil/Paraguai/Argentina constitui-se em exemplo. Para Montenegro e Béliveau (2006), essa região se converteu em uma metáfora das zonas cinzentas e dos espaços sob a ameaça imprevisível do "terrorismo global", particularmente após 2001, tornando-se alvo de notícias na imprensa nacional e internacional, sob um discurso jornalístico que a relaciona a um espaço transnacional que escapa aos controles estatais.

Tais privações, imposições no imaginário e construções estratégicas explicam as palavras finais dos entrevistados, instigados a sintetizar “a quem pertence a fronteira”. Quase que unanimemente a resposta foi: aos povos que ali residem e que devem discutir os aspectos centrais de suas identidades, tendo em conta a interculturalidade, e enfrentar os conflitos escalares da tomada de decisões, normalmente de acordo com interesses distantes da escala local, do cotidiano vivido pelos moradores destas regiões. Mas, é preciso “borrar” a fronteira; apagar a linha divisória sobre cursos dos rios ou vias urbanas e tornar o espaço único. Então, a fronteira pertencerá aos povos que ali vivem. Pertence também a quem faz uso dela, o que implica em uma política, não de vigilância, mas que capte e seja adequada às suas peculiaridades. Apontou-se que existe uma dialética de fronteira, ou seja, a fronteira é uma síntese de existência e inexistência, é o fim como também é o início, é o legal e o ilegal manifesto em um mesmo espaço onde existe e inexistente o pertencimento.

Sob a compreensão dos aspectos jurídicos, a noção de fronteira deve ser transposta, pois é uma noção pouco hospitaleira, que reforça o papel dominante da nação.

Há que se considerar reflexões de Jacques Derrida<sup>7</sup> e propor que nas fronteiras existam cidades acolhedoras, territórios livres, que considerem sua condição de lugares de passagem e proporcionem assentamentos solidários a refugiados.

### **Considerações finais**

As informações analisadas confirmam que há entre o Brasil e os demais países da América do Sul uma dimensão de mobilidade transfronteiriça, por movimentos migratórios e por deslocamentos pendulares para trabalho e/ou estudo. Tal dimensão requer que sejam concebidas e implementadas políticas adequadas às especificidades da região, particularmente no que se refere a migrações, mobilidade, trabalho, educação, cultura, entre outras.

Os movimentos migratórios registrados na faixa de fronteira envolvem um grande número de pessoas e municípios e correspondem a uma busca preferencial pelos países limítrofes, o que sugere um exercício de interação entre os povos. A mobilidade pendular repete intensos fluxos na faixa de fronteira, particularmente nas aglomerações urbanas transfronteiriças (cidades gêmeas, cidades pares, cidades binacionais), confirmando relações de interação. Tais movimentos (migratórios e pendulares) decorrem fundamentalmente de relações para trabalho, estudo, consumo, demanda e acesso a funções urbanas, e implicam trocas culturais, de hábitos e de padrões. No extremo, sugerem a busca pela realização de direitos que se confundem entre os lados da fronteira, muitas vezes dificultados pelos obstáculos de políticas de controle inadequadas.

Resta investigar o perfil desses migrantes e os motivos dos deslocamentos. Tais informações evidenciarão os tipos de atividades comuns e complementares entre os países (econômicas, funcionais, sociais), as redes sociais existentes, as principais rotas da mobilidade e, com isso, orientarão a formulação de políticas adequadas às peculiaridades da região transfronteiriça. Ressalta-se que qualquer informação sobre movimento migratório pode corresponder a um número subestimado, em face a omissões por parte de pessoas e familiares temerosos diante de situações de irregularidade – fato que também remete à necessidade de políticas públicas de acolhimento, documentação, inserção social e que neutralizem o preconceito.

A fronteira é ainda uma linha imaginária que dificulta o cotidiano dos que nela vivem e para muitos se transforma em uma “zona de incerteza identitária”. Sua constante

---

<sup>7</sup> DERRIDA, J. (2001). *A solidariedade dos seres vivos*. Entrevista a Evando Nascimento. Folha de S. Paulo, Mais! 27/5/2001

transposição por migrantes ou pela comutação frequente legítima que se questione se conformam identidades dissimiles ou recorrentes; identidades móveis ou que se desaparecem por uma mobilidade sem identidade; ou identidades que se reinventam. Talvez, nem integração, nem interação, mas uma camada à parte que mescla os traços da diversidade. Em qualquer condição, é imprescindível que seja ampliada a cidadania para além do conceito da nacionalidade, e que se garanta dignidade a segmentos com pouca representatividade social, presos ao medo, à vulnerabilidade, ao espectro do “irregular” que acompanha muitos desses movimentos nessas porções do território.

É nítida, portanto, a necessidade de políticas públicas efetivamente integradoras que reforcem a importância da presença do Estado, efetiva e estratégica, de modo a desconstruir a noção de um mosaico de pedaços de países independentes que se avizinham. Políticas que enfrentem as restrições à mobilidade das pessoas – políticas de mobilidade e de assistência ao trabalho, entre outras que garantam livre trânsito e desempenho profissional – e as dificuldades imposta por barreiras e controles à concretização de um espaço social e econômico peculiar. Romper fronteiras, limites, e assumir a diversidade, a multiculturalidade presente nessas regiões significa abertura para fluxos que não só aproximam pessoas e lugares como garantem sua inserção numa mesma dinâmica, acesso a direitos incontestáveis e o exercício de uma cidadania ampliada.

Inúmeras são as questões remanescentes na discussão sobre espaço e mobilidade transfronteiriça, particularmente em sua principal expressão territorial, as aglomerações urbanas. Entre elas, permanecem latentes questões afetas ao (des)equilíbrio entre a legalidade e a ilegalidade nas práticas que se materializam nessas localizações – fato que pode ser associado não só a uma recorrente compreensão cultural do que é entendido por violação de direitos, mas também à distância física e ao relativo isolamento destas porções dos territórios nacionais –, e a recomposição da imagem manchada por negatividades, como o tráfico, o contrabando, a impunidade, a clandestinidade. Carentes de reflexão essa profusão de territorialidades particulares formata e dinamiza a existência de múltiplas fronteiras internas, dada a quantidade de atores, interesses, pactos formais e informais, que fazem com que, por se tratar de um espaço de todos, pareça não pertencer a ninguém.

## Referências

ALEGRIA, T. (2009). *Metrópolis transfronteriza*. 1ª Ed. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte : Miguel Ángel Porrúa.



BRASIL (2005). Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. Brasília: Ministério da Integração Nacional.

CARDOSO, N.; MOURA, R.; CINTRA, A. (2012). Mobilidade transfronteiriça. *Caderno Ipardes – Estudos e Pesquisas*, v., n.2, jul./dez. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/cadernoipardes>

CARNEIRO, C.S. (2007). *O direito da integração regional*. Coleção Para Entender. Belo Horizonte: Del Rey.

CICCOLELLA, P.J. (1997). Redefinición de fronteras, territorios y mercados en el marco del capitalismo de bloques. In: CASTELLO, I.R. et al. (Org.) *Fronteiras na América Latina. Espaços em transformação*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/FEE.

COURLET, C. (1996). Globalização e fronteira. *Ensaio FEE*, v17, n.1, p.11-22.

FERRARI, M. (2012). Zonas de fronteira, cidades gêmeas e interações transfronteiriças no contexto do Mercosul. Palestra proferida no Congresso Educação e Cultura para a Integração da América Latina – CEPAL. Curitiba, 16/07/2012 (anotações).

HIERNAUX-NICOLAS, D. (2006). ¿Identidades móviles o movilidad sin identidad? In: LEMOS, A.I.G. de; SILVEIRA, M.L.; ARROYO, M. (Org.). *Questões territoriais na América Latina*. 1ª Ed. Buenos Aires: CLACSO : São Paulo: USP.

MACHADO, L.O. (1998). Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, T.M.; DAMIANI, A.; SCHAFFER, N.O.; BAUTH, N.; DUTRA, V.S. (Org.). *Fronteiras e Espaço Global*. Porto Alegre: AGB-Porto Alegre, 41-49.

MONTENEGRO, S.; BÉLIVEAU, V.G. (2006). *La Triple Frontera: globalización y construcción social del espacio*. Madrid: Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

OLIVEIRA, N.; KOCH, M.R.; BARCELLOS, T.M. (1999). A fronteira Oeste do RS na perspectiva da integração latino-americana. In: SCP/FEE. *Impactos sociais e territoriais da reestruturação econômica no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Convênio FEE/FINEP, p.147-172.

OLIVEIRA, T.C.M. de. (2009). Frontières en Amérique Latine: réflexions méthodologiques. *Revue Espaces et Sociétés*, n. 138, Paris.

OLIVEIRA, T.C.M. de. (2010). A lógica espacial do território fronteiriço: os casos das aglomerações de Ponta Porã-Pedro Juan Caballero e Ladário-Corumbá-Puerto Quijarro-Puerto Suarez. In: SEBRAE (Org.). *Mato Grosso do Sul sem fronteiras: características e interações territoriais*. 1ª Ed. Campo Grande: Visão/SEBRAE, 2010, v.1, p.239-255.

OLIVEROS, L.A. (2005). Integración y desarrollo fronterizo en la Comunidad Andina. *Pasantía Intensiva sobre Integración Andina para Periodistas*. Lima: mar./nov./dic., 2005.

ROCHFORT, N.M.D. de. (2002). Frontera: ¿Muro divisorio o tejido de relaciones? *Estudios Fronterizos* (Un. Autónoma de Baja California), ene./jun., v.3, n.5., p.9-42.